

## CAPÍTULO XV

### EL NEOLIBERALISMO Y EL REALISMO PERIFÉRICO (1989-1999)

**María Florencia Soibelzon  
Guido Crilchuk**

El presente capítulo tiene por objeto el análisis de los 10 años de gobierno del presidente Dr. Carlos Saúl Menem.

Se podría comenzar diciendo que, producto de las transformaciones que se estaban produciendo en el mundo, al igual que en la región, en el cambio de la estructura del sistema internacional bipolar a uno unipolar, se plantea como una necesidad realizar una modificación a la política exterior del anterior gobierno del Dr. Raúl Alfonsín. En este sentido cabe destacar: que el orden mundial emergente se caracterizará por la interdependencia y la cooperación entre los países, junto con la implementación de una política democrático-liberal, en donde la paz se apoya en la seguridad colectiva y la globalización económica resulta incompatible con la implementación de una política proteccionista como es la de sustitución de importaciones, que dejó a la República Argentina en una posición secundaria en el orden internacional, lo que la obliga a buscar alianzas estratégicas en pos de revitalizar dicho estado (Russell, 1994: 9).

De esta forma, en materia de política exterior, es decir:

aquella área de actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, en particular otros Estados (pero no exclusivamente), en el sistema internacional (Lasagna, 1995: 389)

Se analizarán las relaciones bilaterales con Estados Unidos, designando dicha vinculación tan estrecha como “relaciones carnales”. Además, se investigarán las relaciones con Europa, las cuestiones de límites y la relación con los países de América Latina.

En este sentido resulta interesante establecer como marco teórico además del establecido por Marcelo Lasagna en la descripción de la configuración de la política exterior de un país, lo desarrollado por Raúl Bernal Meza, al decir del gobierno del Dr. Menem lo siguiente: “la Argentina abandonó el paradigma de relaciones internacionales del Estado-desarrollista, adoptando el paradigma neoliberal<sup>1</sup>, cuyas reformas implícitas fueron rápidas y radicales” (Berna Meza, 2000; Cerro, 2000).

Bajo esa formulación de política exterior, se adoptó la interpretación según la cual los problemas argentinos eran de naturaleza puramente económica, a partir del fin de la guerra fría signada por la impronta de la globalización en la adopción de las pocas opciones y alternativas que la misma plantea y que resultan afines a la visión ideológica imperante (Bernal Meza, 2000).

De hecho, se considera que el *régimen político* forma parte del sistema político siendo que el mismo “se establece como ese poder político que es realmente usado” (Lasagna, 1995: 398). Dado que el funcionamiento del mismo requiere de la determinación de reglas de juego ad-hoc:

Un régimen puede considerarse cambiado cuando hay un cambio relevante en su orientación general y sus patrones de autoridad política han sido alterados, lo que a su vez modifica la estructura política. (Lasagna, 1995: 399)

Así, la *intensidad en que se produce el cambio de régimen* es lo central dentro de su tipología para considerar el mismo como cambio de régimen formal; cambio de régimen gradual y cambio de régimen radical. Entendiendo que en la asunción del Dr. Menem se produce un cambio de régi-

1. Por Neoliberalismo entendemos a la política económica que pone énfasis en la tecnocracia y la macroeconomía y que considera contraproducente el excesivo intervencionismo estatal en materia social o en la economía y defiende el libre mercado capitalista como mejor garante del equilibrio institucional y el crecimiento económico de un país, salvo ante la presencia de las denominadas fallas de mercado.



men caracterizado como gradual en un comienzo y paulatinamente radical moderado puesto que se produce un reemplazo del grupo gobernante por otro de orientación distinta y posteriormente un quiebre total y absoluto con el régimen saliente, con las estructuras de autoridad y con las reglas de juego no involucrando el uso de medios violentos.

Otra variable importante que se desarrollará en este análisis es el *sistema de percepciones y tradiciones* propias de la cultura política del gobierno en estudio, dado que es la forma en la cual el mismo percibe la realidad y es aquella que guía su accionar junto con sus preconcepciones en forma de valores, conocimientos, ideas y prejuicios (Martínez, 2003: 3).

Teniendo en cuenta esto, la política exterior del presente capítulo se estructura a partir de los siguientes ejes: del abandono de las posiciones de confrontación política con los países desarrollados; una política exterior “normal”, “realista” y “pragmática” que define el interés nacional en términos económicos; el bajo perfil político en las cuestiones que ocasionan confrontaciones con los países desarrollados, sin afectar por ello los intereses económicos de nuestro país; reconociendo la debilidad relativa de la Argentina y guiado por su sistema de percepciones no pretende un alto perfil o una posición de protagonismo internacional; finalmente, el apoyo al funcionamiento efectivo del sistema establecido en la carta de la ONU para garantizar la paz y la seguridad internacionales (Russell, 1994: 9-12).

## **Relaciones con Estados Unidos**

La relación bilateral con Estados Unidos involucra<sup>2</sup>: el alineamiento automático, relaciones carnales<sup>3</sup> en el desarrollo del realismo periférico<sup>4</sup>, con

2. Los temas incluidos se basaron en *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina* de Andrés Cisneros y Carlos Escudé, así como en *Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas* de Alejandro Simonoff.

3. Término utilizado por el Canciller Guido Di Tella para denominar la relación establecida con Estados Unidos durante el período en el que el mismo desempeñó funciones.

4. El “realismo periférico” contiene los siguientes principios básicos: 1. un país dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de los Estados Unidos, como la Argentina, debe eliminar sus confrontaciones políticas con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de sus confrontaciones externas a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar y base de poder; 2. la política exterior debe calibrarse no sólo en términos de un riguroso cálculo de costos y beneficios mate-

dicha superpotencia resultante del fin de la guerra fría ejerciendo influencia en los planos político-diplomático, militar-estratégico, tecnológico y financiero y que se materializó en nuestro país a partir de la intervención argentina en el Golfo Pérsico y en Haití; el retiro del movimiento de los No Alineados; condena al gobierno de Cuba por no respetar los Derechos Humanos, renuncia al Proyecto Cóndor; la firma del Acuerdo de Salvaguardas con Brasil; ratificaciones del Tlatelolco y el Tratado de no Proliferación Nuclear; bajo el establecimiento del “nuevo orden” expresado a partir de la adscripción a la política de seguridad llamada “seguridad cooperativa” asociado a la prevención de los conflictos a través de medidas de incremento de la confianza y disminución de la capacidad y el potencial de agresión de cada Estado y al alineamiento a los regímenes internacionales establecidos; el fortalecimiento de lo transnacional a partir de un acercamiento con el flujo de capitales del mercado internacional con la adopción del Plan de Convertibilidad y la aplicación de los preceptos el Consenso de Washington<sup>5</sup>.

Según lo describe el ministro de Relaciones Exteriores y Culto de nuestro país durante el período 8 de julio de 1989 y 31 de Enero de 1991, Domingo Felipe Cavallo, se generó un excelente diálogo con el gobierno norteamericano que se tradujo en la firma de convenios sobre facilitación del turismo, combate del tráfico ilícito de estupefacientes y asistencia mutua en temas aduaneros y penales, permitiendo que las diferencias en la imposición de derechos compensatorios al ingreso de ciertos productos argentinos (aceros, textiles, cueros, etcétera) y las restricciones de tipo no arancelario (cupos y normas de origen) fuesen negociadas en un marco de mutuo respeto y comprensión (Cavallo: 367-368).

