

X CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
11-13 DE NOVIEMBRE DE 2020

“Teoría y práctica de la autonomía en Argentina. El posicionamiento nacional ante la no proliferación nuclear y el terrorismo internacional (1983-2007)”

Aldana Clemente

aldana_clemente@outlook.com

CER- Centro de Estudios Siglo XX,

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur,

Bahía Blanca, Argentina.

Palabras clave: Argentina, Autonomía, seguridad externa

Resumen

A partir de 1983 con la llegada de la democracia, la política exterior argentina inició una nueva etapa signada por las profundas transformaciones del contexto internacional de la época, por un lado, y los procesos internos de estabilización nacional por otro. A lo largo de estos años, gobiernos de distinto signo político estuvieron a cargo de la administración nacional. En ellos, ciertos temas de la agenda de política exterior se volvieron centrales tales como los referidos a las cuestiones de seguridad externa, más específicamente, el posicionamiento argentino ante la no proliferación nuclear y el terrorismo.

Del mismo modo, como toda política exterior, la de Argentina estuvo atravesada por ciertas nociones e ideas que fundamentaron el discurso y accionar de los distintos gobiernos. Tal es el caso de la autonomía, cuya particularidad reside en que su significado ha variado dependiendo del modo en que los gobiernos la concibieron, interpretaron y, por ende, plasmaron en su praxis política. En este sentido, las interpretaciones teóricas de la misma han abarcado desde una meta a conseguir (siguiendo a Juan Carlos Puig) hasta un costo que afrontar (según Carlos Escudé).

El desarrollo de esta ponencia, da cuenta entonces de la tensa relación entre las distintas interpretaciones teóricas de la autonomía generadas en Argentina y de la práctica política y discursiva que el país llevó adelante en el período. Para esto se recurre a la reconstrucción de la praxis política del Ejecutivo Nacional a través de fuentes específicas como leyes, decretos, acuerdos y tratados

internacionales y a las presentaciones discursivas a nivel nacional (apertura de sesiones ordinarias en el Congreso) e internacional (Asamblea anual de Naciones Unidas). Esto pone en evidencia a la autonomía como una categoría de análisis clave para comprender desde la historia el desarrollo del posicionamiento argentino ante temas de política externa.

Atento a este objetivo, la ponencia se estructura en tres partes. En la primera se realiza un recorrido teórico por las nociones de autonomía generadas en Argentina por Juan Carlos Puig y Carlos Escudé; en la segunda se desarrolla una periodización en tres etapas que marcan los cambios de los gobiernos nacionales ante los temas de agenda y en la tercera, a modo de conclusiones, se establecen relaciones entre las teorías de autonomía y las variaciones históricas de cada una de las etapas.

Teorías de la autonomía en la historia de la política exterior. Los aportes argentinos de Puig y Escudé.

La relevancia de la autonomía para América del Sur, y para Argentina especialmente, reside en que desde mediados del siglo XX ésta se convirtió en una idea-fuerza que reflejó principios fundamentales, consistentes con la idea del Estado como sujeto en las relaciones internacionales y, por ende, se convirtió en un eje orientador de la política exterior del país. Esta ha buscado, dentro de sus estrategias, una mayor autonomía de las grandes potencias, teniendo en cuenta tanto las constricciones estructurales de cada coyuntura histórica como la situación doméstica (Colacrai, 1992; Puig, 1980, Bernal Meza, 2005).

De este modo, la autonomía como idea y principio de la política exterior se comenzó a reflejar también en una tendencia a la producción del conocimiento sobre la propia realidad periférica diferenciándose de aquellos conocimientos que sobre de ella se han producido en los centros. En este sentido, el concepto de Autonomía elaborado por Juan Carlos Puig fue una de las contribuciones originales en el desarrollo de la Teoría de Relaciones Internacionales latinoamericanas en general, y argentinas en particular (Simonoff, 2014). Sus trabajos (junto con los de Helio Jaguaribe en Brasil) suelen ser reconocidos como el “realismo de la periferia” (Russell y Tokatlian, 2003: 169-170). Su aporte se caracterizó principalmente por percibir que el sistema internacional tenía un efecto negativo en América Latina, si bien ofrecía márgenes de permisibilidad que podían ser aprovechados de modo creativo, así como también por reconocer la dimensión vertical del poder en las asimetrías entre Estados Unidos y los países de la región (Clemente, 2017:161). Además de estos criterios, en Puig se establecen categorías- estadios que van de la dependencia paracolonial, cuando las élites que conducen un estado periférico se consideran un apéndice político, económico e ideológico de la

metrópoli a la Autonomía Secesionista: que es la ruptura con la potencia hegemónica; pasando por la Autonomía heterodoxa: que se produce cuando la elite autonomista no cruza los intereses estratégicos de la Gran Potencia, pero sus expectativas y proyectos pueden, o no, coincidir con los deseos de la metrópoli. La autonomía heterodoxa es, por tanto, la etapa deseable, donde los grupos internos buscan capitalizar espacios que por debilidad o error dejan el o los países dominantes. Sin embargo, las diversas expresiones de la teoría de la autonomía se han mostrado a lo largo del tiempo, como un fenómeno a la vez único y diverso al mismo tiempo. De este modo, hacia los años 90 en un artículo titulado “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito” Carlos Escudé (1991) cuestionó la interpretación de autonomía de Puig y su utilidad como estrategia política. Según su interpretación, la autonomía ya no representaba un objetivo a conseguir, sino un riesgo que podía traer consigo costos eventuales (Clemente, 2017: 111). Esto obedecía a que si la autonomía, en Puig, era lo que permitía el ejercicio de una política exterior independiente, para Escudé ella podía implicar el sacrificio de la misma, cuando el Estado dependiente aplicaba una “política de poder sin poder” y confrontaba con la potencia hegemónica (Bernal-Meza, 2005: 218). Desde esta perspectiva, la autonomía debía definirse y medirse según los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción. Para eso, distinguió entre la autonomía en sí misma y el uso que a ésta se le daba (Escudé, 1992; 1991).

