

USO Y DESUSO DEL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN: UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA ENTRE 1983 Y 2007¹

USO E DESUSO DO PRINCÍPIO DA NÃO INTERVENÇÃO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA ARGENTINA ENTRE 1983 E 2007

Roberto Miranda²

Investigador Independiente

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Santa Fe - Santa Fe - Argentina

Virgilio Jiménez Grotter³

Instituto de Investigaciones Internacionales

Universidad Católica de Santa Fe

Santa Fe - Santa Fe - Argentina

Resumen: Uno de los ejes principales de la tradición diplomática argentina fue el haber sostenido el principio de no intervención en los asuntos internos de un Estado. Sin embargo, desde la recuperación democrática en 1983 hasta 2007, es posible observar que Argentina distó de tener la misma posición internacional en torno al citado principio. De manera que el propósito del presente trabajo es analizar las políticas exteriores de los gobiernos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Néstor Kirchner, desde una perspectiva comparativa, para determinar el uso que cada uno de estos presidentes hizo del mencionado principio frente a algunas situaciones domésticas de países latinoamericanos. El análisis se enfocó en la variable decisión de la política exterior, y para ello -como unidad de observación- se consideraron las acciones desplegadas por ésta política en los casos del conflicto centroamericano de los ochenta, la situación cubana y las crisis de Bolivia de 2003 y de 2005. Como consecuencia de este enfoque, se concluye que el uso del citado principio respondió al interés particular de cada gobierno, en lugar de replicar la experiencia histórica de la política exterior argentina, es decir, la de sostener una orientación estatal homogénea.

Palabras-clave: Política exterior argentina. Principio de no intervención. Variable decisión. Orientación estatal. Objetivo gubernamental.

Resumo: Um dos principais eixos da tradição diplomática argentina era ter sustentado o princípio da não intervenção nos assuntos internos de um Estado. No entanto, a partir da recuperação democrática de 1983 a 2007, é possível notar que a Argentina estava longe de ter a mesma posição internacional em torno desse princípio. Assim, o objetivo deste trabalho é analisar as políti-

¹ Este artículo forma parte de los avances logrados en el marco del proyecto de investigación titulado “Tipos de estudio en torno a la política exterior argentina: una investigación aplicada”, auspiciado y financiado por la Universidad Católica de Santa Fe (Argentina).

² robertoxmiranda@yahoo.com.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7692-2253>

³ vjimenez@ucsf.edu.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1701-0195>

cas externas dos governos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem e Nestor Kirchner, de uma perspectiva comparativa, para determinar o uso que cada um desses presidentes fez do princípio supracitado diante de algumas situações domésticas nos países latino-americanos. O estudo comparativo concentrou-se na decisão variável da política externa, e para isso – como unidade de observação – as ações tomadas por essa política foram consideradas nos casos do conflito centro-americano dos anos oitenta, da situação cubana e das crises da Bolívia em 2003 e 2005. Em consequência desta abordagem, conclui-se que o uso do referido princípio respondeu ao interesse particular de cada governo, em vez de replicar a experiência histórica da política externa argentina, ou seja, a de sustentar uma orientação estatal homogênea.

Palavras-chave: Política externa argentina. Princípio da não intervenção. Variável decisão. Orientação do estado. Alvo governamental.

Recebido: 11/12/2020

Aprovado: 12/02/2021

Consideraciones iniciales

Uno de los aspectos que desde el siglo decimonónico caracterizó a la política exterior (PE) de varios países latinoamericanos es el haber sostenido el derecho soberano del Estado de decidir sus cuestiones internas como internacionales sin ser afectado por otros Estados. Este derecho de igualdad soberana de las naciones y de autodeterminación de los pueblos, se consagró como principio de no intervención en los asuntos internos de un Estado (PNI). Es un concepto normativo sobre el cual pesan distintas interpretaciones de acuerdo a cada situación en particular, cuya evolución fue – precisamente – representando determinados significados según la época de que se tratase (Roncagliolo Benítez, 2015, p. 456).

Del PNI entendido como principio de prohibición del uso o amenaza de la fuerza, se sumó el precepto de que ningún país “tiene el derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuese el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro”, a lo cual se añadieron las excepciones referidas a la posibilidad de la injerencia de terceros por razones de protección humanitaria o de defensa de la democracia y de los derechos humanos (Tempesta, 1999).

Junto a la evolución del concepto del PNI y de la pluralidad de definiciones jurídicas en torno al mismo, la tradición diplomática argentina convirtió a tal concepto en uno de los ejes principales de sus relaciones internacionales. Las “cláusulas” del diplomático Carlos Calvo (1868) y del canciller Carlos Tejedor (1872), en sus épocas centradas en la obligación de que todo extranjero debía someterse a las leyes y autoridades del país en

el cual residía, articularon una posición de PE orientada a la defensa de la soberanía e igualdad jurídica de los Estados (Ruiz Moreno, 1961, p.11).