Luego, con Guido Di Tella como canciller, como mencionamos, el alineamiento estratégico con Estados Unidos se dimensiona a partir de la

riales, sino también en función de los riesgos de costos eventuales. Los desafíos políticos a las grandes potencias pueden no acarrear costos inmediatos, pero casi siempre llevan implícito el riesgo de costos eventuales; y 3. la necesidad de reconceptualizar la autonomía no como libertad de acción sino en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción frente a una problemática determinada (Escudé, 1992).

5. Por Consenso de Washington entendemos aquel listado de diez políticas descriptas en el paper “Lo que Washington entiende por Reforma Política” desarrolladas por John Williamson en el año 1989 con motivo de la Conferencia titulada “Ajuste en América Latina: ¿Cuánto ha pasado?”. La implementación de estas políticas en América Latina era considerada “necesaria” tanto por Washington y más específicamente dentro de la OECD.



noción de relaciones carnales, involucrando la negociación en los ámbitos de subsidios, patentes medicinales, política misilística y nuclear. La intervención argentina en el Golfo Pérsico y en Haití es un reflejo de esta relación especial (Simonoff, 1999: 87).

### *La economía de los noventa*

Al asumir el Dr. Menem, se pusieron en marcha las leyes de Reforma del Estado N° 23.696 y de Emergencia Económica N° 23.697 que establecieron la privatización de empresas públicas; la venta de inmuebles del Estado; y liberalización del ingreso de inversiones extranjeras. Asume como Ministro de Economía Antonio Erman González quien dispuso un plan basado en flotación del tipo de cambio y reducción de retenciones a las exportaciones agropecuarias. Sin embargo, dicho plan no fue exitoso dado que las tasas de inflación crecieron y se deterioraron las cuentas públicas, en forma paralela, atacando el déficit fiscal, se aplicaron medidas regresivas, de inequidad social, no atendiendo al ahorro e inversión, y de descontento popular como fue el aumento del impuesto al valor agregado (IVA) y del Impuesto a las Ganancias. Frente a ello, en el mes de Enero del año 1990, el Ministro propuso un canje de depósitos a plazo fijo del sistema financiero por Bonex, bonos de deuda pública en dólares (Sevares, 2002: 53). Con los fondos obtenidos de la implementación del plan, se redujo la deuda de corto plazo y se pudo hacer frente a los pagos de los encajes bancarios.

Con ello se restringió al máximo los pagos del Estado y la circulación monetaria, lo que redujo la inflación, pero a costa de una fuerte recesión que, al cabo de un año, había vuelto a deprimir enérgicamente los ingresos fiscales.

En el mes de marzo del año 1990, se estableció un nuevo programa reforzando la liberalización económica, liberalizando el tipo de cambio, privatizando empresas, se redujeron gastos y se eliminaron reparticiones del sector público, se pretendía una baja en las remuneraciones a partir del estancamiento en los salarios y la no fijación del precio<sup>6</sup>. Sin embargo, la no

6. Todas estas medidas responden a la implementación de las diez políticas enunciadas en el Consenso de Washington, es decir: disciplina fiscal (atendiendo a los déficits de balanza de pagos y altas tasas inflacionarias); reordenar las prioridades de gasto público; reforma impositiva (combinando una base impositiva amplia con tasas impositivas marginales moderadas); liberalizar las tasas de interés (acompañando la liberalización

contemplación de las expectativas de los agentes económicos derivó en un pico hiperinflacionario en el mes de enero del año 1991, por lo cual renunció Erman González, quien fue reemplazado por el ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo.

Con respecto a la privatización de las empresas del Estado argentino, siguiendo a Sevares, se puede hacer una distinción en las realizadas en un comienzo carentes de todo tipo de control o reaseguro por parte del gobierno y las que luego se realizaron con mayor minuciosidad, aunque no por ello menos criticable. En este sentido, se comenzó con ENTEL, la empresa de teléfonos y Aerolíneas Argentinas, la red vial, los canales de televisión, gran parte de los ferrocarriles y de las áreas petroleras bajo el mando de Erman González y luego con la asunción de Domingo Felipe Cavallo, las privatizaciones de las empresas de electricidad, gas y agua incluyeron garantías de competencia, mecanismos de control y hasta venta de acciones a particulares; incluso se previó la participación de los sindicatos en algunas de las nuevas empresas, con lo que se ganó la buena voluntad de los gremialistas. YPF, la más emblemática de las empresas estatales, fue privatizada, pero el Estado conservó una cantidad importante de acciones, y los ingresos obtenidos se destinaron a saldar las deudas con los jubilados, lo que atenuó posibles resistencias. De esta forma, analizando el origen de los capitales extranjeros, entre los años 1990 y 1995, Igoa enumera en primer lugar las de origen de Estados Unidos, en el 32,8% de los casos, el 35,7% son de origen de la Unión Europea, detallando: España 7%; Países Bajos 6,8%; Francia 6,4 %; Alemania 5,4% ; Italia 5,2%; Reino Unido 4,9% (Igoa, 2007).

En el mes de enero del año 1991, como mencionamos anteriormente, asumió en el ministerio de Economía Domingo Felipe Cavallo quien gestionó la aprobación en el mes de abril de la Ley N° 23.928 conocida como Ley de Convertibilidad. Se fijó un dólar cada 10.000 australes, permitiendo la libre convertibilidad de australes a dólares de acuerdo a la cotización establecida

financiera con una supervisión prudente); tipo de cambio competitivo (ni sobrevaluado ni subvaluado); liberalización comercial; liberalización interna de la Inversión Extranjera Directa (no incluyendo liberalización de la cuenta capital en su totalidad); privatización (de hacerse adecuadamente, esto es, no corruptamente, traería beneficios en la mejora de la cobertura de servicios, de venderse en un mercado competitivo o bien si es propiamente regulada); desregulación (reduciendo las barreras a la entrada y a la salida); derechos de propiedad (proveer al sector informal con la capacidad de adquirir derechos de propiedad a costos aceptables) (Williamson, 2004: 3-4).



y se prohibía al Poder Ejecutivo no sólo modificarla sino emitir moneda por encima de las reservas, de modo de garantizar esa paridad, en donde el Banco Central de la República Argentina debía guardar reservas de libre disponibilidad, a saber: oro valuado a precio corriente, las divisas, los títulos de otros países y los títulos nacionales emitidos en moneda extranjera. Además se modificó el Código Civil autorizando contratos en moneda extranjera. De esta manera, a partir del 1 de Enero del año 1992, el austral se reemplazó por el peso convertible en un dólar (Sevares, 2002: 57-58).

Desde el punto de vista teórico, la convertibilidad se enmarca en la *supply side economics*, o teoría de la oferta, nacida en los EEUU a principios de la década del setenta y que también había inspirado el plan de Martínez de Hoz. Dicha teoría postula como idea central la inutilidad de las devaluaciones de la moneda, ya que toda devaluación es seguida de un inmediato brote inflacionario que anula sus efectos, lo cual significa plantear que la causa directa de la inflación es la devaluación (Rapoport, 2000: 17).

