

## Capítulo 7

# La Argentina en un mundo que cambia: prioridades de la política exterior argentina a partir de los años 70 (1981)\*

A partir de los años 70, y en forma acelerada luego de la crisis energética de 1973, se han puesto de manifiesto nuevas realidades de poder mundial, y en América Latina, nuevas realidades de poder regional. ¿Cómo impactan ellas en la situación internacional de la Argentina, en su forma de inserción externa, en su visión del mundo y, en fin, en su política exterior? Aportar elementos para quienes intenten responder a este interrogante es la finalidad de este trabajo.

### El cuadro mundial

La sensación de que “orden” y “poder” recorren caminos distintos es la que más marca al observador de la escena política y económica internacional actual.<sup>1</sup> En un escenario mundial que se ha poblado de nuevos actores y de nuevas fuentes de tensión, los mecanismos de limitación de conflictos aparecen debilitados y en todo caso insuficientes. Y ello es válido no sólo para los formales como las Naciones Unidas y la OTAN, sino también para aquellos informales originados en el poder positivo de las grandes potencias.

Precisamente en la seria dificultad que éstas tienen, y en particular los Estados Unidos y la Unión Soviética, para controlar situaciones límite, se pone de manifiesto uno de los cambios más profundos del mundo actual con respecto al de los años 50 y 60. Las situaciones de Centroamérica y el Caribe, de Afganistán, de Polonia y del Golfo Pérsico y del Medio Oriente, ilustran lo afirmado. El mundo se ha desestabilizado y ha entrado en un ciclo revolucionario en el sentido de Stanley Hoffman o de Martin Wight, entre otros.<sup>2</sup>

\* Artículo publicado en una versión más extensa en *El Poder Militar en la Argentina, 1976-1981*, de Peter Waldman y Ernesto Garzón Valdéz (comp.), Bs. As., Editorial Galerna, 1983.

<sup>1</sup> Cf. Celso Lafer, “Brasil en el orden internacional”, *Criterio*, Buenos Aires, 22 de mayo de 1980, págs. 275-277.

<sup>2</sup> Cf. Stanley Hoffmann, “The State of War”, New York, Praeger, 1965, pág. 93; Mar-

## Sección Primera

En el plano económico el desorden es más manifiesto. Primero los precios del petróleo, y ahora los del dinero, han actuado como detonantes de una formidable competencia internacional para transferir los efectos principales de la crisis: la inflación y el desempleo. No sólo parecen fallar los mecanismos de regulación de tal competencia, muchos de ellos imaginados para un mundo motivado por la reconstrucción de los 50 o ilusionado por el progreso de los 60; pero también se observan serias dificultades para conciliar los diagnósticos. Para muchos en el mundo Norte se está frente a una crisis de ajuste a la realidad del petróleo caro que se debe encarar poniendo orden ante todo en las economías internas de los países industrializados.

El canciller Helmut Schmidt<sup>3</sup> definió la crisis años atrás como una de redistribución del poder mundial. Se origina en el hecho de que el mapa del poder que surge en los años 70 luego de la revalorización del petróleo, no coincide con el existente cuando Yalta, San Francisco y Bretton Woods.

Los principios, normas y mecanismos que ordenaron las relaciones internacionales en las dos décadas de la posguerra, se asentaron en una realidad de poder diferente de la actual. La descolonización, la relativa esterilización del poder nuclear, la recuperación económica de Europa y de Japón y la emergencia de una intensa confrontación industrial y tecnológica entre las potencias del mundo Norte, aparecen como algunas de las causas principales de los cambios operados recientemente en la configuración del poder mundial.

La dispersión del poder entre nuevos actores, y su posible consecuencia en la diseminación del poder nuclear, plantea a las superpotencias y así al mundo todo, un problema de seguridad vital. En su perspectiva, el mundo tiende a la anarquía, pues el poder se diluye y muchos cuestionan los fundamentos mismos de la sociedad internacional.<sup>4</sup> Surgen entonces dos tentaciones lógicas: la de la concertación entre las grandes potencias, incluyendo a la Unión Soviética (el denominado "condominio oligárquico" en la expresión de Michel Jobert), y la del retorno a la lógica del bipolarismo con sus defectos (riesgos) y sus ventajas (seguridad).