Más tarde, el canciller Luis Drago (1902), preocupado por el bloqueo naval impuesto por Gran Bretaña, Alemania e Italia a Venezuela para el cobro compulsivo de la deuda que ésta nación tenía con las potencias europeas, reforzó la noción de igualdad soberana de los Estados atento al principio de Derecho Internacional de no intervención en los asuntos internos de un país. El principio se transformó en una noción fuerte de la política exterior argentina (PEA), puesto de manifiesto en todas y cada una de las conferencias panamericanas, en la Sociedad de las Naciones y en los tribunales jurídicos internacionales.

Sin duda, el PNI fue un estandarte del prestigio político que supo ostentar Argentina a través de sus relaciones exteriores, como por ejemplo, la oposición sistemática sostenida ante el intervencionismo estadounidense en países de América Central y el Caribe, lo cual le valió el reconocimiento diplomático y académico de varias naciones de la región. Más aún, el mencionado prestigio le facilitó a la PEA el ejercicio de la neutralidad durante las dos guerras mundiales. Si bien la citada neutralidad fue muy funcional al comercio exterior, a los gobiernos que la impulsaron no les resultó difícil su fundamentación jurídica. De algún modo, en términos políticos, hubo una suerte de ensamble conceptual entre el PNI y la neutralidad, lo cual quedó patente a través de la diplomacia multilateral que llevó a cabo Argentina en la etapa más dura de la Guerra Fría, por ejemplo, en sus posiciones frente a las situaciones domésticas de Guatemala (1954), Cuba (1962) y República Dominicana (1965).

A pesar de la discontinuidad institucional del país producto de la irrupción sistemática de regímenes militares, la diplomacia argentina logró conservar el PNI, el cual siguió siendo una orientación del Estado en materia de PE por encima de los objetivos particulares de las decisiones internacionales de cada gobierno. Precisamente, se supone que la orientación de la PE de un país es común a los sucesivos gobiernos porque resume unos pocos tópicos fundamentales vinculados a la historia, la cultura y los intereses nacionales del Estado, transformándose en referencia cuasi pétrea de los objetivos que legítimamente formula cada gestión gubernamental al momento de conducir las relaciones internacionales de la nación.

Con la redemocratización de 1983, el PNI cobró fuerza en un mundo que todavía se encontraba inmerso en el conflicto Este-Oeste. Los gobiernos que se sucedieron portaron distintas políticas exteriores en cuanto a sus concepciones y propuestas, mientras los contextos internacionales fueron cambiando, como en los noventa con el impacto de la globalización, y en los primeros años del siglo vigente con la gravitación de los poderes emergentes.

Desde la recuperación democrática hasta 2007, se observa que Argentina en distintas situaciones de injerencia extranjera en la política interna de un país, distó de tener la misma posición oficial considerando el PNI. De este modo, el propósito del presente trabajo es analizar las políticas exteriores de los gobiernos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Néstor Kirchner, desde una perspectiva comparativa, para determinar el uso que cada una de las gestiones hizo del PNI frente a algunas situaciones domésticas de países latinoamericanos.

Para el estudio comparativo de las citadas políticas exteriores basado en un diseño longitudinal (Kaarbo et al, 2012), se consideraron los casos del conflicto centroamericano de los ochenta, la situación cubana y las crisis de Bolivia de 2003 y de 2005. El análisis se centró en la variable decisión de la PE (Kaarbo, 2015; Hermann, 2020 a fin de compulsar la posición adoptada por el país ante determinada situación internacional. No se trató de investigar la estructura y el proceso de toma de decisiones de la PEA para detectar actores que participaron en el mismo, ni los intereses que movilizaron éstos actores. La lente se ubicó sobre las acciones de PE que, justamente, materializaron la intención de la decisión patrocinada por cada gobierno en particular.

Como variable de referencia se agregó la percepción de la PE, la cual fue examinada a través del discurso de tal política (Larsen, 2018, p.63), y al solo efecto de contextualizar la decisión gubernamental. De manera que en el análisis está presente el vínculo del comportamiento internacional del país con el relato de su PE. Como consecuencia de este enfoque, se concluye que el uso del citado principio respondió al interés particular de cada gobierno, en lugar de replicar la experiencia histórica de la política exterior argentina, es decir, la de sostener una orientación estatal homogénea.

1. La congruencia

Alfonsín asumió la presidencia de la Nación en diciembre de 1983, iniciando una nueva etapa de redemocratización, dando un importante giro en la política exterior que se había implementado hasta ese momento. Las relaciones internacionales de aquel período fueron pensadas y ejecutadas en un contexto internacional muy complejo (Alconada Sempé, 1996), ya que en ese momento existían varios condicionantes externos, como lo eran la subsistencia de regímenes de facto en varios países de la región, el problema de la deuda externa que afectaba a Latinoamérica en general y cuestiones limítrofes heredadas de la dictadura militar. Al mismo tiempo, la coyuntura internacional estuvo marcada por el conflicto Este-Oeste que se encontraba atravesando su último tramo, y cuya principal característica fue el recrudecimiento de tal conflicto, lo cual derivó en el incremento de la carrera armamentista (Halliday, 1989).