Resulta interesante distinguir la finalidad del plan de convertibilidad de las reformas estructurales siendo que el plan es una política destinada a estabilizar el nivel de precios –detener el proceso inflacionario– mediante la recuperación del papel de la moneda local. En cambio, la desregulación de la economía local y, especialmente, la reforma del Estado responden, fundamentalmente, a la intención de satisfacer los diferentes intereses de las distintas fracciones que integran los sectores dominantes (Basualdo, 2003: 3).

En este sentido, no se concebía posibilidad alguna de detener la crisis económica y social sin respetar el conjunto de las políticas que conforman el Plan de Convertibilidad. Tanto es así que la política antiinflacionaria sólo cobra forma una vez que se ponen en marcha las políticas reestructuradoras de largo plazo y, en ese contexto, se comienza la negociación del Plan Brady que dará lugar a un nuevo ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales locales al exterior, indiscriminado e inédito (Basualdo, 2003).

Sin embargo estas políticas llevaron a que el producto se reconcentre y la brecha entre ricos y pobres se amplíe más, aunque entre 1991 y 1992 haya disminuido el nivel de pobreza, esto no implicó que la desigualdad no sólo crezca sino que se profundice, y es así que decimos que no se produjo desarrollo económico dado que no se logró realizar el pasaje de una situación de pobreza y estancamiento.

En este sentido, como indicador del crecimiento económico nos valemos del PBI per cápita, que tuvo un aumento en la presente década de 6.973 millones de dólares para el año 1993 a 7.789 millones de dólares para el año 1999<sup>7</sup>, alcanzando un pico de 8.303 millones de dólares en el año 1998. La inversión interna bruta fija, tomada como porcentaje del PBI fue de 19,1% en el año 1993 alcanzando el 21,1% en el año 1998 para retomar al valor del año 1993 al término del año 1999, relacionada a esta variable se encuentra la tasa de desempleo creciendo de 9,3% en el año 1993 a 13,8% en el año 1999.

Para salir de ese círculo de estancamiento, atraso y pobreza, Rostow (1956) sostuvo en su teoría del despegue que para que un país pueda desarrollarse es necesario lograr un empuje considerable. Para ello lo que interesa es la tasa de crecimiento del ingreso, siendo el despegue el intervalo durante el cual la tasa de inversión crece de tal manera que el producto real *per cápita* aumenta y ese aumento inicial conlleva cambios radicales en las técnicas de producción y en el direccionamiento de los flujos de ingresos, que perpetúan la nueva escala de inversión y por consiguiente la tendencia creciente en el producto *per cápita*.

Por su parte, el balance fiscal, tomado asimismo como porcentaje del PBI, muestra un superávit de 1,2 en el año 1993, volviéndose deficitario para el período 1995-1999; las reservas internacionales mostraron un aumento de 15.463 millones de dólares para el año 1993 a 27.831 en el año 1999. El saldo comercial fue negativo para la mayor del período analizado excepto para los años 1995 y 1996 que fue positivo. Finalmente, la deuda externa total creció de 72.425 millones de dólares en el año 1993 a 145.289 millones para el año 1999. En este sentido, cabe destacar que nuestro país sufrió los efectos adversos de la crisis económica originada en México en el año 1994 por la falta de reservas internacionales que causaron la devaluación del peso durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León y que se conoció como Efecto Tequila.

Con respecto a la deuda externa, considerado como problema estructural presente en las economías latinoamericanas, en el año 1989 el Secretario del

7. Los datos económicos fueron extraídos del Centro de Economía Internacional (CEI) perteneciente al ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación Argentina, en base al Banco Central de la República Argentina, ministerio de Economía e INDEC.





Tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady lanzó una iniciativa que incluía las siguientes alternativas: recompra de deuda por parte de los deudores; utilizando fondos propios o aportes de organismos internacionales; canje de deuda con reducción de intereses o de capital; canje de deuda por activos, esto es, utilización de títulos de deuda para realizar inversiones directas en el país deudor.

De esta manera, en el año 1992 la República Argentina acordó con el FMI y un comité de bancos acreedores la conversión de la deuda. De acuerdo al Plan Brady, los acreedores podían elegir entre la conversión de sus créditos en bonos que tenían una quita de capital o bonos que mantenían el capital pero reducían los intereses. En el mes de abril de 1993, se concretó un acuerdo para el canje de deuda que incluyó parte del capital y los intereses atrasados (Sevares, 2002: 73-74).

Con el Plan Brady se logró reducir tanto el monto de la deuda pública externa como los intereses pagados, generando confianza en los inversores, sin embargo, la deuda volvió a aumentar por los préstamos tomados en años posteriores para financiar el incremento en el déficit público y por el aumento de la deuda externa privada.

El aumento del PBI en dólares estuvo técnicamente inflado por la sobrevaluación cambiaria; hubo mayor desempleo, reducción en el salario real y aumento en la inequidad distributiva; los picos de inversión externa directa se produjeron por la aplicación de capitales en empresas privatizadas; hubo un aumento del componente importado en la Inversión Bruta Interna y descenso de la actividad industrial en el conjunto productivo (Broder, 2005: 55-57).

### *Intervención Argentina en el Golfo Pérsico y en Haití*

La intervención en el Golfo Pérsico marcó un cambio a nivel de política exterior argentina apareciendo la misma como paradigma de ese alineamiento y como resultado del primer compromiso carnal con los intereses de Estados Unidos en la finalización de la Guerra Fría. Es así como en el año 1990, durante el gobierno de George Bush, el gobierno argentino decidió el envío de naves al Golfo. Según Curia, esta acción se realizó en el marco de la alianza internacional encabezada por Washington, que derrotó militarmente a Irak y expulsó sus tropas de Kuwait, país fronterizo que los iraquíes habían invadido (Curia, 1998).

## Según Curia:

aquella expedición argentina –las naves actuaron como apoyo y no tuvieron intervención en el conflicto bélico– fue una de las hipótesis que aparecerían, en 1992 y 1994, entre los motivos de los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA. La relación, con todo, nunca ha sido probada. (Curia, 1998)

Por su parte, se observa que la Cancillería sí presenta como correlato de la participación argentina en el Golfo algunas concesiones estadounidenses en materia militar y de política exterior. En este sentido, a fines del mes de Enero del año 1998, en el marco de su actividad paralela al Foro Económico Mundial de Davos, donde participó de la sesión plenaria, Menem recibió al enviado especial del presidente Bill Clinton, Thomas Mc Larty. Este le notificó que Argentina había sido incorporada oficialmente como aliada militar extra OTAN de los Estados Unidos (Curia, 1998).

Siguiendo a Álvarez, en el caso de Haití, ante el denominado “Nuevo Orden Mundial”, la caída del gobierno constitucional de Jean Bertrand Aristide, el 29 de septiembre de 1991, por obra de un golpe de estado, es considerada por Estados Unidos como una amenaza a la seguridad política internacional. A partir de entonces, la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas intentarán buscar los medios a través de los cuales presionar al gobierno de facto para dejar el poder.