De la teoría a la práctica. Las tres etapas de las cuestiones de seguridad externa en Argentina

La agenda de seguridad externa forma parte central de la política exterior argentina y constituye, por tanto, una vía de acceso para la comprensión de la historia de ésta última. Dicha agenda, tiene la particularidad de estar atravesada por al menos dos temas principales que, con momentos de menor o mayor relevancia (de acuerdo a los cambios propios del contexto internacional y nacional) impulsaron a Argentina a definir su posición. De este modo, la no proliferación nuclear primero, y el terrorismo internacional, especialmente a partir de los años noventa, fueron los ejes principales sobre los que Argentina debió posicionarse tanto en su discurso como en la práctica política durante las últimas décadas.

1. 1983-1991

La etapa iniciada el 10 de diciembre de 1983 con la asunción presidencial de Raúl Alfonsín estuvo atravesada, ante todo, por el debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna y externa. En su discurso de asunción, el 10 de diciembre de 1983, Alfonsín destacó dos ejes primordiales en esta área. El primero, la no proliferación, sobre la que definió su compromiso con la

detención de la carrera armamentista repudiando su empleo y temor por enfrentamientos nucleares que pudiesen afectar a la humanidad toda: “Apoyaremos los esfuerzos encaminados a detener la carrera armamentista, compartiendo la preocupación mundial por los riesgos de enfrentamientos armados nucleares que podrían significar el fin de la civilización humana” (Alfonsín, 1983:56). Así como también en la misma oportunidad hizo una mención explícita a Argentina, al referirse al compromiso con el uso pacífico de los desarrollos nucleares nacionales:

Nos hemos comprometido a que *nuestra propia capacidad tecnológica en materia nuclear* no se aplicará jamás a otros objetivos que los del *desarrollo pacífico* y mantendremos con *absoluta lealtad* ese compromiso. Nuestra representación exterior estará presente en todo foro donde se promuevan la preservación ecológica, la cooperación internacional, la eliminación del terrorismo organizado por sobre las fronteras, el uso pacífico del espacio ultraterrestre (Alfonsín, 1983:56-57).

Este discurso inicial de Alfonsín sobre la seguridad externa tuvo su correlato en la práctica política a través de acciones concretas. Específicamente, el período iniciado en 1983 y hasta 1990 estuvo marcado por dos hitos centrales: 1) los acuerdos en el campo nuclear con Brasil y como contracara la negativa a ratificar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y el Tratado de Tlatelolco y 2) la continuidad del proyecto Cóndor II.

En cuanto al primero de los temas, entre 1985 y 1988 se adoptaron una serie de Declaraciones junto a Brasil que en el campo nuclear marcaron el comienzo de una nueva etapa de cooperación en materia de las salvaguardias y controles mutuos sobre los programas nucleares de ambos países. El primer paso fue la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear firmada por los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney el 30 de noviembre de 1985. A esta le siguieron las de Brasilia (diciembre 1986), Viedma (julio 1987), Iperó (abril 1988) y Ezeiza (noviembre 1988) en todas ellas, el eje central fue el compromiso de la Argentina y Brasil con el desarrollo exclusivamente pacífico de la energía nuclear; el propósito de cooperar estrechamente en todas sus aplicaciones en beneficio de ambos pueblos; la voluntad de extender dichos beneficios a otros países latinoamericanos; y el deseo de cooperar y coordinar en materia de política nuclear externa para, entre otros motivos, enfrentar en mejores condiciones las crecientes dificultades en la obtención de tecnología nuclear en el mercado internacional (Bompadre, 2000: 56-57). La adopción de estas declaraciones fue favorecida por el establecimiento en 1988 del Programa de Integración y Cooperación Argentina- Brasil (PICAB), en el cual el campo nuclear conformó definitivamente un elemento central de los intereses compartidos entre Brasil y Argentina. Los avances obtenidos se formalizaron en dos protocolos: el N° 11 sobre información inmediata y asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas; y el Protocolo N° 17 en que ambos países acordaron cumplir con los compromisos

internacionales para la aplicación exclusivamente pacífica de sus programas nucleares, manteniendo el interés de ampliar la autonomía de sus respectivos programas.

Sin embargo, a pesar de estos acercamientos, Argentina continuó al menos hasta 1990 con su posición negativa frente al TNP y Tlatelolco y no ratificó los tratados, lo que generó divergencias y desconfianza en la esfera internacional¹.

Esto se vinculó también con un segundo hito en la práctica política de la agenda de seguridad externa: la decisión de Alfonsín de continuar el desarrollo del Cóndor II. Un proyecto de desarrollo de tecnología misilística que había comenzado a gestarse durante el gobierno de facto anterior. Alfonsín firmó un decreto secreto, el S 604, en el que junto con la firma del ministro de Economía Juan Sourrouille, el ministro de Relaciones Exteriores Dante Caputo y el ministro de Defensa Raúl Borrás se sostenía que en 1981 la Fuerza Aérea había emprendido un plan de satelización llamado Cóndor I que se encontraba en una etapa de finalización y en base a sus resultados era posible encarar la producción nacional de cohetes capaces de poner satélites en el espacio. Dado el avance que representaba para el país y la situación económica el Ejecutivo determinaba en dicho decreto que era necesario encontrar financiamiento alternativo. Este surgiría del programa denominado Cóndor II el que “prevé financiar el desarrollo tecnológico deseado a través de un procedimiento de intercambio compensado con exportación de productor de la Industria Espacial” (Presidencia de la Nación Argentina, 1985). Este decreto permitió a la Fuerza Aérea "un sistema de intercambio compensado" para importar y exportar a Egipto partes del misil argentino sin utilizar divisas, y sin control de la Aduana ni de ningún otro organismo civil (Míguez, 2013: 157). La participación de Egipto e Iraq, sumada a la tecnología a intercambiar aumentó las sospechas sobre el Cóndor en el escenario internacional, principalmente de Estados Unidos que desde 1989 insistió tal como revelan los documentos desclasificados en que el Cóndor “era capaz de transportar una ojiva de 500 kg (o más)-incluso una ojiva nuclear (...) y, por lo tanto, califica como un sistema misilístico de preocupación respecto a la proliferación. Además, Argentina tiene disposiciones nucleares no aseguradas”². Esta desconfianza llevó a Estados Unidos a presionar a los socios europeos para abandonar el acuerdo, e indirectamente fue una presión a Argentina para cancelar el proyecto. En 1985, en un contexto económicamente adverso, Alfonsín se refirió a las dificultades del país para llevar adelante los desarrollos en la materia, aunque destacó la decisión de continuar las obras asociándolas a los intereses esenciales de la nación:

¹ Para autores como Escudé esto justifica y refuerza uno de los elementos centrales de la desconfianza de Estados Unidos a Argentina en el período. Véase: Carlos Escudé, *Realismo Periférico: Fundamentos Para la Nueva Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1992

² “19890525 Approaching the Argentines on Condor II” Documento desclasificado, Centro de Investigaciones Políticas CIPOL.

un conjunto de intereses esenciales de la nación se conjugan en el campo de la energía atómica, las dificultades económicas conocidas no han facilitado una continuación de los trabajos, aunque hemos reordenado las prioridades (...) [enfaticando] nuestra capacidad de uso pacífico del recurso en el mismo sentido se ha decidido continuar con el plan de obra acompañándolo a la modestia de los medios financieros que define la realidad del ahora (Alfonsín, 1985).

Un año más tarde, el tema volvió a estar presente al asociar el derecho al desarrollo nuclear con fines pacíficos a la independencia de la nación en cuanto a la toma de sus decisiones y al manejo de la política exterior:

Asimismo es coherente con la política interna de desarrollar la política nuclear con fines exclusivamente pacíficos. Dije antes que ser más independiente implica estar presentes en el mundo con nuestros valores éticos, nuestras posiciones políticas y nuestra lucha por una mayor justicia. Pero, fundamentalmente, ser independiente implica además una condición básica para el fortalecimiento de la democracia dentro de nuestras fronteras. *Porque no puede haber democracia auténtica si no hay independencia en el ejercicio de la política exterior* (Alfonsín, 1986).

En dicha oportunidad Alfonsín se refirió al desarrollo independiente de tecnología nuclear entendiendo a este como un mandato soberano y explícitamente como una forma de ejercer autonomía en la toma de decisiones de un gobierno democrático. Del mismo modo, remarcó como contraria, la modificación de tal posicionamiento ante las presiones o los intereses ajenos. En palabras del propio presidente:

La adopción de decisiones nacionales autónomas no sólo es un mandato histórico sino también una exigencia irrenunciable del sistema democrático (...) Mal podríamos decir que somos fieles a la voluntad soberana de nuestro pueblo, expresada a través de los mecanismos institucionales de la democracia, *si luego sometiéramos esa voluntad a los intereses, presiones o sugerencias de otros países o bloques de países*, por más conveniente que en lo inmediato pueda parecer ese sometimiento. Si los argentinos optáramos por el fácil alineamiento detrás de conveniencias inmediatas no sólo estaríamos enajenando nuestro futuro desarrollo independiente sino, fundamentalmente, estaríamos olvidando el mandato soberano de nuestro pueblo que nos ha encomendado representar su voluntad expresa, sin ningún tipo de interferencia (Alfonsín, 1987: 12).

En idéntico sentido se expresó en el Informe Anexo presentado en la misma oportunidad por el Ministerio de Defensa, en el que expresamente se enfatizó que “La Nación no tiene ambiciones territoriales, no pretende desarrollar armas nucleares (...) a la vez que desalienta la carrera

armamentista en el marco regional” (Presidencia de la Nación Argentina, 1987:35). Asimismo, el Ministerio vinculó la defensa nacional al objetivo de “perfeccionar *la capacidad de decisión nacional dentro de márgenes de creciente autodeterminación*” (Presidencia de la Nación Argentina, 1987: 35). Posteriormente, en 1989 el tema fue retomado en el Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores en el que específicamente se expresa el respaldo al desarrollo de energía nuclear con usos pacíficos entendido como un derecho inalienable, referencia directa a la discriminación que Argentina reconocía en el TNP entre países poseedores y no poseedores de armas nucleares.

A partir de 1990, el discurso en el ámbito interno respecto los temas de seguridad externa comenzó a manifestar una concepción diferente de los mismos. Sin embargo, hasta ese momento no fue acompañado por la práctica política. Del mismo modo, aparecen menciones a nuevas preocupaciones como el terrorismo internacional así como a la predisposición argentina a actuar en el escenario internacional para enfrentarlo.

En paralelo, y de cara al ámbito externo, la etapa iniciada por Alfonsín y que continuó Menem hasta 1990, reflejó el interés de Argentina en los temas centrales de la agenda de seguridad externa. El claro posicionamiento respecto la defensa del derecho al desarrollo nuclear con fines pacíficos, la búsqueda del desarme de las grandes potencias y el rol de Estados Unidos en ello fueron los ejes de las presentaciones nacionales ante la Asamblea de Naciones Unidas.