Las disputas entre Estados Unidos y la Unión Soviética se dirimieron en varios lugares del entonces denominado Tercer Mundo, siendo América Central uno de los espacios geográficos donde la Guerra Fría se manifestó con mayor virulencia. En palabras de María Delicia Zurita (2010, p.3) “la guerra fue ‘fría’ en Europa pero fue ‘caliente’ en el Tercer Mundo, es decir en Asia, África y Latinoamérica”. En aquellos años, países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala padecían graves conflictos internos que reproducían la lucha entre los dos protagonistas de aquel mundo bipolar, situación que amenazaba con desestabilizar a toda la región (Caputo, 2015). El caso más complejo se daba en Nicaragua, donde el movimiento insurgente sandinista – con el apoyo de la Unión Soviética – había derrocado a la dictadura de Anastasio Somoza, que era un aliado estadounidense.

El gobierno de Ronald Reagan entendió que lo que ocurría en América Central podía comprometer la seguridad del hemisferio, por lo que instrumentó una política de fuerza basada en una mayor presencia en Nicaragua a través del apoyo a los “contras”, principalmente a través del suministro de armamento y ayuda financiera. Estas acciones fueron conformes a la estrategia desarrollada por el mandatario estadounidense para con el Tercer Mundo, que en líneas generales no consistió en intervenir directamente, sino en apoyar a las guerrillas de derecha locales donde existieran conflictos y en actuar unilateralmente. Por otra parte, en 1985 Reagan decretó un bloqueo económico sobre Ni-

caragua que buscaba terminar con el gobierno sandinista (Zurita, 2010), medida que tuvo efectos devastadores sobre la economía del país centroamericano.

Alfonsín tenía una visión opuesta sobre la situación en Centroamérica, motivo por el cual en el marco de una visita oficial a Washington se manifestó en contra de la política de fuerza impulsada por Reagan y en cambio insistió en que la única forma de solucionar esa crisis era a través del diálogo y de la no intervención en los asuntos internos de los Estados, expresando que el problema de América Central no podía ser solucionado unilateralmente (Pérez Llana, 1986). De acuerdo al diagnóstico realizado por el mandatario argentino, las causas de la crisis eran sociales y políticas, pero no necesariamente derivaban del enfrentamiento Este-Oeste, ya que para el líder radical era prioritario resolver la situación económica del continente teniendo en cuenta que los países que recuperaron la democracia durante los ochenta habían heredado pesadas cargas por endeudamientos persistiendo expectativas insatisfechas.

La diplomacia argentina entendió que la única alternativa posible para lo que acontecía en Centroamérica era una rápida solución democrática y pluralista, desechando soluciones basadas en el uso de la fuerza. A diferencia de lo que pregona Estados Unidos, Alfonsín adhirió junto con otros países del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) a la Declaración de Caracas, documento que abogaba por un levantamiento del embargo a la vez que se comprometía a ayudar económicamente al gobierno nicaragüense (Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina, 2000). Asimismo, la Argentina expresó su apoyo a las acciones multilaterales desarrolladas por el Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora, formando parte de este último, y reafirmando su voluntad de alcanzar una solución negociada para la crisis en América Central.

La relación con Cuba fue otro de los aspectos interesantes de la política exterior argentina durante el gobierno radical. Desde que llegó a la Casa Rosada, Alfonsín procuró acercarse al gobierno cubano, sosteniendo posiciones convergentes en varios temas de la agenda bilateral. Ambos países coincidieron en lograr la distensión en el área centroamericana (Cuba había apoyado lo actuado por Argentina y la creación del Grupo de Apoyo a Contadora), el envío de misiones comerciales con el propósito de expandir las exportaciones argentinas a Cuba y la realización del primer vuelo comercial entre Bue-

nos Aires y La Habana por parte de la empresa Aerolíneas Argentinas, logrando un acercamiento hasta que en octubre de 1986 se concretó el viaje de Alfonsín a la isla, transformándose de esta manera en el primer presidente argentino en visitar la capital caribeña.

Una cuestión que colocó en una disyuntiva a la novel democracia argentina fue la referida a la violación de los derechos humanos por parte del régimen castrista. Esta cuestión fue debatida en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a principios de 1987, ámbito en el cual Estados Unidos impulsó un proyecto de resolución cuyo propósito era condenar directamente a Cuba. Para la administración radical votar a favor del proyecto estadounidense significaba aceptar la condena, mientras su rechazo equivalía a defender el sistema castrista, de modo tal que Argentina sostuvo una posición distante tanto de la esgrimida por Washington como de la realidad del régimen cubano concordando con una moción presentada por la India, la cual no adoptaba ninguna decisión de fondo (Sanchís Muñoz, 2010), y en su lugar afirmaba que para acusar a Cuba primero había que hacer una investigación sobre la veracidad de las denuncias (Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina, 1999).

En 1988 Argentina también votó en disidencia con Estados Unidos, actitud que se repetiría el año siguiente que fue el último del mandato presidencial de Alfonsín. En esta oportunidad, Argentina desarrolló acciones convergentes junto con Colombia, México y Perú en la elaboración de una nueva propuesta en virtud de la cual se invitaba a una delegación del mencionado órgano multilateral de la ONU para que realizara una visita a Cuba y elaborara un informe sobre lo que allí estaba aconteciendo, postura que sería bien recibida por el gobierno cubano y que a su vez tuvo distintas repercusiones en la política interna del país (Figari, 1997). De esta manera se pudo frenar un proyecto de resolución impulsado por Washington condenando a Cuba.