En la medida que reduce la participación en las principales decisiones acerca del orden internacional a un grupo muy reducido de potencias, ambas tentaciones, y en particular la segunda, son observadas con preocupación; son incluso cuestionadas por las que ocupan una posición intermedia en la estratificación internacional, a causa de sus previsibles efectos de con-

---

tin Wight, "Power Politics", Penguin Books, Londres 1979, pág. 81.

<sup>3</sup> Cf. Helmut Schmidt, "The Struggle for the World Product", en *Foreign Affairs*, 52, abril 1974, N° 3, págs. 437-51.

<sup>4</sup> Cf. Martin Wight, *op. cit.*

gelación del poder mundial desde ya manifiesta en un campo muy sensible para un país con pretensiones de participación internacional efectiva, como lo es el del desarrollo nuclear, pero también por su ineficiencia en el abordaje de los problemas mundiales de fondo.<sup>5</sup>

Quienes así reaccionan temen que la negación de la interdependencia en la solución de los problemas originados por la interdependencia, conduzca a una radicalización de las posiciones, y se abra así un mayor espacio para la acción de quienes creen que razón y moderación no son los caminos apropiados a la época.

Y es que la crisis internacional también se manifiesta en el plano de las ideas, de las creencias y de la metodología de la acción política. No se trata sólo de crisis de ajuste o de estallidos internos de los dos grandes sistemas ideológicos que han dominado el mundo de la posguerra. Se trata en muchos casos de un retorno al nihilismo, de la irracionalidad como respuesta a las insuficiencias de las racionalidades dominantes.

Un bloqueo sistemático a la solución de demandas inspiradas en la razón y planteadas racionalmente, sólo puede conducir –es el temor de muchos en el mundo actual– a un triunfo de la irracionalidad, a un predominio de las emociones.

En el plano internacional este tema tiene vinculación con el de la metodología de los cambios que se han de operar en los principios y normas que ordenan las relaciones de poder: ¿seguirá reconociéndose a la razón y a la moderación como los instrumentos específicos de la cultura y la condición humana?; ¿seguirán siendo los Estados los actores primarios del poder mundial controlando los efectos políticos de los actores más significativos de las relaciones transnacionales?; ¿continuarán siendo los Estados, en fin, los principales centros de imputación de las lealtades de los individuos, frente a las atracciones y tentaciones de nuevos centros de imputación transnacionales, originados en creencias y en fuerzas que pulverizan las fronteras?

La violencia como camino al cambio, contrapuesta a la razón y a la moderación, y como reacción in-extremis a la negación del cambio, emerge como el gran desafío cultural de la década del 80.

La década del 70 le ha legado a la del 80 una agenda cargada y bien perfilada de problemas y dilemas en el campo de la seguridad, en el económico y en el de las ideas y las metodologías. También le ha legado algunas propuestas para su solución. Se articulan todos ellos en torno a dos grandes ejes de tensión internacional: el Este-Oeste y el Norte-Sur. Son ejes que se entrecruzan y se alimentan recíprocamente. En los puntos en que coinci-

<sup>5</sup> Cf. J. A. de Araújo Castro, "O congelamento do poder mundial", en *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, N° 33, enero de 1972, pág. 12.

## Sección Primera

den puede obtenerse el máximo potencial de conflicto o de cooperación del actual sistema internacional: aquí parecería residir el meollo del razonamiento de quienes aún creen en el triunfo de la razón y la moderación como instrumentos de la acción internacional.

Otros minimizan la relación entre ambos ejes y tienden a leer los acontecimientos internacionales a la luz sólo del Este-Oeste o del Norte-Sur. Entre ellos se encuentran muchos que niegan la moderación, y colocan la fuerza como único sustento de la razón. Y también se encuentran entre ellos los que tienden a negar las realidades del poder internacional y que llevados por su aberración por la fuerza la desvalorizan en un grado extremo.

### Nuevas realidades regionales de poder

En América Latina, hay cambios que se operan en el plano interno de los países y que tienen amplia repercusión en su comportamiento internacional: el proceso revolucionario de Nicaragua, el de democratización del Brasil y los más incipientes de la Argentina y del Uruguay, son ejemplos de lo afirmado.

Otros se operan en el status formal de algunos países, como es el caso de la descolonización del Caribe inglés.

Y, finalmente, otros inciden en la posición de poder relativo de algunos países como consecuencia de su dotación de recursos naturales, como es el caso de Venezuela, Ecuador y México, ricos en excedentes de petróleo.