En cuanto a la no proliferación nuclear, el tema apareció con un desarrollo relevante en el discurso del canciller Caputo de 1986. Allí se presentó la cuestión como de alta prioridad para Argentina y se insistió sobre la diferencia de los estados poseedores y no poseedores de armas nucleares en cuanto a las escasas garantías de seguridad para éstos últimos:

... En 1984 mi país reclamó la urgente iniciación de un proceso global de desarme(...) no obstante ninguna de las condiciones negativas (...) se ha atenuado sino que, por el contrario, parecen haberse agravado. Tal es el caso de la proliferación vertical y geográfica de las armas estratégicas, la continuación de los ensayos, las ilusorias garantías de seguridad a Estados que no poseen armas nucleares y la ausencia de medidas para la prevención de una guerra atómica (Caputo, 1986).

Para 1987 la disertación argentina planteó el desarme como un compromiso que debía volverse efectivo en el que todos los miembros de la comunidad internacional debían involucrarse. En palabras del canciller “el desarme nuclear constituye, sin lugar a dudas, una tarea prioritaria que no puede demorarse” (Caputo, 1987). En la misma ocasión, se refirió al terrorismo internacional como nueva forma de violencia y volvió a asociarlo a las tensiones producidas entre Estados durante los últimos años en vinculación con la carrera armamentista (Caputo, 1987).

De este modo, teniendo en cuenta los discursos y prácticas que marcaron la agenda argentina en los temas de seguridad externa entre 1983 y 1990, es posible reconocer una cierta correspondencia entre las enunciaciones del Poder Ejecutivo y la praxis política que reflejan una tendencia en el modo de interpretar la autonomía. Durante el periodo señalado Argentina fue partidaria de la no proliferación nuclear, avaló el uso únicamente con fines pacíficos de tal energía y el derecho de los estados a producir en este último sentido. Consecuente con este posicionamiento, y a partir de las diferencias en los derechos y obligaciones entre los estados poseedores y no poseedores de armas nucleares emanados del TNP y del Tratado de Tlatelolco, el Ejecutivo Nacional no ratificó los mismos, aludiendo discriminación en el trato a los no poseedores como Argentina entendiendo que el TNP legitima la posesión del armamento nuclear en manos de unos pocos Estados y prohíbe a una inmensa mayoría la fabricación (incluida la ayuda técnica para tal fin), adquisición, recepción (directa o indirecta) y almacenamiento de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos (artículo II). Esto se correspondió en el ámbito discursivo con la aparición de referencias constantes a la capacidad del gobierno de tomar sus propias decisiones y a una crítica a las potencias centrales que limitan estas posibilidades tales como: “*la adopción de decisiones nacionales autónomas*”; “un efectivo cercenamiento de la autonomía de decisión de los países más débiles”; “el revertimiento de la carrera de armamentos nucleares *sobre bases no discriminatorias*”; “*la dignidad nacional compatible con el aprovechamiento de las oportunidades exteriores y condición para ser respetado*”, “*perfeccionar la capacidad de decisión nacional dentro de márgenes de creciente autodeterminación*”

Al comparar el discurso dirigido al ámbito interno con el externo, se observa un mayor énfasis respecto al desarrollo pacífico de energía nuclear en la Asamblea de Naciones Unidas y una mayor preocupación respecto la independencia en la toma de decisiones y respeto a la dignidad y el interés nacional en las aperturas de sesiones en el Congreso Nacional aunque el mensaje de ambos ámbitos es coherente entre sí y con la praxis del gobierno.

Un párrafo aparte merece el desarrollo del Cóndor II, dado que este es uno de los hechos en que el nivel de concordancia respecto lo presentado en el discurso y la práctica política se volvió más difuso dadas las posibilidades y sospechas de que se trate de una tecnología que permitiese actuar como transportador de otro tipo de armamento, además de las conexiones establecidas con países como Iraq y Egipto. El secreto con el que se llevó adelante todo su desarrollo en la etapa democrática, comenzando por los decretos firmados por el Ejecutivo que avalaron su puesta en marcha contribuyeron a aumentar el clima de sospecha a nivel exterior. A esto se sumó otra particularidad: en toda esta etapa no hay una referencia explícita al mismo en ninguno de los discursos presentados

tanto en Naciones Unidas como en la apertura de sesiones en el Congreso más que las menciones al derecho a producir tecnología nuclear con fines pacíficos.

A partir de 1991 la postura argentina en los temas de la agenda de seguridad externa comenzó a evidenciar modificaciones puntuales. Lo que para 1990 se avizoraba apenas como un cambio en el discurso, al año siguiente comenzó a plasmarse en la práctica política. El posicionamiento ante la no proliferación nuclear; y la propia relación con Estados Unidos en relación a estos temas, se redefinió.

2. 1991-2002

Hacia 1990 las presiones por la transferencia de tecnologías al país comenzaron a estar condicionadas a la firma del TNP y esto produjo en gran parte, el cambio en la posición nacional al respecto. El Tratado de Tlatelolco fue aprobado con sus enmiendas por el Congreso Nacional el 10 de noviembre de 1993 y posteriormente incorporado al orden jurídico interno a través de la Ley 24272. El 18 de enero de 1994 fue depositado en México el instrumento de su ratificación. Consecuentemente, el 13 de enero de 1995, por medio de la promulgación de la Ley 24.448 se aprobó la ley sancionada el 23 de diciembre de 1994, que ratificaba el TNP.

En la misma línea, se inscribió la decisión nacional de desactivar el Misil Cóndor II. Como señala Francisco Corigliano (2000) durante esta etapa se registró un progresivo incremento de las presiones de Washington y si bien existió resistencia de la Fuerza Aérea Argentina, en abril de 1990 el ministro de Defensa, Humberto Romero, anunció públicamente la paralización del proyecto (Blinder, 2015). Posteriormente, el 20 de julio el presidente Menem firmó el decreto secreto 1373 el cual disolvió la empresa y rescindió los contratos para desarrollar y exportar tecnología misilística.