El gobierno de Alfonsín buscó alejarse de las tensiones propias del conflicto Este-Oeste, y en este sentido su discurso de PE se apoyó en principios relacionados con el Derecho Internacional, el papel del multilateralismo y la importancia de las instituciones internacionales, los cuales representaban un neoidealismo periférico (Russell, 1991). Bajo esta perspectiva enarboló la defensa del PNI en los asuntos internos de un país. La posición que adoptó frente a la situación centroamericana, como ante la cuestión cubana, fue

congruente con el mencionado principio, lo cual implicó dos aspectos: por un lado, recuperar un concepto clave de la tradición diplomática argentina, y por el otro, reflejar indicios autonomistas en las decisiones de PE transformadas en acciones, al desempeñar un rol discrepante con la potencia hegemónica en cuestiones de diseño hemisférico, separando los procesos domésticos de países latinoamericanos del interés nacional de esa potencia.

2. La prescindencia

Las relaciones internacionales durante los gobiernos de Menem se desarrollaron en un clima completamente diferente a la época de Alfonsín si se tiene en cuenta que, al iniciarse los noventa, se produjeron importantes transformaciones en el sistema internacional materializadas en episodios inesperados como el fin de la Guerra Fría y la desmembración de la Unión Soviética. Como consecuencia de estos acontecimientos, Estados Unidos pasó a ocupar el lugar de única superpotencia, dando origen a un nuevo orden internacional, para algunos de carácter unipolar, para otros multipolar, o bien uni-multipolar. La flamante constelación de poder fue rápidamente considerada por Menem, quien no vaciló en alinearse con la potencia hegemónica, lo cual en parte se justificaba por la relevancia que adquirieron los acreedores externos, en particular la banca estadounidense, y en parte – también – por el papel que la misma iba a tener en la economía argentina (Frenkel, 2015).

Uno de los problemas que enfrentó la conducción política nacional fue el de las dificultades financieras que afectaban al país, las cuales – desde el punto de vista externo – situaban a la Argentina en una posición de debilidad (Russell, 1990), potenciando las variables económicas en la formulación de la PE. Pero más allá de esto, los vínculos con el contexto externo presentaron algunas aristas interesantes siendo una de ellas la relación con Cuba y – más puntualmente – lo concerniente a las votaciones en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU por violaciones a los derechos humanos por parte del gobierno de Fidel Castro. En el comienzo de su gestión, Menem coincidió doctrinariamente con Alfonsín en mantener una posición de abstención sobre la situación interna en la isla, pero luego el presidente de origen justicialista produjo el giro de la PEA al respaldar la decisión de Estados Unidos de condenar a Cuba por no respetar los dere-

chos humanos en su territorio, amoldándose – de este modo – al nuevo escenario de pos Guerra Fría.

El cambio, motivado desde una percepción pragmática del mundo (DeLa Balze, 1998), significó prescindir del PNI y por lo tanto quebrar la tradición diplomática argentina. El voto menemista a favor de la condena de Cuba auspiciado por la Casa Blanca, a pesar de perder valor porque las sanciones a la isla habían quedado sin efecto como consecuencia de la abstención de la mayor parte de los países que integraban la citada comisión, fue una clara respuesta a la alianza de poder que el presidente argentino había tejido con Washington. El compromiso político de Buenos Aires con la mencionada alianza, fue ratificado cuando al interior del mismo gobierno menemista existió la intención de volver hacia la posición abstencionista. El senador Eduardo Menem y el embajador argentino en La Habana, Jorge Telerman, buscaron la moderación y trataron de mejorar la relación con Cuba bajo la excusa de negociar el cobro de la deuda que el régimen castrista tenía con Argentina desde 1973, a propósito del financiamiento de la importación de maquinaria agrícola y otros bienes (Moneta, 1979).

Eduardo Menem y Telerman imaginaron que una visita oficial del presidente argentino a la isla era posible por dos razones: por un lado, la llegada del Papa Juan Pablo II a Cuba, a comienzos de 1998, había inaugurado una nueva perspectiva sobre la isla al descomprimir viejas tensiones de la Guerra Fría. Por otro lado, el encuentro sorpresivo de Castro en el Embajada Argentina con una misión comercial de empresarios que encabezaba el gobernador de Córdoba, Ramón Mestre, abría un eventual canal de entendimiento entre los dos países para relanzar las relaciones bilaterales. Al mismo tiempo, la expectativa del senador y del embajador se basaba en que en la etapa final del segundo gobierno de Menem, los beneficios económicos del alineamiento político con Estados Unidos eran muy escasos, y por lo tanto Argentina necesitaba re-pragmatizar sus relaciones exteriores a través de una mayor diversificación diplomática y comercial.