En la perspectiva de este trabajo, que es el de las relaciones internacionales, se observa que los que siguen son algunos de los cambios más significativos —no los únicos— que se están operando en la región, y que tienen o pueden tener un impacto marcado en las políticas exteriores de los países latinoamericanos, de los Estados Unidos y de los otros países con intereses en el área:

- a) Un acrecentamiento del nivel de las interacciones de todo tipo entre los países latinoamericanos, tanto en los planos de conflicto como de cooperación, y que resultan de un aumento del valor relativo de unos con respecto a otros en términos de seguridad, de mercados y de modelos. Ello ha llevado a la configuración de un sistema de interdependencia regional que presenta hasta el momento un grado de organización bajo y quizás más acentuado en el campo económico;
- b) Una disminución relativa del poder positivo de los Estados Unidos, en el sentido de la capacidad para generar acontecimientos y situaciones funcionales a sus intereses, y una dificultad para ejercer su poder negativo a fin de evitar y neutralizar situaciones contrarias a sus intereses. Ya en la época de Carter y, a pesar de la retórica inicial, también en la de Reagan,

- los Estados Unidos necesitan más ya no sólo del apoyo como pudo ser en los años 60, sino también de la acción conjunta de "naciones principales"<sup>6</sup> del área para encarar situaciones críticas. Lo pone en evidencia el manejo de la crisis de la cuenca del Caribe;
- c) Un cambio en la configuración del poder relativo dentro de la región, como consecuencia de la creciente dotación de recursos de poder que el fenómeno del petróleo ha brindado a México y a Venezuela, del vertiginoso crecimiento económico que en las dos décadas recientes se opera en el Brasil, del relativo estancamiento económico de los países del Cono Sur y en particular de la Argentina, y del aprendizaje de acción conjunta, errático pero persistente, de los países que conforman el Grupo Andino;
  - d) Una transferencia gradual del centro de la acción en términos de cooperación y de conflicto, del Cono Sur hacia el norte de Sudamérica y la región del Caribe; es la multiplicación de los ejes de conflicto y de cooperación, o de los ejes de poder que conforman el sistema de poder regional, superándose el cuadro tradicional que marcó la política latinoamericana desde fines del siglo XIX por la existencia de dos ejes de poder dominantes, el del Pacífico y el de la Cuenca del Plata;<sup>7</sup>
  - f) La creciente participación de fuerzas políticas e ideológicas de origen extrazonal, que acentúan lo observado ya en los años 60 a través de la presencia del marxismo y del socialcristianismo en los países del Pacífico y del Caribe, proyectando a la región conflictos e intereses propios del mundo europeo;
  - g) La introducción mayor en el ámbito regional de conflictos y de metodologías de acción política propias del eje Este-Oeste, fenómeno fácilmente observable en el desarrollo de los acontecimientos del Caribe y de Centroamérica, y en su interpretación;
  - h) El renacimiento de conflictos territoriales y de límites de origen histórico, motivado en parte por la revalorización de la región en términos políticos y económicos, por la persistencia de las causas que los originaron, y por la debilidad del encuadre multilateral de las respectivas situaciones bilaterales.

<sup>6</sup> Cf. Karl Kaiser, Winston Lord, Thierry de Montbrial y David Watt, "Western Security: What has changed? What should be done?", y en particular "The Principal Nations Approach", Council on Foreign Relations and the Royal Institute of International Affairs, Nueva York y Londres 1981. Para un comentario desde una perspectiva argentina ver, Nicanor Costa Mendez, "¿Es América Latina parte de Occidente?", en *La Nación*, Buenos Aires, 29 de abril de 1981, pág. 9.

<sup>7</sup> Cf. Robert N. Burr, "By Reason of Force: Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905", University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Londres, 1965.

## Sección Primera

En síntesis, en la perspectiva en que se la observa, América Latina se manifiesta en los 80 como un subsistema de poder internacional cada vez más activo y complejo, rebelde a ser interpretado con conceptos y categorías de análisis propios de otras décadas, de otros estadios de su desarrollo y de otras regiones en desarrollo.

Como todo subsistema internacional,<sup>8</sup> tiene su propia dinámica y lógica interna. Parte integrante de un sistema regional más amplio, el interamericano, sus problemas internacionales, sus conflictos y sus formas de cooperación no pueden explicarse, sin embargo, sólo por las relaciones Norte-Sur hemisféricas. Idos están los tiempos en que las relaciones con los Estados Unidos o con Gran Bretaña, según fueran las latitudes y los períodos, explicaban gran parte del accionar externo de los países latinoamericanos.