En paralelo a este accionar, vinculado a la finalización del proyecto Cóndor II y al control de los envíos de tecnología nuclear³, dos hechos puntuales marcaron y atravesaron la política exterior argentina respecto la seguridad externa: el atentado en la Embajada de Israel en Buenos Aires, el 17 de marzo de 1992, que causó 22 muertos y 242 heridos y el de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) el 18 de julio de 1994. La aparición de dos hechos concretos del terrorismo internacional en territorio nacional condicionó la agenda de la seguridad externa. El terrorismo se convirtió en un tema central para Menem y los siguientes mandatarios cuyo discurso en el ámbito internacional se utilizó para justificar la relación de Argentina con Estados Unidos y la concordancia frente a los temas de seguridad externa.

Tras el atentado en la embajada, aparece por primera vez una mención al tema y al terrorismo, asociado al compromiso nacional para enfrentarlo, “atacarlo y destruirlo”: Esto se justificó en el

³ A los que se sumó la participación argentina en 1991 en la Guerra del Golfo. Momento en que el país rompió su tradición de neutralidad y envió dos fragatas apoyando la coalición liderada por Estados Unidos en su enfrentamiento con Irak ante la invasión a Kuwait.

discurso en el ámbito internacional durante esta etapa a partir de los cambios que transformaron a Estados Unidos en potencia victoriosa tras la guerra fría y por la necesidad, a nivel nacional, de superar la crisis interna. De este modo, el propio Di Tella en 1991 explicó la necesidad de “*eliminar las confrontaciones estériles de la política exterior que son contraproducentes*” “y agregó que “es un caso en que el moralismo converge con *el pragmatismo*” (Di Tella, 1991).

En 1992, Menem se refirió a una nueva política exterior que “la consolidamos con una política nuclear transparente. Con una política espacial de fines pacíficos” (Menem, 1992: XXI). Para 1993, el informe anexo del Ejecutivo presentado en la apertura de sesiones ordinarias indicó entre los hechos más destacados el acuerdo de Cooperación para los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, iniciado el 3 de septiembre de 1992 como el indicador “de la decisión argentina de ratificar el Tratado de Tlatelolco y la nueva política argentina de control de las exportaciones sensitivas”. Esto se vio como una nueva oportunidad de relacionarse con el exterior desde la confianza que emanaba del abandono de un proyecto controvertido como lo fue el Cóndor II; “la posibilidad de iniciar una nueva etapa en la relación en materia espacial, luego de la decisión argentina de desactivar el Proyecto Cóndor” (Menem, 1997).

Por su parte, el informe anexo de 1994 se refería específicamente a la situación del Cóndor II, así como a los vínculos con Estados Unidos, señalando que “La Argentina cumplió con la desactivación del misil Cóndor II, establecida en el decreto 995/91. Se iniciaron gestiones con los gobiernos de los Estados Unidos, a través del Departamento de Comercio, y de Francia con miras a reorientar las actividades de la planta de Falda del Carmen.

De este modo, las características hasta aquí señaladas tanto de la praxis política como del discurso a nivel nacional e internacional entre 1991 y 2001, señalan la predominancia de un particular modo de interpretar la autonomía respecto las cuestiones de seguridad externa. En primer lugar, es posible distinguir que en esta segunda etapa se llevaron a cabo una serie de medidas con un sentido diametralmente opuesto a las de la etapa anterior. Estas fueron: la aprobación de tratados de no proliferación como Tlatelolco y el TNP⁴ (si bien Argentina logró algunas modificaciones en el primero); la desactivación del misil Cóndor II⁵ tras las sospechas y presiones externas; y el acercamiento a las posiciones estadounidenses respecto el terrorismo internacional, desde 1992. Por otro lado, se debe señalar que el ámbito discursivo fue coherente con la praxis política. Así como

⁴ La adaptación a las políticas occidentales de no proliferación nuclear fue aconsejada por Carlos Escudé ya en notas de opinión en 1986. Véase: Carlos Escudé, “En política nuclear, la Argentina está en falta”, *Río Negro*, del 19 de agosto de 1986, Río Negro, Argentina.

⁵ Ceder a las presiones occidentales en el ámbito de los misiles balísticos fue aconsejado también por Carlos Escudé en una nota de opinión ya en 1988. Véase: Carlos Escudé, “El Cóndor II y la política exterior”, 22 de octubre de 1988, *Río Negro*, Río Negro, Argentina.

también, lo expresado en el ámbito internacional lo fue en el nacional. A su vez, estas intervenciones tuvieron en común que se caracterizaron por destacar la aparición de un nuevo orden mundial a partir del que se justificó una participación nacional vinculada a cuestiones de seguridad, tendientes a la “coordinación de posiciones”, la “autolimitación”, el “pragmatismo”. Este denodado esfuerzo por demostrar la pacificidad de los desarrollos nucleares nacionales, así como por manifestar el compromiso en la lucha contra la proliferación nuclear, fue permanente en el ámbito discursivo, principalmente en la primera presidencia de Menem. Entre 1995 y 2000 esto disminuyó, aunque se mantuvo inalterable en la práctica y hacia 2001 (cuando la agenda en seguridad externa cambió el eje a partir de la amenaza del terrorismo internacional tras el atentado a las Torres Gemelas de Nueva York) volvió a ser central.

Esta etapa se caracterizó entonces, por un discurso que cambió la crítica de la etapa anterior (a firmar los tratados, a modificar los desarrollos nacionales) por la justificación, y que, en lugar de buscar márgenes de acción independiente, “eliminó las confrontaciones estériles” y llevó adelante una praxis de corte pragmática. Estos cambios, permiten entender la desaparición de la autonomía en el discurso y la prevalencia de una interpretación en la agenda de seguridad externa vacía de contenido político y asociada a un análisis de los costos y beneficios de no confrontar.