No obstante, la presión del gobierno estadounidense sobre Menem para que aquella intención no prosperara fue fuerte y directa. En ocasión de la II Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998, la secretaria de Estado Madeleine Albright le pidió expresamente al canciller Guido Di Tella, que Argentina mantuviera el voto de condena a Cuba en el marco de la ONU, lo cual fue reiterado por Bill Clinton a

Menem. En ese momento la advertencia de Washington era que no quería desistir de su propósito de respaldar oficialmente a Argentina como miembro del G-20, el cual estaba en vías de creación en tanto foro de ministros de finanzas y presidentes de bancos centrales de países desarrollados y emergentes. Justamente, la nominación de Argentina como país emergente estaba relacionada con la respuesta internacional que Estados Unidos le brindaba a la nación latinoamericana luego de años de alineamiento político, y a la cual le había otorgado la “exclusividad” de la condición de aliada extra-OTAN.

La prescindencia del gobierno menemista del PNI tuvo la particularidad de condenar a Cuba por la violación de los derechos humanos y el no sometimiento a la democracia siguiendo la prédica de Estados Unidos, pero de criticar los sucesivos embargos que Washington le fue imponiendo a La Habana, principalmente el referido a la aplicación de la ley Helms-Burton, como ocurrió en las cumbres del Grupo de Río, VIII (1994) y XII (1998), y en la XXVI Asamblea General de la OEA, realizada en 1996, adhiriendo a la postura de la mayor parte de los países latinoamericanos (Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina, 1999). De todos modos, es importante señalar que la crítica al embargo adquirió un tono suave desplegado en los foros multilaterales en los cuales participó Argentina. Esta actitud no perturbó al gobierno estadounidense, el cual estaba interesado en que Argentina, como potencia media de cierta relevancia regional, liderara una diplomacia latinoamericana dispuesta a apoyar el cambio de régimen político en la isla.

3. De la congruencia a la incongruencia

Luego de la crisis institucional de diciembre de 2001, Argentina comenzó el proceso de recuperación económica y el camino del des-endeudamiento a través de la presidencia provisional de Eduardo Duhalde y las gestiones ministeriales de Jorge Remes Lenicov y Roberto Lavagna. Sobre esta impronta, Néstor Kirchner inició su gobierno en mayo de 2003 con la continuidad de Lavagna como ministro de Economía. Al poco tiempo de asumir, el discurso presidencial trató de ubicar a Argentina en un rango de distanciamiento con Estados Unidos para diferenciarse de lo sostenido durante los noventa, bajo la creencia de que el país iba hacia la independencia decisional (Torres, 2010; Llenderozas, 2011).

El contexto internacional favorable por el aumento del precio de las *commodities* y de las exportaciones de grandes volúmenes de las mismas, como el clima regional amistoso por la afinidad política con gobiernos de varios países, sobre todo sudamericanos, fueron aspectos sólidos para sostener la citada creencia de Kirchner, a pesar de que no podía dejar de convalidar el apoyo directo brindado desde Washington en las negociaciones con los acreedores privados de deuda argentina (Miranda, 2018).

La prédica a favor del multilateralismo político como comercial, el reto por intentar promover poder blando a través de la defensa de la democracia y de los derechos humanos, una suerte de “diplomacia humanitaria”, y la responsabilidad por la integración regional pensando en la potenciación del Mercosur para insertar internacionalmente a Argentina, fueron sustentos principistas de la PE del gobierno kirchnerista (De La Balze, 2010).

En este marco, el PNI adquirió gran importancia diplomática, no sólo como narrativa de la PE, también como un compromiso a sostener en las acciones de ésta política en beneficio de la estabilidad institucional de los países de la región, tratando de demostrar que la independencia decisional abandonaba su condición de creencia para ser realidad. La motivación principal de esa independencia era poner al descubierto una señal autonomista en la conducción de la PE, a la cual se asociaba el interés por fortalecer la integración sudamericana (Simonoff, 2009). Por lo tanto, la participación del país en la política regional no fue un tópico ajeno a la visión de la diplomacia argentina.

Sin embargo, el ánimo integracionista que cargaron distintos gobiernos de la región contrastó con el surgimiento de conflictos interestatales producidos en algunos de los países latinoamericanos por cuestiones vinculadas a la institucionalidad democrática, complicando seriamente la estabilidad de América Latina. Después de la crisis venezolana de 2002, de amplia repercusión internacional por haberse tratado de un golpe de Estado de características similares a los sucedidos durante la Guerra Fría, Bolivia se debatió en una situación política que empujó a su presidente Gonzalo Sánchez de Losada a renunciar.

En efecto, el país – en octubre de 2003 – estalló en un conflicto social que se conoció como la “guerra del gas” originado por la intención gubernamental de exportar ese producto a Estados Unidos y México a través de puertos chilenos. Este designio, además de

erosionar criterios nacionalistas, fue resistido por sectores gremiales y del campesinado encabezados por el dirigente del Movimiento al Socialismo (MAS), Evo Morales, que exigían dos cuestiones: por un lado, estatizar los hidrocarburos explotados por empresas extranjeras, y por otro lado, exportar esta materia prima a través de puertos peruanos.

La creciente violencia en las protestas sociales y la inestabilidad institucional, pusieron el tema boliviano en el primer lugar de las agendas de PE de Argentina y Brasil. Para colaborar con el apaciguamiento de la situación crítica padecida por el país vecino, Argentina y Brasil aportaron observadores especiales orientados a la búsqueda de acuerdos políticos entre el oficialismo y la oposición con el fin de preservar la democracia y la paz en Bolivia, como así también con el propósito de garantizar la integración regional.