Finalmente, el 31 de julio de 1994, el Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la Resolución N° 940 que autoriza a una “fuerza internacional” a emplear todos los medios necesarios para restaurar a las autoridades legítimas en Haití. Pocos días antes, el depuesto presidente Aristide solicita una “acción rápida y definitiva para terminar con el gobierno golpista”. En este sentido, se considera que la decisión de cómo y cuándo intervenir queda así en manos de Estados Unidos y el día 15 de septiembre, anuncia la intervención. Sin embargo, la mediación del ex presidente Carter transforma la invasión, ya en marcha, en una ocupación pactada con los militares haitianos (Álvarez, 2003).

En palabras de Álvarez:

en 1991, la amenaza proviene de las propias instituciones haitianas porque la seguridad del continente americano depende, entre otros factores, de la existencia de gobiernos democráticos garantes del orden y la estabilidad necesarios para llevar adelante políticas



que permitan el funcionamiento de una economía mundial basada en la transnacionalización, la interdependencia y la integración.

De ahí que la soberanía y autodeterminación de los pueblos encuentren sus límites en el derecho de intervención, pues éste ha de salvaguardar la democracia y los derechos humanos. En este sentido, Argentina apoya permanentemente las gestiones realizadas por Estados Unidos en pos de una solución a la crisis, trabaja activamente desde el seno de los organismos de la OEA y la ONU y llega a proponer el uso de la fuerza cuando considera que la tarea de los organismos internacionales, a pesar de sus esfuerzos diplomáticos, no obtiene los resultados esperados (Álvarez, 2003).

En ambos casos observamos un abandono del principio de no intervención, que se complementa con los beneficios otorgados por el modelo de inserción propuesto con Estados Unidos. La participación en estos conflictos se relaciona también con el incremento de las tropas argentinas en misiones de paz de la ONU (Simonoff, 1999: 88).

#### *El retiro de Argentina del Movimiento de los No Alineados (MNoAL)*

En la primera conferencia cumbre a la que debió concurrir Carlos Menem realizada en Belgrado en 1989, nuestro país asumía su responsabilidad por el atraso y el subdesarrollo con lo cual se observa el giro que daría su administración respecto del MNOAL, frente a la prédica de tantos años a favor de un nuevo orden económico internacional más justo. Así entonces, Argentina escribía un nuevo capítulo en su historia con las intenciones de ingresar al Primer Mundo (Santori, 2006: 5-6).

Siguiendo a Cisneros y Escudé, la última participación de Argentina como miembro del Foro de Países no Alineados se realizó entre los días 2 y 7 de septiembre en Accra (Ghana). En este sentido, el informe de opinión del Consejo Superior de Embajadores relata que nuestro país presentó varias propuestas referidas al defensa del pluralismo político, los derechos humanos y la libertad de prensa con el objetivo de aggiornar el Movimiento al contexto de la posguerra fría. Con ello, se pensaba cambiar la concepción de “autosuficiente y aislado” por la de Movimiento “interrelacionado con los Estados desarrollados”, lo que se enfrentó al rechazo de los demás miembros, propiciando el abandono del MNOAL por parte de Argentina (Cisneros y Escudé, 1998).

El día 19 de septiembre de 1991, el presidente Menem y el Canciller Guido Di Tella comunicaban oficialmente el retiro de Argentina en el MNOAL. De esta forma y sumado a lo descrito en el párrafo anterior, se consideraba que el MNOAL dejaba de ser un instrumento idóneo en el nuevo contexto internacional en su resistencia al cambio y dado que Argentina tenía una visión distinta de dicho movimiento en la posición de las Naciones Unidas en la Guerra del Golfo. Se objetaba asimismo el hecho de que el MNOAL sugería subordinar la vigencia del respeto por los derechos humanos a creencias religiosas y sistemas de valores de cada país, lo cual era inaceptable para Argentina, como así tampoco el hecho de que la estabilidad política perdure en condiciones de privación económica de la población (Santori, 2006: 5- 6).

#### *Las resoluciones respecto de la situación de los derechos humanos en Cuba*

Referido a este tema, según Cisneros y Escudé hubo una total coincidencia entre las votaciones argentinas y norteamericanas en la Asamblea General, destacando que en los años 1998 y 1999 no se trató la cuestión en el ámbito de la Asamblea General (aunque sí en el de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU) (Cisneros y Escudé, 1998).

Sin embargo, en la cuestión del embargo económico a Cuba, Argentina no se alineó con las votaciones de Estados Unidos, destacándose no el alineamiento automático sino una actitud incongruente del gobierno argentino hacia Cuba, apoyando a Estados Unidos en la condena a los Derechos Humanos pero no en el tema económico (Cisneros y Escudé, 1998).

#### *Desactivación del misil Cóndor II*

Se puede decir que durante la gestión de Menem, el proceso de desactivación del proyecto Cóndor atravesó tres etapas diferenciadas, registrándose un progresivo incremento de las presiones de Washington. De esta forma, la etapa inicial involucra una demora en la decisión de dismantelar el misil, que se extendió entre julio de 1989 y abril de 1990; la etapa intermedia, de conflictos interministeriales respecto de la suerte del proyecto y de resistencia de la Fuerza Aérea Argentina a las presiones norteamericanas, que se inició con el anuncio de paralización del proyecto por parte del ministro de Defensa



Humero en abril de 1990 y culminó con el decreto presidencial 995 del 28 de mayo de 1991, que decidió el fin del misil; y la última etapa, en donde se implementó la decisión adoptada por el Decreto N° 995, que se extendió desde mayo de 1991 hasta septiembre de 1993, fecha en la que los últimos restos del Cóndor II arribaron a España (Cisneros y Escudé, 1998).

En este sentido, el proyecto “Cóndor II” (de construcción de un misil balístico de alcance intermedio), tuvo inicio bajo el gobierno de Alfonsín, y fue abandonado y desmantelado por completo por la administración menemista porque el gobierno norteamericano se negó a salvar los recursos invertidos en dicho proyecto a través de la utilización la tecnología misilística para el lanzamiento de satélites (Escudé, 1995). En otras palabras, el abandono del Cóndor II respondió al intento menemista de preservar buenas relaciones y construir vínculos especiales con los Estados Unidos. Para mejorar la relación con este país, se marchó decididamente hacia un cambio fundamental de la política misilística: el Cóndor II fue abandonado y se ingresó como miembro pleno al Régimen del Control de Tecnología Misilísticas (MTCR):

cuya finalidad es limitar los riesgos de la proliferación de armas de destrucción masiva mediante el control de las transferencias –de equipo y tecnología– que puedan contribuir a la instalación de sistemas portadores de este tipo de armas. (Russell; 1996: 27)

#### *Acuerdo de Salvaguardas con Brasil, Ratificaciones del Tlatelolco<sup>8</sup> y Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)*

Con la pretensión de actualizar y hacer efectivo para toda la región el Tratado del Tlatelolco, Argentina, Brasil y Chile, sumándose México, iniciaron una serie de enmiendas al mismo, aprobándose y firmándose las mismas en el mes de agosto del año 1992 por todos los Estados de México durante la VIII Sesión Extraordinaria de la Conferencia General del Organismo para la Proscripción de Armas nucleares en América Latina (OPANAL). En las mismas se prevé que la información que den los miembros del Tratado para