Proyectada en el mundo Sur y abierta al impacto de las relaciones Este-Oeste, la región mantiene su diferenciación con respecto a los problemas típicos de los dos grandes ejes de la política internacional contemporánea. Por lo demás, su población (350 millones de habitantes), su producto bruto interno (del orden de los 500 mil millones de dólares) y su comercio externo (próximamente las exportaciones; a los 100 mil millones de dólares en 1980), significan una suficiente masa crítica para explicar los intereses concretos zonales y extrazonales que compiten en ella.

América Latina se ha convertido así en uno de los principales campos de competencia del poder mundial, en el que interactúan fuertes competidores regionales y cada vez más fuertes competidores extrarregionales, gubernamentales y sociales.

### De la Argentina “satisfecha” a la Argentina “perpleja”

Estoy entre los que creen que la desubicación internacional que sufre la Argentina en los años 30, al agotarse el período de la inserción externa privilegiada en el marco de la *pax britannica*, contribuye a explicar las crisis internas que en lo económico y en lo político sacuden al país desde entonces.

El nuevo estado de cosas tardó en ser comprendido y hasta muy próximo a nuestros días continuaron algunos argentinos, que vivieron directa o indirectamente aquellos aires de bonanza en términos de prestigio y de progreso, añorando un pasado al que incluso vanamente intentaron retornar. Es un período rico en experiencias y generoso para el país, y muchas ideas

---

<sup>8</sup> Cf. (entre otros) Michael Haas, “International Subsystems: Stability and Polarity”, en *American Political Science Review*, marzo 1970, N° 1, págs. 98; Ronald J., Yalem, “Regional Subsystems and World Politics” *Research Series* N° 4, Institute of Government Research, University of Arizona, agosto de 1970, y Raymond Aron, “Paix et Guerre entre les Nations”, Calmann-Lévy, Paris 1962, págs. 386 a 391.

y percepciones que hacen a la política externa del país y a la visión del mundo y de la región, provienen de él. Se trata de lo que se puede denominar el período de la Argentina "satisfecha", es decir, aquel en el que el país ha desarrollado un modelo de inserción externa que sus contemporáneos consideran positivo, por sus efectos en el *status* internacional y en el progreso material del país. El argentino se siente gratificado e importante, y por ende está satisfecho con su lugar en el mundo.

A él continúa un período que se prolonga a veces hasta nuestros días, en que las características de la relación que se entabla con el mundo que la rodea, permitiría denominarlo como el de la Argentina "perpleja". El país no logra desarrollar un modelo de inserción externa alternativo al agotado contra su voluntad, y por momentos parece errar en el escenario internacional sin papel a desempañar y sin poder definir un perfil externo propio. Hay por cierto política externa, pero no puede asentarse en la definición de un rol satisfactorio del país en la escena internacional. El carácter competitivo de la economía argentina con la americana, y una cierta dificultad recíproca para entenderse con los Estados Unidos proveniente incluso del siglo XIX, explican en parte la situación.

Se observa entonces una Argentina perpleja ante las dificultades inherentes a la navegación en las aguas menos calmas de la *pax americana*. Esa perplejidad es superior quizás, en aquellos que en su momento parecieron optar por una *pax germánica* como sustitutiva de la agotada *pax británica*. Y he aquí un dato que podría ser clave para explicar ese largo período de perplejidad argentina ante el mundo que la rodea: ante el enfrentamiento de los tres grandes sistemas ideológicos del siglo XX trasfondo de la Segunda Guerra Mundial, el capitalismo liberal, el marxismo soviético y el fascismo, en la Argentina de parte del 30 y de principios de los 40, tienen fuerte incidencia en la vida política, e incluso por momentos gobiernan, quienes prefieren el fascismo, en particular en su versión mediterránea.

En cierta forma es correcto afirmar que la Argentina, a diferencia de Brasil o México en América Latina, pierde la guerra no sólo por no acompañar a los Estados Unidos y a los aliados en el campo de batalla, sino por haber optado parte de su clase dirigente por la ideología perdedora. Y durante los años 50 en la Argentina se sigue creyendo en la existencia de una tercera vía que, más allá de la derrota militar del Eje, pudiera encarnar una alternativa a las dos rechazadas. Parecería difícil entender el origen de la "tercera posición" de Perón sin este trasfondo de un dilema que se presenta en el mundo y en el país con el fascismo de los años 30, y que penetra profundamente en estratos significativos del poder político y militar de la Argentina.