Eduardo Sguiglia, subsecretario de Política Latinoamericana de la cancillería argentina, y Marco Aurelio García, asesor de relaciones internacionales del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva, auspiciaron y apoyaron el diálogo entre el gobierno y el MAS hasta que el vicepresidente Carlos Mesa se hizo cargo del Ejecutivo y Bolivia recuperó la normalidad institucional (Clarín, 2003). La condición de observador de Sguiglia y García no significó una interposición de Argentina y Brasil en los asuntos internos de Bolivia, al contrario, estuvo relacionada con el PNI al partir del postulado de que la solución política debía ser resuelta por los bolivianos.

Esta congruencia del gobierno argentino con el PNI fue una demostración de coherencia entre la retórica idealista de la PE y las acciones diplomáticas desplegadas en torno a la situación de la “guerra del gas”. Pero esta actitud de PE no se repitió en 2005 cuando se reeditó el conflicto por el gas, inaugurando un nuevo capítulo de rechazo social y crisis institucional en Bolivia a propósito del proyecto de ley de hidrocarburos presentado por Mesa. Todo hacía suponer que los gobiernos de Argentina y Brasil iban a participar, coordinadamente, en las negociaciones entre el oficialismo y la oposición boliviana para asegurar una resolución pacífica del conflicto y el reencauzamiento del sistema democrático. Tal preocupación y gestión la tuvo Brasil reproduciendo el ejercicio diplomático de 2003. En cambio Argentina, si bien bregó por la estabilidad y la paz del país vecino, decidió una acción diferente a la que había compartido con Brasil cuando Sánchez de Losada dejó la presidencia boliviana.

En la crisis de 2005, Kirchner entendió que Morales no solo era un dirigente político en ascenso, también intuyó que tenía muchas posibilidades de ganar una elección para convertirse en presidente de Bolivia. Al mismo tiempo, se entusiasmó con las propuestas de Morales referidas al negocio gasífero y al papel del Estado en este comercio, que – por otra parte – representaba un estilo soberanista y nacionalista con el cual coincidía. El presidente argentino desplazó esta convergencia de propuestas hacia su PE.

Para cumplir con el rol de observador especial destinado a facilitar la solución política de la crisis entre Mesa y Morales, decidió enviar a La Paz al dirigente social Isaac Rudnik, que se desempeñaba en la Subsecretaría de Política Latinoamericana de la cancillería (La Nación, 2005). La relación política de este funcionario con el líder socialista no solo desnaturalizó el rol de observador para el cual había sido designado, también se apartó de la misión diplomática que llevaba a cabo Marco Aurelio García, siendo la perturbación de las relaciones interestatales entre Argentina y Bolivia lo más significativo de esta situación.

Precisamente, el gobierno boliviano objetó la intromisión de Argentina en la política doméstica del país cuando consideró que Rudnik respaldaba a su principal opositor en el conflicto institucional y por lo tanto impugnó la presencia del mismo, de modo tal que la tensión diplomática se adueñó del vínculo entre ambas naciones. Fue manifiesta la incongruencia de Argentina con respecto a la concepción institucionalista que supo sostener desde el discurso de su PE al desestimar el PNI. Curiosamente, en esta circunstancia y ante el malestar del gobierno de Mesa, la cancillería argentina argumentó que Rudnik no había viajado a La Paz para intervenir en la crisis como “mediador”, sino que se había trasladado – según Oscar Feito, vocero del ministro Rafael Bielsa – para realizar una evaluación de la situación del país vecino a través de quien era un entendido de la “lógica de los sectores sociales”.

Esta decisión llamó la atención porque las condiciones de conflictividad social y política eran muy similares a las de la crisis institucional de 2003, en la cual la cancillería argentina había enviado un funcionario de alto perfil que – por otra parte – trabajó de manera coordinada con el asesor brasileño García, coronando una gestión conjunta, eficaz y ejemplar respetuosa del PNI (Miranda, 2017).

4. La prevalencia del objetivo gubernamental

El análisis comparativo de la posición que Argentina adoptó frente a los casos del conflicto centroamericano de los ochenta, la situación cubana y las crisis de Bolivia de 2003 y de 2005, pone en claro diferencias importantes entre los gobiernos de Alfonsín, Menem y Kirchner, e incluso en la misma gestión de este último presidente. Esas diferencias están relacionadas con dos aspectos. Por un lado, la coherencia o no entre las acciones impulsadas desde la PE y su discurso, y por el otro, el objetivo que motorizó cada posición gubernamental ante la situación interna de otro país. Cada posición respondió a una decisión de PE dentro de determinados contextos, tanto doméstico como internacional, y en este sentido la aplicación del PNI o la forma de su implementación, cobró una valoración especial en el marco del análisis comparativo.