3. 2002-2007

Los cambios sucedidos durante 2001 a nivel nacional e internacional, tuvieron sus consecuencias en la agenda de seguridad externa argentina. En primer lugar, el nivel nacional, estuvo marcado por la renuncia de De La Rúa y la inestabilidad para establecer su sucesión en medio de la crisis. Esto desembocó en la asunción de Eduardo Duhalde en el Ejecutivo Nacional hasta 2003, momento en que asumió tras elecciones libres Néstor Kirchner. Durante esta etapa el Ejecutivo Nacional se centró en brindar soluciones a la crítica situación de inestabilidad económica, social y política del país, aunque las cuestiones de seguridad externa ocuparon un lugar relevante. En segundo lugar, y en cuanto al nivel externo, el 2001 estuvo marcado por el atentado del 11 S en Nueva York, que tuvo como consecuencia inmediata, el recrudecimiento de la guerra contra el terrorismo en general y contra Al Qaeda en particular.

En esta coyuntura, la praxis política en cuestiones de seguridad externa como la no proliferación nuclear, el terrorismo, y la propia relación con Estados Unidos se modificó reflejando una reinterpretación de la autonomía.

En el ámbito del MERCOSUR integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos se conformó desde 2002 el “Mecanismo 3+1” en carácter de mecanismo informal de consulta, cooperación e intercambio de informaciones y experiencias con el objetivo de, desde la Triple

Frontera, coadyuvar a mejorar los niveles de seguridad globales. El Mecanismo 3+1 fue inspirado precisamente, en la política preventiva de Estados Unidos que reclamó fortalecer su presencia en la zona de la Triple Frontera, para luchar contra el terrorismo (Busso, 2006), en un contexto de agravamiento de los conflictos y ausencia de negociaciones. La posición argentina en la esfera internacional reafirmó el valor de dar continuidad a la celebración de las reuniones tendientes a cumplimentar los objetivos sobre el desarme nuclear, la no proliferación y la importancia del acceso a las tecnologías nucleares con fines pacíficos y la transferencia de dichas tecnologías hacia los países en desarrollo (Fouronge, 2003:56).

Ahora bien, en el ámbito discursivo nacional, las cuestiones de seguridad externa ocuparon un espacio central. Esto se plasmó en la aparición de una autodenominada nueva política exterior “digna” y “respetable”: “Después de una etapa que rozó con la indignidad, somos *nuevamente respetados, consultados* y muchas veces protagonistas” (Duhalde, 2003). Esta idea que comenzó con Duhalde se continuó bajo el gobierno de Kirchner en alusiones a la necesidad de tener un posicionamiento propio, aunque, a la vez, acorde al lugar relativo de Argentina en el mundo: “en ese mundo la Argentina debe tratar *de ocupar con postura propia, sólida, juiciosa y digna, un lugar*. Ese lugar estará siempre *condicionado por su peso específico*” (Kirchner, 2004). La nueva política exterior fue asociada, de modo explícito a la autonomía entendida como la participación en cuestiones externas: “hemos reafirmado la *determinación de no renunciar a nuestra autonomía* en las decisiones y participar de manera activa y constructiva a favor de un nuevo orden mundial” (Kirchner, 2005).

En cuanto a la no proliferación, el discurso en el ámbito nacional durante esta etapa presentó a la defensa como parte central de la política exterior. La no proliferación fue asociada a la “vocación pacífica” de Argentina y a la tradicional postura del país en relación al compromiso con los desarrollos pacíficos:

La política de defensa nacional, como una política de Estado, sostiene la concepción de la defensa como componente activo de la política exterior. En este marco, la Argentina tiene una proverbial vocación pacífica y de amistad hacia todos los pueblos del mundo, lo cual constituye el eje esencial en el cual se apoya nuestra política de defensa (...) Propiciamos la cooperación nuclear y espacial con fines pacíficos y continuamos con nuestra activa política en materia de desarme y no proliferación (Kirchner, 2006).

Asimismo, en 2007, Kirchner recuperó la noción de “derecho al desarrollo pacífico” que había desaparecido del discurso de los años anteriores junto a un firme compromiso con el TNP y tratados firmados:

Nuestro apego hacia la paz se expresa también en el compromiso con el desarme y la no proliferación. La Argentina ha planteado en forma muy clara en los foros internacionales

su posición de respeto al derecho inalienable de cada país a desarrollar un programa nuclear con fines pacíficos, principio consagrado en el Tratado de No Proliferación y al mismo tiempo la obligación de cooperar con el Organismo Internacional de Energía Atómica en la aplicación de su sistema de salvaguardias (Kirchner, 2007).

En relación al terrorismo, las menciones al tema fueron constantes, aunque acotadas. Desde 2003 el Ejecutivo Nacional presentó a la Asamblea Legislativa su compromiso con la lucha contra el mismo asociándolo a los atentados locales, aunque dejó expresamente aclaro que ello no implicaba enviar tropas a combatirlo: “La lucha contra el terrorismo internacional, que tan profundas y horribles huellas ha dejado en la memoria del pueblo argentino, nos encontrará dispuestos y atentos para lograr desterrarlos de entre los males que sufre la humanidad (...) sostenemos una firme posición de condena al terrorismo internacional pero defendemos la paz y la tarea de las Naciones Unidas (...) quiero ser muy claro en esto: no saldrán nuestras tropas a pelear ninguna guerra en Irak” (Kirchner, 2003):

La no proliferación nuclear se asoció con otro de los temas centrales respecto la seguridad externa en esta etapa: el terrorismo internacional en Naciones Unidas. Los discursos de los representantes nacionales dieron centralidad a la cuestión. En 2003 Kirchner enfatizó que: “Desde nuestra perspectiva, las amenazas contemporáneas a la paz provienen tanto de la acción criminal del terrorismo como de la proliferación de armas de destrucción masiva”. Asimismo, en cada una de las presentaciones hubo expresiones respecto el compromiso argentino en la lucha contra el mismo expresada como “máxima prioridad”, así como también referencias a la solidaridad del país, a partir de la empatía generada por los atentados sucedidos de los años noventa en Buenos Aires: “Sabemos qué estamos diciendo. Nosotros hemos sufrido en carne propia en los años 1992 y 1994 nuestras propias Torres Gemelas” (Kirchner, 2003b).