Una crisis de redistribución del poder mundial, la que va de 1914 a 1945, descoloca a la Argentina en el marco del sistema internacional. La

## Sección Primera

actual parecería estar creando condiciones objetivas a una reubicación del país, a través de una revalorización de su rol en el sistema de poder regional y en otros aspectos claves de la política internacional contemporánea (alimentos, desarrollo nuclear). Al menos ésta es una hipótesis que los hechos próximos podrán confirmar o desvirtuar.

La marginalidad con respecto al gran juego estratégico mundial, su lejanía física y política de las líneas de principal tensión de los años 60, su dimensión relativa en términos de población, de producto bruto y comercio externo, pueden explicar esa sensación de prescindibilidad que existía en los grandes centros de poder con respecto a la Argentina durante los años 50 y 60.

Luego de la crisis energética del 73, no mejora la importancia relativa del país: no es importador significativo como Brasil, ni exportador de grandes excedentes de petróleo como Venezuela. La crisis y la Argentina aparecen como cosas lejanas entre sí. Por otro lado son años de inestabilidad interna, y de una violencia irracional difícil de entender desde afuera, precisamente por esa lejanía y marginalidad relativa del país. La Argentina no es Turquía ni el Líbano. A primera vista, la seguridad de nadie parece estar demasiado afectada por lo que pudiera ocurrir en aquel lejano Sur.

Pocos hechos de la política exterior argentina de los años 70 aparecen marcados por la crisis mundial. En un primer momento, durante los años 73 y 74, el retorno de Perón produce algunos hechos tales como la incorporación al Movimiento de los No Alineados o definiciones con respecto al Tercer Mundo, que parecen más signados por reflejos del pasado del anterior gobierno peronista, que por una estrategia global de respuesta a las situaciones planteadas por un mundo en cambio. Luego, la inestabilidad interna limita la posibilidad de acciones externas sistemáticas en los años 75 y 76. Pero en realidad, desde fines del anterior período militar se perfilaban los grandes temas que concentrarían los principales esfuerzos de la política exterior argentina hasta fecha muy reciente, tales como las relaciones con el Brasil y con Chile.

### Temas y rasgos dominantes de la política exterior argentina en los 70

Del cúmulo de temas de la agenda de política exterior argentina después de la crisis energética de 1973, sobresalen cuatro que se han mantenido constantes en su importancia y que incluso, en el caso de los tres primeros, provienen de muchos años antes:

- a. La reivindicación de la soberanía argentina en las islas Malvinas y el cuestionamiento sistemático en los foros internacionales de ese anacronismo histórico que es la ocupación colonial británica;

- b. La afirmación del derecho al desarrollo nuclear independiente y el cuestionamiento de mecanismos internacionales y sistemas de salvaguardias que se considera que afectan tal derecho;
- c. La defensa de derechos argentinos en la Antártida y la efectividad de la presencia del país en ese territorio, y
- d. El cuestionamiento de las políticas proteccionistas de las Comunidades Europeas en materia de productos agrícolas, y más recientemente de su política de exportaciones subsidiadas de alimentos que se consideran violatorias de principios y normas que regulan el comportamiento de las naciones en el comercio internacional.

Son temas constantes en el período, que puede presumirse que continuarán vigentes, al menos mientras se mantengan las causas que explican su importancia y sobre los que existe una base amplia de consenso en el frente interno.

Pero por cierto no han sido los temas centrales de la agenda externa del país. Otros tres han sido los temas dominantes que, como se señaló antes, absorben buena parte de la atención y de las energías de la política exterior argentina, y que contribuyen en gran medida a explicar el comportamiento argentino en foros multilaterales e incluso en sus relaciones con grandes potencias:

- a. La compatibilización de los intereses nacionales de la Argentina, del Brasil y del Paraguay, en el marco geopolítico de la Cuenca del Plata, en materia de explotación de los recursos hídricos;
- b. La solución del problema originado en la zona del Canal de Beagle con Chile, y
- c. El problema de la imagen externa a partir del proceso iniciado en 1976 y de los planteamientos efectuados en el exterior con respecto a la situación de los derechos humanos en el país.