La posición de Kirchner en el conflicto de Bolivia de 2003 fue coincidente con la adoptada por Alfonsín en el caso centroamericano como frente a la cuestión cubana, en cuanto a que ambos presidentes se apoyaron en el PNI, el cual – como señalamos *up supra* – caracterizó a la tradición diplomática argentina. El argumento de una y otra posición internacional fue que el problema doméstico de cada país debía ser resuelto por los ciudadanos de esa nación sin la interferencia de terceros actores.

En el conflicto de Bolivia de 2005, de condiciones muy similares al de 2003, Kirchner no solo abandonó el PNI como explícitamente lo había decidido Menem al fijar posición ante la situación cubana, sino también desplegó un ejercicio de injerencia en los asuntos internos del país vecino. La sucesión de estas posiciones disímiles entre sí, puso en evidencia que la diplomacia argentina no pudo sostener una de las características que había tenido el país en su orientación de PE, como era el PNI, el cual trascendía a gobiernos de origen u opción ideológica diferente.

Las acciones impulsadas por cada presidente tuvieron un significado particular que explican – en parte – las razones de uno y otro gobernante sobre la cercanía con el PNI como sobre la lejanía con este concepto. El énfasis puesto por la PE de Alfonsín en el multilateralismo y en la invocación al Derecho Internacional, fueron dos de los vectores principales de esa política para activar una diplomacia no intervencionista (Russell, 1996). Esta diplomacia estuvo en línea con la prioridad latinoamericana del gobierno argentino que se acopló al contexto externo del momento en el cual en los países de la

región crecían los procesos de institucionalización democrática, reivindicación de la igualdad soberana y respeto por la autodeterminación.

En cambio, la PE de Menem privilegió el escenario de la globalización y apostó su preferencia por la configuración de un nuevo orden internacional para el cual consideraba irrelevante la conservación del PNI. Las acciones del gobierno argentino partieron de la noción de que el citado principio era anacrónico, y que por lo tanto no tenía valor alguno continuar con una posición abstencionista sobre Cuba cuando el “jefe del bloque” comunista al cual pertenecía la isla se había derrumbado. Al mismo tiempo, a la continuación de la posición abstencionista se la veía incompatible con los preceptos teóricos del Realismo Periférico, el cual se había convertido en el sustento simbólico de la PE de Menem (Escudé, 1992).

Por su parte, las acciones de PE de Kirchner con respecto a las crisis institucionales de Bolivia, transitaron por un camino de incompatibilidad entre una situación y otra, en el primer caso bajo el marco del PNI y en el segundo abandonando este principio. El giro de tal política, desde una posición colaboracionista junto a Brasil para la pacificación boliviana hacia otra posición de respaldo a quienes confrontaban con Mesa, se inscribió en la tentativa de construir un bloque de poder sudamericano como estrategia de regionalización cuya finalidad era el apartamiento de Estados Unidos de la subregión.

Las diferencias entre los gobiernos de Alfonsín, Menem y Kirchner en torno al PNI estuvieron relacionadas con el objetivo de PE que animaba a cada presidente. En todos los casos cada gobierno, a través de sus acciones de PE, expresó qué comportamiento internacional quería para Argentina, lo cual era una forma de exhibir el rostro del poder externo del país. El uso que hizo la PE de Alfonsín del PNI se basó en el intento del canciller Dante Caputo de transformar Argentina en una potencia moral (Tulchin, 1988), después de quedar diezmada en términos económicos y militares como consecuencia del régimen de facto. La violación de los derechos humanos y la necesidad de institucionalizar la democracia, habilitaron aquél ideal moral.

En este marco, el PNI se convirtió en una de las herramientas fundamentales para distinguir Argentina de lo que había sido su entonces pasado reciente. Sin duda, testimonió toda una época en la cual la tradición principista del país cobró una alta estima y valoración internacional. No obstante, la conformación de poder externo de connotación ética

fue moderada en cuanto las iniciativas y gestiones de PE – como la defensa del PNI – tendientes a generar influencia internacional, dejaron de prosperar por la inestabilidad económica y política en la cual cayó el país.

El poder externo exhibido por la PE de Menem, que prescindió del uso del PNI como asimismo de preceptos doctrinarios del Justicialismo, también fue moderado. La renuncia al mencionado principio fue una respuesta del pragmatismo ejercido por Menem en las relaciones internacionales del país, que adaptando los objetivos de su PE a los de Estados Unidos, abdicó del mencionado principio el cual solo duró mientras estuvo vigente la alianza de poder entre ambos países, sin llegar a formar parte del acervo diplomático de Argentina.

En cambio el poder externo de Kirchner, fundado en valores y expectativas normativas deslizando el posible retorno a estandartes del viejo prestigio político argentino entre los cuales estaba el PNI, pareció ser prolongable, es decir, sustentable en el tiempo después del quiebre de los noventa. Pero no fue así, esta vez en lugar de sobreestimar el pragmatismo como lo impulsó Menem, la PE se partidizó al desplazar su deferencia por uno de los jugadores de la tensión en la cual se debatía la vida interna del país vecino.

Conclusión

La evolución de las relaciones internacionales puso de manifiesto que sostener un concepto como el PNI, se tornó complicado y a veces controversial cuando se trata de cuestiones vinculadas a las nociones de soberanía, democracia y seguridad humana, por citar algunas. Los acontecimientos mundiales e intermésticos propios de la coexistencia entre la lógica interestatal y la transnacional, fueron marcando épocas distintas que cubrieron de dudas e incertidumbre la aplicación del PNI a determinadas situaciones.