Por otro lado, los discursos sobre la cuestión presentaron en esta etapa una crítica implícita al rol de Estados Unidos y las potencias que acompañaron la intervención en la denominada “guerra contra el terrorismo”. Esta se basó en la conexión que el Ejecutivo Nacional puso de manifiesto entre la lucha contra el terrorismo y los Derechos Humanos que quedó plasmada en los discursos de 2004 y 2006 (tras una omisión del tema en 2005). En ellos, el mandatario argentino señaló el respeto al derecho internacional como un pilar básico de la respuesta al terrorismo asociado a la búsqueda de la defensa de la esfera estatal, por un lado, y el respeto de los derechos por otro. De este modo, marcó una distancia con la posición de Estados Unidos al incorporar la posibilidad de que existan violaciones a determinados derechos en nombre, precisamente, de la lucha contra el terrorismo. En este sentido, en 2004 Kirchner planteó que:

Existe una necesaria vinculación entre el respeto a los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo y debe preservarse el equilibrio entre la defensa que el Estado debe realizar y

el respeto de los derechos humanos. Es central, para enfrentar con éxito al terrorismo, contar con legitimidad en la respuesta y respaldo de la opinión pública internacional (Kirchner, 2004b).

De este modo, las acciones en el área mostraron la dualidad del posicionamiento argentino. Por un lado, Argentina se acercó a Estados Unidos especialmente en los reconocidos como “problemas comunes” y estructurales para la seguridad externa, pero por otro, se apoyó en la posibilidad de marcar las diferencias, entendiendo que en ello reside el “*respeto a nuestras convicciones*, la historia y las prioridades nacionales”, en suma, la “dignidad” nacional y las “relaciones independientes” a la que se aludió en los discursos. Esta ambivalencia se explicó por el reconocimiento que el Ejecutivo hizo de los límites de acción de Argentina en el terreno, al decir que esta participación está “condicionada por el propio peso” del país y el poder que representaba Estados Unidos.

A modo de reflexiones finales. El vaivén de la autonomía.

A partir del análisis histórico realizado se pone en evidencia el rol de la autonomía como una categoría de análisis clave para comprender desde la historia el desarrollo del posicionamiento argentino ante temas de política externa. Esto se manifiesta en la existencia de cierta correspondencia entre el posicionamiento nacional en cada etapa y las interpretaciones teóricas de la autonomía. De este modo, corresponde a la primera, una interpretación de la autonomía como “oportunidad” que se da entre 1983 y 1990, cuando el gobierno de Alfonsín primero y Menem después, mantuvieron la negativa a firmar el TNP y Tlatelolco así como también continuaron el Proyecto Cóndor II, a pesar del pedido y la desconfianza de Estados Unidos. La justificación brindada, asociada a la defensa de objetivos, derechos e intereses del país se vincula (tanto en el discurso como en las actitudes y conductas del Poder Ejecutivo) con aspectos propios de lo que Juan Carlos Puig denominó autonomía heterodoxa. La existencia de un grado de confrontación/ divergencia con Estados Unidos, muestra un margen de maniobra desde el cual, el Ejecutivo Nacional, “construye” autonomía. En este sentido y siguiendo el planteo de Puig, la posibilidad de desarrollar y poseer una capacidad disuasiva masiva otorga jerarquía en el sistema internacional. Sin embargo, Estados Unidos al imponer criterios y acuerdos de no proliferación nuclear impulsa a Argentina a renunciar a tal capacidad y por ende a la autonomía. Frente a esta situación, durante esta etapa, el discurso y la praxis de Argentina reflejó la búsqueda de oportunidades en pos de la toma de decisiones independientes ganando espacios (o márgenes) en el

sistema internacional a pesar de las presiones y en un contexto adverso para ello, marcado por la finalización de la guerra fría y la hegemonía estadounidense.

Una segunda etapa se distingue entre 1991 y 2001 e involucra a los mandatos de Menem y De la Rúa. Vinculada a una nueva interpretación de la autonomía como “alineamiento” que se visibiliza en el cambio rotundo respecto la posición nacional en los temas de la agenda y en la estrecha vinculación con Estados Unidos. Este cambio se consolida hacia la mitad del primer mandato de Menem, y se presenta como contracara de las políticas de años anteriores inspiradas por la búsqueda de prestigio y los intentos de desafiar la hegemonía estadounidense. La nueva interpretación de autonomía se vincula a los postulados de Escudé y a la necesidad de analizar los costes de usar la libertad de maniobra del país. De este modo, se explica el énfasis en buscar evitar sanciones y actitudes no cooperativas por parte del mundo desarrollado, especialmente con Estados Unidos. Esto se plasmó en el abandono del Proyecto Cóndor II, la firma de los tratados de no proliferación nuclear, así como el discurso que acompañó esta etapa, ausente de referencias explícitas a la autonomía y de un vaciamiento de todo significado político en términos de independencia y autodeterminación.