Los rasgos dominantes de la política exterior argentina en este primer momento del nuevo ciclo abierto en las relaciones internacionales contemporáneas, podrían resumirse de la siguiente forma:

- a. La ausencia de temas prioritarios originados en las nuevas realidades del poder mundial y en la crisis internacional, como sí se observan en cambio en los casos de Brasil, Venezuela y México, a causa del petróleo;
- b. El predominio de temas de interés local, limitado a los países involucrados, como son los tres mencionados más arriba, y que contribuyen a acentuar, por su propia naturaleza y requerimientos, una actitud defensiva del país frente a su entorno externo;
- c. La necesidad de obtener apoyos externos, en particular en los foros multilaterales, no sólo en relación a los tres temas prioritarios antes

## Sección Primera

apuntados, sino también a otros como el antes citado de las Malvinas, y

- d. La ausencia de una formulación que exprese una visión de conjunto de los intereses externos del país, y que vincule en una estrategia global los distintos componentes de la política exterior, producto quizás de una actitud predominantemente reactiva frente a acontecimientos planteados y no de generación de acontecimientos externos favorables al país.

Es un momento, en fin, en que la experiencia traumática vivida por el país como consecuencia de la violencia irracional y de sus efectos, acentúa la tendencia a leer los acontecimientos externos con criterios ideológicos que marcan tanto la visión de las relaciones Este-Oeste como de las Norte-Sur.

Un ejemplo elocuente lo constituye el debate planteado en torno de las afinidades internacionales del país, su adscripción al mundo Occidental y la definición de éste, su pertenencia al Tercer Mundo y su participación en el Movimiento de los No alineados e incluso en el Grupo de los 7.

En este debate, como en aquél que se refiere al Cono Sur y al Atlántico Sur, se observan no sólo elementos provenientes de los enfrentamientos ideológicos internos propios de la primera mitad de la década del 70, sino también otros originados en la persistencia de visiones del mundo, de la región y del rol del país en ambos, de fuerte raigambre en el pasado de la Argentina "satisfecha".

Esas visiones se expresan muchas veces en frases tales como: *la Argentina es un país europeo; lo que importa son los países vecinos, el Cono Sur, y estamos muy lejos del resto de América Latina; la Argentina no es un país en desarrollo, y nada tiene que ver con los problemas y las realidades del Tercer Mundo*. El problema con estas frases, que se escuchan en vastos sectores de la sociedad, está no en lo que contienen de realidad, sino en lo que implican como parcialización y a veces caricaturización de esa realidad.

Pero es también un momento en que comienzan a perfilarse con más nitidez los principales elementos que permiten plantear ahora la hipótesis de que se está abriendo un nuevo ciclo en la política exterior argentina.

### ¿Un nuevo ciclo en la política exterior argentina?

Al comenzar los 80 es ya evidente que la crisis internacional y la Argentina se han aproximado. En otros términos, se reconoce que tanto desde el punto de vista político como en lo económico, la Argentina se encuentra sumergida, junto con el resto de los países, en la crisis de redistribución del poder mundial. Se alejan los días aquellos en que, en distintas experiencias gubernamentales de la década pasada, se pretendía transmitir a la opinión

pública la idea de un país "isla" en medio de un mundo convulsionado. En lo político, la situación crítica planteada en Centroamérica y en el Caribe contribuye a aproximar la crisis a la Argentina y a generar conciencia del surgimiento de una interdependencia regional que trasciende al ámbito de los países vecinos. América Latina deja de ser para los argentinos el mundo limitado del Cono Sur o cuanto más de Sudamérica. Por cierto que había habido precedentes en los años 70 con los casos de Cuba y de la República Dominicana, pero incluso entonces se los visualizaba como fenómenos más circunscriptos a las relaciones con los Estados Unidos en cuya área de interés vital se situaban. Ahora también se reconoce que tal área es parte de los intereses vitales de la Argentina, y que en mayor o menor grado todo lo que se refiere a América Latina está entrelazado e interesa vitalmente al país.

En lo económico, los efectos de una política de apertura vertiginosa y unilateral, operada sobre una estructura productiva insuficientemente preparada para las exigencias de la competencia internacional, contribuyeron a aproximar el cuadro económico argentino al que se manifiesta en los países más afectados por la crisis energética y financiera internacional, y cuyos síntomas internos se expresan en términos de inflación, recesión y desempleo.