8. El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (más conocido como Tratado de Tlatelolco) es un tratado internacional que establece la desnuclearización del territorio de América Latina y el Caribe de los países signatarios. Fue propuesto por el presidente de México Adolfo López Mateos, e impulsado por el diplomático mexicano Alfonso García Robles como respuesta al temor generado por la crisis de los misiles cubana.

demostrar el uso pacífico de la energía nuclear “no podrá ser divulgada o comunicada a terceros, total o parcialmente” y la necesidad de evitar eventuales filtraciones a través de inspecciones. De esta forma, quedaba establecido que sólo el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) tendría la facultad de efectuar inspecciones especiales a pedido consensuado de los signatarios. De esta forma la aprobación de las enmiendas y por tanto la ratificación del tratado en dichos países fue realizada en México, por los Estados-parte del Tratado el día 26 de agosto de 1992, durante la IV Reunión de Signatarios del Tratado de Tlatelolco; en Argentina, el Congreso argentino ratificó el tratado mediante Ley N° 24.272, promulgada el 7 de diciembre de 1993; y finalmente, en diciembre de 1994, Argentina, Brasil y Chile ratificaron el Tratado de Tlatelolco, alcanzando plena efectividad en el conjunto de la región un año después (Colacrai, 2004: 8).

Se destaca que en lo que respecta al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) se evidencia el cambio de posición y la adhesión de Argentina y Brasil, en 1994, al aprobado en junio de 1968, no firmado por estos países, entendiéndose que el mismo profundizaba las diferencias y reafirmaba el statu quo de las potencias nucleares. Argentina también fue invitada formalmente, a ser parte del MTCR (Régimen de Control sobre Tecnologías de Misiles), reconociendo las acciones de Argentina en el campo de la no proliferación de armas de destrucción masiva (Colacrai, 2004: 8).

Según Guido Di Tella, en el orden de las políticas militares:

hemos tenido una intervención mayor de lo que se hubiera previsto y hemos hecho de la eliminación de las armas de destrucción masiva uno de los ejes centrales de la política exterior. (Di Tella, 1995: 383)

Por otra parte, el acuerdo nuclear de Salvaguardias con Brasil, establece una concepción supranacional de la soberanía al ser los temas nucleares salvaguardados e inspeccionados mutuamente, consiguiendo asimismo la aprobación de la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA) con respecto a las mismas no contempladas en el Tratado de Tlatelolco (Di Tella, 1995: 383).

De esta manera, siguiendo a Ledesma:

la opción de poner bajo salvaguardias internacionales a todas las instalaciones argentinas mediante un acuerdo con Brasil, y luego también sumar al OIEA antes de firmar el TNP, fue receptado positivamente por la administración de Menem que además de la acercamiento ante los Estados Unidos, perseguía por esos entonces con Brasil, a



comienzo de los noventas, un proceso de integración de mercado. (Ledesma, 2007: 104)

Con la firma del Acuerdo de Guadalajara para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear en el año 1991 entre Brasil y Argentina, se estableció la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) como un organismo binacional, responsable de verificar el uso pacífico de los materiales nucleares que podrían emplearse, directa o indirectamente, en la fabricación de armas de destrucción masiva (Ledesma, 2007: 104).

En el año 1994 se firmó el Acuerdo Cuatripartito que involucró a Brasil, Argentina, la ABACC y el OIEA de salvaguardias nucleares similar al que el este último tiene sobre los países de la Unión Europea (INFCIRC/193) (Ledesma, 2007: 104).

Finalmente, resulta interesante como evaluación de las relaciones carnales, las leyes sancionadas por el Congreso de la Nación de Patentes Medicinales y de Confidencialidad, adecuadas a las normas establecidas por la Organización Mundial de Comercio (OMC), más que a los intereses norteamericanos por lo que éstos sancionaron a nuestros productos y a nuestro país en materia de derechos de descuentos aduaneros (Simonoff, 1999: 90).

## **Relación con los países de América Latina**

La política hacia América Latina, al igual que en la gestión anterior, se divide en dos categorías: la primera “menos intensa materialmente pero muy importante como grupo de referencia político, que es el Grupo de Río”; y la segunda “es el grupo de países vecinos, países del Mercosur, Bolivia y Chile” (Di Tella, 1992: 266).

El Grupo Río es una clara continuación de la política de la gestión anterior pero con características distintas, ya que en los ochenta los gobiernos que la componían tenían cierta orientación socialdemócrata y en los noventa son neoliberales (Simonoff, 1999: 91).

La postura de Brasil que pretendía para sí un puesto permanente, sin derecho a veto, en el Consejo de Seguridad de la ONU chocó con la posición argentina, que propuso que este puesto sea rotativo supeditado al consenso latinoamericano. En la reunión del Grupo Río realizada en Asunción en

agosto de 1997, pareció llegarse a un acuerdo: se reclamarían dos lugares permanentes para América Latina consensuados por toda la región. Pero al mes siguiente, en el debate en Naciones Unidas cada país volvió a su postura original esperando el apoyo norteamericano. Sin embargo, Clinton sólo expresó el derecho de la región a decidir por consenso cómo cubrir su representación en el Consejo.

Finalmente, en el Grupo Río triunfó la posibilidad de una fórmula rotativa de la banca del Consejo de Seguridad.

La alianza extra-OTAN ofrecida por los Estados Unidos a Argentina fue otra de las fuentes de conflicto, ya que fue rechazada por los países vecinos. Estas diversas propuestas norteamericanas, conjuntamente con el ofrecimiento a Chile para ingresar al NAFTA, fue para algunos, como el ex canciller Caputo, un intento para debilitar al MERCOSUR (Caputo, 1997: 14-15).

Otra función importante desempeñada por el Grupo Río fue la defensa de la democracia. Un claro ejemplo de esto fue el caso de Venezuela en 1992 cuando se produjeron dos intentos de golpe de Estado. Allí “la solidaridad del Grupo de Río ha demostrado que los países que se embarcan en ensayos autoritarios se condenan al aislamiento” (Di Tella, 1995: 387).

La política de integración fue una continuación de la iniciada por la gestión anterior, aunque en este caso se abandona la estrategia gradual que se había adoptado en los acuerdos de 1985. El hecho más importante dentro de esto fue la aprobación del Tratado de Asunción en 1991, mediante el cual se crea el Mercosur.

La política del Mercosur tuvo dos niveles: el político, en el cual se atravesaron momentos complejos debido al alineamiento automático de Argentina con Estados Unidos y a la falta de consulta entre los gobiernos; y el económico, donde se sostenía que la “nueva conformación mundial signada por la existencia de megamercados nos lleva inevitablemente a definir una estrategia a nivel regional” (Marinucci, 1994: 147).

En 1994, con la firma del Protocolo de Ouro Preto, adicional al Tratado de Asunción, se puso fin al periodo de transición y se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que caracterizan hoy al Mercosur. Allí se establece la estructura institucional de la zona de integración y se la dota de personalidad jurídica internacional.





En 1996, se aprueba el ingreso de Chile al mercado regional con la fórmula cuatro más uno. A finales del mismo año, en la XI Reunión de Cumbre del Mercosur en Fortaleza, Bolivia formalizó su adhesión mediante la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Bolivia, de la misma forma en que lo había hecho Chile en la reunión anterior. Ambos pasaron a ser Estados asociados al Mercosur, conformando la fórmula cuatro más dos.