A partir de 2002 y hasta 2007 se identifica una tercera etapa en que la autonomía se asocia a la dignidad nacional. Los lineamientos autonomistas reaparecen en los temas de la agenda de seguridad internacional, en un momento en que el énfasis central está puesto en el terrorismo internacional. Durante los gobiernos de Duhalde y Kirchner, existe una convergencia con el gobierno de Washington en lo que éste considera como temas e intereses estratégicos, materializado por ejemplo en el Mecanismo 3+1 puesto en marcha en la triple frontera argentina con apoyo de Estados Unidos, aunque se mantienen y destaca el distanciamiento en aspectos puntuales. La negativa a participar enviando tropas a la guerra contra el terrorismo encabezada por el gobierno de Washington, por un lado y las críticas abiertas al avasallamiento de los Derechos Humanos en los ataques son un ejemplo. De este modo, en un contexto internacional marcado por las nuevas amenazas, en que la atención de Estados Unidos se centra en Medio Oriente y en apenas unos pocos puntos específicos como la Triple Frontera (en donde se sospecha de posibles conexiones), el discurso nacional recupera la noción de dignidad que asocia a las decisiones de orientación autonomista y al respeto a las “propias convicciones”, que buscan la generación de márgenes de maniobra y promueven la independencia de la Nación. Sin embargo, la colaboración y el continuo compromiso argentino, evita confrontar de lleno en un tema que Estados Unidos considera estratégico y pone de manifiesto el retorno a una interpretación heterodoxa de la autonomía en los términos de Puig.

A partir de esta delimitación de etapas es posible señalar que los temas de la agenda analizados fueron centrales y estuvieron inmersos en los propios cambios del sistema internacional durante todo el período. Frente a ellos, la postura de Argentina tuvo ciertos vaivenes que se reflejaron en cambios

en la interpretación de la autonomía. Sin embargo, la autonomía por sí sola, resulta un concepto que poco ofrece si no se tiene en cuenta la relación existente entre el plano internacional y las oportunidades o limitaciones coyunturales que ofrece y el plano nacional.

En este sentido, como se desprende del recorrido realizado, la interpretación dominante de autonomía en cada etapa es situada social e históricamente. La alternancia entre una y otra, muestra que tampoco existe una única interpretación que pueda asociarse directamente a un partido político ni a un mismo ejercicio presidencial. De este modo, es posible encontrar coincidencias que van más allá de los gobiernos y de su signo partidario como también variaciones dentro de un mismo mandato. Por ejemplo, la primera etapa incluye a Alfonsín y el primer año del gobierno de Menem y a la vez, es coincidente con la tercera etapa de Duhalde y Kirchner. Es decir, gobiernos radicales y peronistas compartieron en dos momentos históricos distintos la interpretación heterodoxa de la autonomía en un mismo tema de la agenda. Por otro lado, la segunda etapa comprende desde 1991 los dos mandatos de Menem (peronista/justicialista) pero también los del gobierno de De la Rúa, perteneciente a la alianza opositora.

Referencias bibliográficas

- Alfonsín, R. (1983), Mensaje del Presidente de la República Argentina Raúl Alfonsín.
- Alfonsín, R. (1985), Mensaje Presidencial del Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de mayo.
- Alfonsín, R. (1986), Mensaje Presidencial del Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de mayo.
- Alfonsín, R. (1987), Mensaje Presidencial del Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de mayo.
- Bernal-Meza, R. (2005), América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales, Buenos Aires, Nuevohacer, Grupo editorial latinoamericano.
- Blinder, D. (2015), “El origen del misil Cóndor II (1976-1983). Dictadura, guerra, y disuasión”, Saber y Tiempo, v.1, n°1, pp. 60-80.
- Bompadre, G. E. (2000), “Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Evolución y Perspectivas”, Relaciones Internacionales, n°18.

- Busso, A. (2005), “Seguridad mundial y regional: incidencias en la política exterior y de defensa de la República Argentina”, en S. Eissa, Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales. Contribuciones al debate, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Corigliano, F. (1998), “La Dimensión Bilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de las ‘Relaciones Especiales’”, en A. Cisneros y C. Escudé, Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina, Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE), Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), parte IV, tomoXV.
- Caputo, D. (1986), Mensaje del Canciller argentino Dante Caputo, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, septiembre.
- Caputo, D. (1987), Mensaje del Canciller argentino Dante Caputo, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 23 de septiembre.
- Colacrai, M. (1992), “Perspectivas teóricas de la bibliografía de política exterior argentina” en R. Russell (ed.), Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior. Argentina, Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina.
- Di Tella, G. (1991), Mensaje del canciller Guido Di Tella, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 23 de septiembre.
- Duhalde, E. (2003), Mensaje Presidencial del Dr. Eduardo Duhalde a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2003
- Escudé, C. (1991), “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito”, Carta América Latina/Internacional, v. 8, n°7, enero-marzo.
- Escudé, C (1992), Realismo periférico. Fundamentos para la Nueva Política exterior Argentina, Buenos Aires, Planeta.
- Fonrouge, M. F. V. (2003), Desarme nuclear: regímenes internacional, latinoamericano y argentino de no proliferación, United Nations Publications, UNIDIR.
- Kirchner, N. C. (2003), Mensaje Presidencial del Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 25 de Mayo de 2003.
- Kirchner, N. C. (2003b), Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre.
- Kirchner, N. C. (2004), Mensaje Presidencial del Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo.
- Kirchner, N. C. (2004b), Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 21 de septiembre.

- Kirchner, N. C. (2005), Mensaje Presidencial del Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo.
- Kirchner, N. C. (2006), Mensaje Presidencial del Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo.
- Kirchner, N. C. (2007), Mensaje Presidencial del Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo.
- Menem, C. S. (1992), Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de mayo
- Menem, C. S. (1997), Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de mayo.
- Míguez, M.C. (2013), Los partidos políticos, y la política exterior argentina, Buenos Aires, Ariel.
- Presidencia de la Nación Argentina (1985), Decreto S604, 9 abril.
- Presidencia de la Nación Argentina (1987), “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1987”, en Mensaje Presidencial del Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de mayo.
- Puig, J.C. (1980), Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Russell, R. y J. G. Tokatlian. (2002), “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, Perfiles latinoamericanos, n° 21, 159-194.
- Simonoff, A. (2014), “Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las Relaciones Internacionales”, Documentos de Trabajo, n°8, junio.
- .