La Argentina, y por ende el argentino, aparecen así expuestos a los problemas del mundo en crisis. Más allá de los problemas externos antes mencionados y que dominan la escena externa argentina de los 70, la apertura económica por un lado, y por el otro el considerable flujo de turismo argentino al exterior que se produce en particular entre los años 1978 y 1980, contribuyen a aproximar el mundo externo a la vida diaria del argentino medio.

Un factor que ha de tener una importancia creciente en la vida política y cultural argentina de los próximos años, manifiesta también sus efectos de internacionalización en vastos sectores del país, y es el de la migración argentina al exterior. Es un fenómeno que se ha ido acentuando por muy diversos motivos en la última década y que se traduce en la actualidad, en una estimación del orden de los dos millones de argentinos que viven en el exterior, de los cuales muchos son profesionales, técnicos y obreros especializados. Creo que ha de tener aún marcada incidencia en lo que se puede denominar "desprovincialización" del hombre argentino, en su visión del mundo y de la región, en su valorización de otros modos de vida y de convivencia política; en fin, en las pautas culturales predominantes en el país.

En el campo específico de la política externa, estos parecen ser los hechos más significativos que podrían sustentar la hipótesis de que se ha abierto un nuevo ciclo en la inserción de la Argentina en el mundo:

### Sección Primera

- a. El replanteo de las relaciones con el Brasil, a partir del acuerdo tripartito de octubre de 1979 y de la superación de la hipótesis del conflicto permanente como punto de partida de todo razonamiento sobre las relaciones recíprocas;
- b. El retorno a un nivel de normalidad de las relaciones con los Estados Unidos a partir de la administración Reagan, y la existencia de canales de comunicación más fluidos entre ambos gobiernos, y de una apreciación distinta de la situación argentina, traducida recientemente en la aprobación por el Senado americano del levantamiento del embargo a la venta de armas a la Argentina;
- c. El relativo agotamiento del tema de los derechos humanos en la forma en que se venía planteando en foros multilaterales como el de las Naciones Unidas y el de la OEA;
- d. El mejoramiento de la imagen externa del país ante gobiernos y opiniones públicas sensibles a la vigencia de valores políticos propios de sociedades pluralistas y democráticas, como consecuencia de la evolución de los acontecimientos políticos internos;
- e. La experiencia adquirida en el frente externo en materia de desarrollo nuclear independiente y de comercialización de alimentos de acuerdo a los intereses nacionales (caso del embargo cerealero);
- f. El éxito obtenido en la diplomacia económica multilateral regional, con la iniciativa argentina de replanteo de la ALALC que conduce a la creación en agosto de 1980 de la ALADI, y
- g. El acceso a la conducción de la política exterior, en marzo de 1981, de un equipo político y profesional de calificación reconocida por amplios sectores del país, y el consiguiente desplazamiento del eje de la acción externa del ámbito económico al del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los temas del Beagle y de las Malvinas, del Atlántico Sur y de la Antártida, mantienen toda su vigencia e importancia para los intereses nacionales, pero aparecen más integrados en el contexto de una política exterior global y no como ejes centrales de tal política.

Los hechos antes apuntados pueden cobrar mayor sentido si se los inserta en el marco de algunas definiciones básicas que se extraen de la experiencia más reciente del país, y que reflejan la apreciación de la posición internacional y del posible papel de la Argentina en el mundo y en la región.

En mi opinión, éstas parecerían ser las definiciones más significativas que se pueden observar:

- a. Su calidad de heredera de la cultura occidental, compartiendo todos los valores propios de esa cultura;
- b. Su ubicación junto a Occidente en la perspectiva de un conflicto abierto en el eje Este-Oeste del sistema internacional.

- c. El no extraer de la definición anterior consecuencias de alineamiento automático y sistemático con ningún país ni bloque;
- d. La intensificación y diversificación de las relaciones con todos los países del sistema internacional;
- e. La participación activa en el sistema latinoamericano, tanto en el plano político como en el económico y cultural, y el desarrollo de su capacidad para desempeñar un rol de moderación y equilibrio en las relaciones regionales y hemisféricas de poder;
- f. Su condición de país en desarrollo y como tal perteneciente al mundo Sur, en el cual en muchos aspectos puede desempeñar un rol de puente hacia el mundo Norte, junto con aquellos otros países que ya han alcanzado niveles avanzados de industrialización y modernización;
- g. Su calidad de "nación principal" con relación a temas de gravitación internacional, como son el desarrollo nuclear y la producción de alimentos, y en áreas estratégicas como son (además de América Latina), el Atlántico Sur y la Antártida, y
- h. Su rechazo de la violencia como medio de acción política interna e internacional.