Entre los instrumentos, hubo debates respecto al control conjunto de la evasión y el lavado de dinero y se firmó un acuerdo de seguridad fronterizo con Paraguay y Brasil. Además, con la visita del presidente Fernando Cardozo se firma un tratado sobre la eliminación de las zonas de privilegio fiscal.

En 1997 se profundizaron las discusiones en torno al intercambio con Brasil por diversos subsidios y la imposición de barreras aduaneras a productos de ambos países, por ejemplo los casos de los automóviles argentinos y el azúcar, debido a la ausencia de un mecanismo de resolución de las disputas comerciales.

La protección de la democracia también fue expresada dentro del marco del Mercosur. El 24 de julio de 1998 los cuatro Estados parte del Mercosur junto con Bolivia y Chile firmaron el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR institucionalizando la cláusula democrática, y estableciendo en su artículo N° 1: “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo.”

También allí, se firmó la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz. La misma busca fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa entre los miembros.

Como se ha visto, las relaciones con los países vecinos fueron muy importantes, más que con el resto de América Latina, y el canciller Di Tella lo expresó así:

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, 1998: 12)

Es por esto que con Brasil se tuvo una buena relación y fue el destino más visitado por el presidente Menem. Sin embargo, como señalan Russell

y Tokatlian, esta alianza estuvo subordinada a la relación “especial” con Estados Unidos y se mantuvo en un plano preferentemente económico-comercial (Russell y Tokatlián, 2002: 408). Pero también surgió otra visión, sustentada por Carlos Escudé, que le dio valor político a la relación con Brasil al considerarla importante para el desarrollo nacional y para contrabalancear el alineamiento con Washington (Escudé, 1997: 21)

Con los otros países vecinos se produjeron avances en la integración física y fronteriza, y en el intercambio comercial, intensificándose la cooperación con ellos. El ejemplo más claro de esto es Chile, con el cual luego de solucionarse las cuestiones limítrofes (tema que será abordado en el cuarto apartado), se comenzó un proceso de integración que, como señala Rapoport, se desarrolló alrededor de tres ejes: la cooperación y complementación económica, la integración física y la complementación energética (Rapoport, 2006: 781). Dentro de estos encontramos, entre otros, el Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones, el Plan Maestro General de Pasos Fronterizos, el proyecto de un gasoducto y propanoducto, y una conexión binacional para la transmisión de energía eléctrica. También hubieron acuerdos en otros ámbitos: contra el narcotráfico, telecomunicaciones, etcétera.

Varias de las diferencias que se produjeron con otros países de la región fueron causadas principalmente por el alineamiento automático de la Argentina con los Estados Unidos. Siguiendo a Rapoport, podemos enumerar, entre otras, la incorporación al bloqueo del Golfo Pérsico sin avisar y sorprendiendo al gobierno brasileño, que se encontraba negociando la liberación de compatriotas residentes en Irak; la manifestación hecha por Menem sobre la posibilidad de que Chile y Argentina se incorporen al NAFTA, lo que fue interpretada en círculos políticos y económicos brasileños como un anticipo de renuncia al Mercosur; el respaldo a Washington en la intervención en Haití, resistida por varios países de la región, entre ellos Brasil. A esto puede agregarse que “algunos relacionamientos personales de Menem con figuras del escenario político latinoamericano carecieron de tono diplomático” (Rapoport: 2006, 780), por ejemplo: recibió en Olivos al golpista general paraguayo Lino Oviedo y al ex-presidente Abdala Bucaram, tras su destitución por el Congreso ecuatoriano; felicitó a Pinochet cuando perdió el plebiscito que inició la transición en Chile; o mostró simpatía por Hugo Chávez, luego del intento de golpe en Venezuela.



Por último, un tema de alto perfil en los asuntos latinoamericanos fue el escándalo por la venta de armas a Ecuador. Perú y Ecuador se encontraban en conflicto, y la venta de armas modificó la posición histórica de Argentina con el pueblo peruano, pero además, el hecho de que estuviesen en estado defectuoso generó reclamos. Lo más grave de esta situación es el hecho de que la Argentina es uno de los firmantes de los protocolos de Río de Janeiro de 1942 que garantizan la paz entre ambos países. Este escándalo diplomático terminó con el reemplazo del Ministro de Defensa, Oscar Camilión, en julio de 1996 (Simonoff, 1999: 92).

### **Las cuestiones de límites**

La situación de Malvinas y las cuestiones de demarcación pendientes con Chile fueron los dos temas limítrofes durante esta gestión.

Comenzando con Malvinas, hay que señalar que se produjo un gran giro respecto a las gestiones anteriores en lo que se refiere a la forma de tratar el tema. La Cancillería fijó una política cuyo objetivo era volver a la situación anterior a la guerra de 1982. Por este motivo, se decidió privilegiar la negociación bilateral en lugar de la multilateral, que había sido utilizada por la gestión anterior y se encontraba en un punto muerto. Dentro de esto, se congeló el debate en la Asamblea General de las Naciones Unidas, pero se lo continuó en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas y en la Asamblea General de la OEA.

Los acuerdos de Madrid de octubre de 1989 permitieron una gran mejora en las relaciones bilaterales a través de la fórmula del paraguas de soberanía. Esta consistía en proteger:

la posición de cada parte en lo relativo a sus derechos sobre los archipiélagos y espacios marítimos circundantes; el compromiso de no recurrir al uso de la fuerza; y la reanudación de las relaciones consulares, y la normalización de las relaciones económicas y los vínculos de transporte. (Cavallo, 1995: 362)

Según Cavallo, el entonces ministro de Relaciones Exteriores y Culto, “esto significó un paso muy importante”, ya que “por primera vez desde 1982, el Reino Unido aceptó explícitamente la existencia de una disputa jurídica por la posesión soberana de esos territorios” (Cavallo, 1995: 362).

En la segunda reunión de Madrid, en febrero de 1990, se dio a conocer una declaración conjunta en la cual se lograron ciertos avances:

El gobierno británico anunció el levantamiento de la zona de exclusión militar; ambos gobiernos acordaron restablecer relaciones diplomáticas; la instauración de un “Grupo de Trabajo Argentino-Británico sobre Asuntos del Atlántico Sur”. (Cavallo, 1995: 363)

No obstante, el embargo para la venta de armas a Argentina fue mantenido por los británicos, que incluso presionaron a otros Estados para que hicieran lo mismo.

Uno de los beneficios obtenidos gracias a la reanudación de las relaciones fue el haber destrabado la relación con la Comunidad Económica Europea permitiendo el acuerdo marco.

Las negociaciones económicas con Gran Bretaña fueron conflictivas principalmente en dos ámbitos: el de los hidrocarburos y el de los productos pesqueros, ambos temas prioritarios en la agenda inglesa.

La cuestión pesquera venía siendo conflictiva desde 1986, cuando los británicos establecieron la zona de administración y conservación pesquera y el gobierno isleño comenzó a otorgar licencias de pesca, lo cual dinamizó la economía de la región.