Vale la pena recordar recientes afirmaciones de principios de comportamiento internacional que han sido tradicionales en la diplomacia argentina, y que se su pone que están presentes a la hora de traducir en términos operativos las definiciones anteriores: ellas se refieren a la preservación de los derechos del Estado Nacional y a la soberanía, a la no intervención a la autodeterminación de los pueblos y a la paz entre las naciones.

Hace poco, en su discurso ante la Asamblea de las Naciones Unidas, el canciller Camilión sintetizó en los siguientes términos la filosofía de la acción argentina en el ámbito internacional:

*No hay opción fuera de la paz. Tampoco hay opción fuera del desarrollo. La paz y el desarrollo exigen el esfuerzo de cada uno de los Estados que integran la comunidad mundial. Nadie puede reemplazar nuestro propio trabajo. Pero es necesario también el aporte de todos. La paz y el desarrollo formulan una exigencia a la razón y un reclamo a la moderación. Razón y moderación son los instrumentos específicos de la cultura y la condición humana. Ellos pueden permitir que se conjuren las amenazas que se dibujan en el horizonte. Pueden permitir que se encuentre una síntesis adecuada entre las urgencias de la seguridad y el principio sagrado de la autodeterminación de los pueblos. También pueden hacer posible que se comprenda que el crecimiento económico de los más ricos no es incompatible sino que requiere el desarrollo de los más pobres.*

Concluyendo 1981, se observa la configuración en el plano formal de

## Sección Primera

los elementos de una filosofía de acción argentina en el mundo; se han reafirmado principios éticos de comportamiento internacional; se pueden delinear definiciones básicas de una posición y de un rol en el mundo y en la región, y se han producido hechos que pueden indicar la apertura de un nuevo ciclo en la política exterior de la Argentina. ¿Está orientado todo ello a una reinserción efectiva del país en el contexto internacional, respondiendo a los desafíos y oportunidades de una nueva y profunda crisis de redistribución del poder mundial?

Lo que ocurra en el futuro en tal sentido parecería depender:

- a. Del mantenimiento de la opción democrática en la vida interna del país y de su encarnación en un régimen político pluralista, estable y fuerte, ya que ella no sólo ha sido explicitada oficialmente sino que se presenta como el sustento lógico de una visión del mundo y de una filosofía de acción internacional que privilegia la razón y la moderación, la negociación y el diálogo, el desarrollo y la justicia, frente a la irracionalidad, la violencia y la negación del cambio;
- b. De la propia evolución de la crisis de redistribución del poder mundial, ya que por su naturaleza y características, posee una enorme carga de incertidumbre y desafía cualquier tipo de predicción acerca de sus eventuales salidas. La Argentina, como cualquier otro país del actual sistema internacional, deberá enfrentar en el futuro situaciones difíciles de predecir en las actuales circunstancias y que pueden condicionar de una manera decisiva la propia evolución de sus acontecimientos internos, de su situación internacional y de su política exterior; y
- c. De las relaciones de poder, en términos de conflicto y de cooperación, que se entablen en las cuatro principales esferas de acción internacional y de desarrollo de afinidades de la Argentina: la de las grandes potencias industrializadas, la de los países contiguos, la de los otros tres grandes países de América Latina (Brasil, México y Venezuela), y la de los denominados países intermedios. Brasil es parte de tres de esas esferas y de ahí la importancia que ha tenido el replanteo de las relaciones bilaterales en el marco de sus respectivas políticas externas de no alineamiento automático.

En el trasfondo de la crisis mundial, y en sus expresiones más agudas de materialismo, de fanatismo, de irracionalidad y de violencia, subyace una desvalorización del hombre concreto, de su capacidad de trascender, de crear y de soñar. Quizás, si se me permite una opinión personal y una toma de posición al concluir un análisis, las principales prioridades de la política en general, la interna y la externa, de un país como la Argentina y creo que como los del resto de América Latina, serán el reivindicar en los hechos concretos el valor de la persona humana, y de la razón y la moderación como sus medios naturales de expresión. ■