Con respecto a los hidrocarburos, las complicaciones comenzaron con la decisión del gobierno británico en 1991 autorizando al gobierno de las Malvinas a conceder licencias a empresas privadas para realizar relevamientos sísmicos. A esto, se le añade la ratificación hecha por los británicos de la declaración de octubre de 1986, por la cual anunciaban su interés en el establecimiento de una zona económica exclusiva de doscientas millas alrededor de las islas.

La relación bilateral se tensó y Argentina se negó a aceptar la jurisdicción que se atribuyeron los británicos sobre la plataforma. Las negociaciones prosiguieron durante varios años, hasta que en 1995 se firmó una Declaración conjunta sobre explotación de petróleo en Malvinas.

Se generó un gran debate sobre los beneficios de dicho instrumento, ya que se reconoce el pago de un canon para Argentina, pero se incluyen en la zona de explotación áreas que no estaban en litigio. La oposición política interna cuestionó la facultad del Poder Ejecutivo para hipotecar recursos del mar adyacente sin consultar al Congreso. También criticó la interpretación hecha por el gobierno respecto a la facultad de Argentina para percibir regalías por la explotación petrolífera, ya que en el texto no había alusión alguna a la participación económica del país.



Con motivo de los acuerdos por hidrocarburos y pesca, hubo fuertes y frecuentes desencuentros con los británicos. En esas negociaciones se observa la debilidad de la posición argentina frente a sus derechos.

A partir de 1996 los kelpers licitaron áreas de explotación petrolera en su plataforma, en las cuales la sociedad donde participaba YPF. quedó afuera. Además, las empresas beneficiadas comenzaron sus operaciones, manifestando los directivos de varias de ellas que no pagarían regalías los argentinos. Las regalías del “Área de Cooperación Especial”, como la denominaba la declaración, para la cual se llamaría a licitación internacional, eran las únicas que podría compartir Argentina.

Desde el punto de vista político, el gobierno menemista adoptó una nueva estrategia hacia los kelpers, denominada estrategia de seducción (Di Tella, 1995). Se manifestó que se tendrían en cuenta los “deseos” de los isleños en lugar de los “intereses”, con lo cual se cambiaba la postura tradicional de nuestro país. El gobierno buscó persuadir a los kelpers para que aceptaran la soberanía argentina, a través de prestaciones y muestras de amabilidad.

Según Di Tella, las Naciones Unidas no son el escenario donde puede ocurrir una resolución del tema, y sí lo son el Parlamento Británico y el Congreso Argentino. Por eso justifica su política expresando que:

hay que entender qué es lo que piensa el prójimo y no estar enojándose [...] En el pasado hemos tratado de hablar de puros territorios y no de personas, pero nosotros debemos comprender que los británicos no piensan en esos términos. (Di Tella, 1995: 385-6)

Esta estrategia empezó a evidenciar sus limitaciones en 1996 cuando el gobierno decide volver a los foros internacionales a discutir la cuestión de las islas, así como también con los incidentes acontecidos en aguas adyacentes a las islas Georgias. La principal preocupación era el grado de protagonismo que iban adquiriendo los kelpers y su avance en el manejo de algunas cuestiones relativas a las islas.

En febrero de 1998, en el documento *South Atlantic Occasional Papers*, los isleños se pronunciaron a favor de la soberanía británica y ratificaron sus vínculos culturales con el Reino Unido, al mismo tiempo que enunciaron graves críticas al sistema político argentino. Esto confirmó la preocupación que existía respecto a la estrategia adoptada.

Además de esto, como ya se ha visto, la fórmula del “paraguas” no frenó que los británicos explotaran unilateralmente los recursos naturales de las Islas.

Como señala Rapoport, hubieron varias propuestas oficiales para solucionar el tema de la soberanía: el recurso al arbitraje (en 1991), la idea de un Condominio (en 1993 y 1995), la aplicación de la figura de Estado Libre Asociado (1993), la indemnización compensatoria a los isleños para que abandonen las Islas (1994 y 1995) y la independencia del territorio en cuestión. Esta última fue planteada por Carlos Escudé sobre la base del criterio de contemplar los deseos de los isleños, y se relacionaba con el cambio de estrategia. Pero las críticas hicieron que la Cancillería le dé poca importancia a la propuesta (Rapoport, 2006: 783-784). A fines de 1996, el presidente Menem propuso un sistema de “soberanía compartida” para las islas que Londres rechazó inmediatamente. Finalmente, en julio de 1997 el Canciller Di Tella se reunió con su par británico, Robin Crack y en dicha reunión se concluyó que sobre el tema Malvinas “no habrá cambio sustancial sin el visto bueno de los malvinenses” (Iglesias, 1997: 7).

Todo esto muestra el zigzagueo de la política gubernamental, y respecto a esto es interesante leer la postura de Escudé, mentor de dicha política, en 1996 cuando sostiene que:

es que tanto si se supone que las Malvinas son recuperables (y hay que evitar su independencia), como si se supone que no son recuperables, la medida aconsejable es la misma: rechazar con firmeza el principio de autodeterminación de los isleños. (Escudé, 1996: 14)

Los críticos de esta política, principalmente de la oposición, sostenían que con ella el gobierno estaba delegando la soberanía en las islas (Becerra, 1996. 16). Pero también hubo críticas dentro del mismo gobierno, como el Ministro de Defensa Oscar Camilión, quien opinaba que la política “tiene el claro mérito de haber hecho fluído el diálogo” con los ingleses pero “Londres no ha mostrado signo alguno de flexibilidad en la cuestión central” en obvia alusión al tema de Malvinas (Camilión, 1997: 17).

Entre los aspectos positivos de esta gestión, podemos mencionar que en la reforma constitucional realizada en 1994 se hizo, por primera vez, una referencia a la soberanía en las islas. La primera disposición transitoria de nuestra Constitución Nacional estableció que:



La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por se parte integrante del territorio nacional.

La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.

También se aprobó una declaración de respaldo a los derechos legítimos de Argentina sobre las islas en el marco del Mercosur.

Por último, con la visita del presidente Menem a Londres en 1998, quedó afianzada la reconciliación, pero ambos países mantuvieron su postura respecto a las islas. Fue al año siguiente que se firmó un acuerdo donde se volvía en ciertos aspectos a la situación anterior a la guerra. Como lo expresa Rapoport, este entendimiento fue logrado gracias a la decisión chilena, en marzo de 1999 tras la detención de Pinochet en Londres, de prohibir los vuelos desde Punta Arenas a Puerto Argentino a menos que hicieran escala en el territorio argentino, lo cual dejaba aislados a los isleños.

Este acuerdo permitió que los ciudadanos argentinos con pasaporte accedieran libremente a las islas en el vuelo de Lan Chile que haría una escala mensual en Río Gallegos, y se construiría un cenotafio en el cementerio de Darwin en homenaje a los argentinos caídos en la guerra. Además, se incluyó un compromiso para aumentar la cooperación bilateral en la conservación de los recursos pesqueros. Aunque la oposición, la alianza, apoyó el acuerdo, criticó el hecho de que los visitantes argentinos tuvieran que presentar su pasaporte, ya que se trataba del ingreso a una parte del territorio nacional (Rapoport, 2006: 785).

Respecto a los problemas de demarcación con Chile, en agosto de 1991 se firma un tratado para solucionar los veinticuatro puntos en disputa. Esto incluyó el acuerdo que finalizaba veintidós de las disputas limítrofes. Los dos puntos restantes eran Laguna del Desierto y los Hielos Continentales. Respecto a la zona de Laguna del Desierto se decidió recurrir a un arbitraje para resolver la delimitación y para la región de Hielos Continentales se firmó un tratado bilateral.

Este acuerdo sienta sus bases en el Tratado de Paz y Amistad de 1984, ya que:

implicaba terminar la demarcación. El tema del acuerdo sobre hielos continentales y el acuerdo sobre arbitraje en el caso del Lago del Desierto ponen un punto final a cien años de desentendimientos. Dos países, donde lo natural es colaborar y cooperar, hemos estado al borde de la guerra. (Di Tella, 1992: 269)

El arbitraje internacional sobre la delimitación de Laguna del Desierto favoreció a Argentina. Luego de desechar dos apelaciones del gobierno chileno, en octubre de 1995, el tribunal arbitral falló por unanimidad, confirmando el laudo de 1994 a favor de las pretensiones argentinas.

La solución de la cuestión de los hielos continentales fue más difícil. El tratado bilateral buscó una solución política mediante la demarcación de una poligonal que fijaba una línea equidistante entre las pretensiones de ambos países. El principal interés por la región residía en su potencial turístico, lo que ayudaría al desarrollo económico, y en ser una importante reserva de agua dulce.

Los parlamentos de ambos países no ratificaron el tratado, razón por la cual, en diciembre de 1996, ambos presidentes firmaron un Protocolo Adicional que permitía salvar los obstáculos que impedían su aprobación. A su vez, en la visita al Vaticano de octubre de 1996, el presidente Menem había solicitado al Papa que envíe una carta firmada por él dirigida a los parlamentos de ambos países para presionar el tratamiento y aprobación del acuerdo.

Finalmente, lo que permitió solucionar el problema fue el reconocimiento del gobierno argentino de haberse equivocado al dividir la zona mediante una poligonal cuestionada por expertos y sin apoyo en el Congreso. A partir de ese momento, los parlamentos de ambos países comenzaron a participar en la búsqueda de una solución, lo que posibilitó la ratificación del acuerdo en junio de 1999.

## **Relaciones con Europa**

Con respecto a las relaciones con Europa, dada la ausencia de relaciones con el Reino Unido, tras la Guerra de Malvinas, estábamos imposibilitados de firmar hasta ese momento, un acuerdo de Cooperación con la Comunidad Económica Europea (CEE) del tipo que habíamos firmado con Brasil (Cavallo: 369).





En este sentido, lo que se buscaba era ser un destino confiable para los inversores europeos, y así en abril de 1990 se firma un Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica con la CEE.

Se trata de un convenio muy ventajoso para nuestro país. Sus principales disposiciones prevén una cláusula democrática, que implica la condición de mantener la democracia como forma de gobierno; una cláusula evolutiva, que permite que este tratado se mantenga activo a lo largo del tiempo, mediante la instrumentación de acuerdos específicos (Cavallo: 369).

Esta vinculación abrió paso a la relación con Italia de tipo asociativa y con España de amistad, a partir de los tratados que entraron en vigor en 1989.

Con el Reino Unido, en este sentido, se efectuó la suscripción del Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

La relación con Alemania se concretó a partir de la caída del Muro de Berlín como símbolo de libertad; exaltación de los Derechos Humanos y valores de civilización, y con ello el apoyo prestado por el gobierno nacional en el proceso de unificación hacia octubre de 1990. Asimismo, en 1990 se renegoció la deuda pública externa y la reapertura de la garantía de crédito Hermes (Cavallo: 370).

La relación con Francia en clave económica se mantuvo en un buen nivel, y como resultado de ello, se firmó en París el acuerdo de Consolidación de deuda externa. Sin embargo, en clave política y de Derechos Humanos, no existió tal nivel, producto del fallo sin precedentes, el 16 de marzo de 1990 del Tribunal de lo Criminal de París que condenó a cadena perpetua al capitán de corbeta argentino Alfredo Astiz por el secuestro y tortura en Buenos Aires de dos monjas francesas, Alice Domon y Léonie Duquet, en diciembre de 1977.

Astiz había sido absuelto por la Corte Suprema de Justicia argentina en marzo de 1988. El gobierno argentino rechazó el primer pedido de extradición francés el 20 de septiembre de 1990, argumentando el principio de territorialidad, y la improcedencia del pedido de detención en virtud de que los hechos juzgados habían ocurrido con anterioridad a la Convención contra la Tortura y Otras Penas o Tratamiento Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada en diciembre de 1984 en Nueva York, y por ende anterior a la entrada en vigor del Código Procesal francés (Cisneros y Escudé, 1998). En 1996 se le suman a Francia, los casos de España e Italia quienes están

iniciando procesos judiciales a militares responsables de la desaparición de ciudadanos de esos países (Simonoff, 1999: 93).

Con el Reino de Bélgica, el 28 de Junio de 1990 fue suscripto un acuerdo de promoción y garantía de inversiones; con Europa Central y Oriental se trató de interpretar los procesos de incorporación de esos países a la nueva realidad política y económica y en relación con la Unión Soviética se procuró avanzar en el plano de la cooperación y el intercambio entre ambos países. De esta forma, en marzo de 1990, se prorrogó por un año el acuerdo de cooperación pesquera suscripto en 1989, y durante el viaje realizado por el Dr. Menem entre los días 24 y 26 de octubre de 1990, se suscribió una declaración de principios de colaboración entre la República Argentina y la ex Unión Soviética, formalizándose además varios acuerdos de cooperación (Cavallo: 370).

En otro orden de ideas, fuerzas argentinas participaron en operaciones de paz en la ex Yugoslavia y en la isla de Chipre, dado que por resolución del ministerio de Defensa del 27 de junio de 1995, se creó el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), el que se ha convertido en un instrumento para la preparación de contingentes argentinos o de cualquier país que lo solicite con orientación en el desarrollo de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la ONU. En febrero de 1998 la Argentina se integró a la *Rapid Deployment Brigade* de 5.000 efectivos (una versión de las llamadas *Stand by Forces*), integrada por tropas de Dinamarca, Austria, Canadá, Noruega, los Países Bajos y Suecia (Cisneros y Escudé, 1998).

Como conclusión del capítulo se puede decir que producto de los acontecimientos a nivel global con el Fin de la Guerra Fría y el surgimiento de Estados Unidos como única superpotencia, se establece la aplicación del orden neoliberal, plasmado a nivel político y estratégico en el esquema de relaciones carnales con Estados Unidos y a nivel económico en el Consenso de Washington; junto con la interdependencia y la cooperación entre los países se consolida el MERCOSUR, se llega a un entendimiento en las cuestiones de límites a partir de la aplicación del realismo periférico; se elimina toda hipótesis de tensión o conflicto a partir de la desactivación del misil Cóndor II, ratificación del Tlatelolco y del Tratado de no Proliferación Nuclear y retiro del Movimiento de



No alineados. Sin embargo, a nivel interno la desigualdad económica se acentuó, generando asimismo la pauperización cultural y social de la ciudadanía.