En el planeta, se registraron varios casos en los cuales no hubo escenarios claros para volcar el mencionado principio. Precisamente, en el análisis realizado es notorio que en casi 25 años de democracia argentina y durante tres gestiones gubernamentales, dos del mismo origen partidario, no se sostuvo el concepto del PNI como orientación homogénea de la PE.

Es cierto que cada uno de los tres gobiernos afrontó un contexto internacional diferente, y hasta muy diferente, pero también es cierto que esta realidad demostró que la soci-

edad política o el sistema de partidos políticos, como en otras tantas cuestiones, no quiso, no supo o no pudo definir qué quería de un concepto que históricamente había caracterizado al prestigio internacional del país.

También es notorio que el uso o desuso del PNI realizado por cada gobierno respondió a un objetivo de su PE, en lugar de ser la aserción de un eje de orientación de la PE del Estado. Esta distinción de PE, entre lo que es un objetivo de gobierno y lo que es la orientación del Estado sobre un concepto tan fuerte como es el PNI, estuvo patente en las gestiones analizadas. La decisión del gobierno de Alfonsín ante la situación cubana, se inspiró en la concepción de PE del partido Radical concentrándose en la noción de soberanía, aunque haciendo caso omiso a la institucionalidad democrática y el respeto a los derechos humanos.

Sobre la misma situación de la isla, pero a la inversa de lo sostenido por Alfonsín, el gobierno de Menem decidió en función del alineamiento político con Estados Unidos, descartar el concepto de soberanía y reivindicar la necesidad de la restauración democrática y los derechos humanos en Cuba.

Por último, la decisión del presidente Kirchner frente a las crisis bolivianas, planteó el retorno del PNI a la PEA deseando reeditar un eje de orientación de la diplomacia estatal, con la novedad de la articulación entre democracia, derechos humanos y soberanía, aunque luego a ésta noción la abandonó atento a su objetivo de gobierno de inmiscuirse en la política interna del país vecino.

La decisión de PE transformada en posición internacional del país es – directa o indirectamente – una expresión de poder externo, y cada gobierno a través del uso del PNI o bien prescindiendo del mismo, pretendió demostrar tal poder. En los tres casos analizados se trató de un discreto poder externo, pues el interés que promovió la decisión de PE como la influencia internacional que ejerció cada gobierno, no superó los años de su mandato. Su momento político resultó importante y su poder externo también, pero este poder fue circunstancial.

De modo entonces que no fue un poder externo extensivo, es decir de largo plazo, traspasando sucesivas y diferentes gestiones gubernamentales, representativo de la estatalización de la PE, lo cual requería poner en funcionamiento capacidades como la de construir poder político o blando para garantizar continuidad y previsibilidad diplomáti-

ca. En la interacción del gobierno con el contexto internacional, la capacidad de persuasión es un recurso para que el poder externo del país perdure, aunque ese gobierno finalice su ciclo y aunque ese contexto se modifique.

Referencias

ALCONADA SEMPÉ, Raúl. (1996) Democracia y política exterior. *In* JABABE, Silvia. **La política exterior argentina y sus protagonistas (1880 1995)**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

CAPUTO, Dante. (2015) **Un péndulo austral. Argentina entre el populismo y el establishment**. Buenos Aires: Capital Intelectual.

CLARÍN (2003). **Las relaciones con Brasil: primera acción conjunta de Kirchner y Lula en política exterior**. Argentina y Brasil se ofrecen como mediadores, publicado en [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/argentina-brasil-ofrecen-mediadores-crisis-bolivia_0_By2bF2JeAKe.html]. Disponible: 25/08/2019.

DE LA BALZE, Felipe. (1998) La política exterior de la reincorporación al primer mundo. *In* CISNEROS, Andrés (ed.). **Política exterior argentina. 1989-1999. Historia de un éxito**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 107-178.

_____. (2010) La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). **Estudios Internacionales**, 166:121-140.

ESCUDE, Carlos. (1992) **Realismo periférico: Fundamentos para la nueva política exterior argentina**. Buenos Aires: Planeta.

FIGARI, Guillermo. (1997) **De Alfonsín a Menem: Política exterior y globalización**. Buenos Aires: Memphis, cap.3.

FRENKEL, Alejandro. (2015) Refundación y excepcionalidad en la política exterior del primer gobierno de Menem (1989-1995). **Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea**, (3):128-147.

HALLIDAY, Fred. (1989) **Génesis de la Segunda Guerra Fría**. México: Fondo de Cultura Económica.

HERMANN, Margaret. (2020) Leaders and foreign policy decision-making. *In* CALDWEL, Dan y MCKEOWN, Timothy (ed.) **Diplomacy, Force, and Leadership: Essays in Honor of Alexander L. George**. Oxfordshire: Taylor and Francis, 77-94.

HISTORIA GENERAL DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. (1999), publicado en [<http://www.argentina-rree.com/historia.htm>]. Disponible: 11/07/2018.

KAARBO, Juliet; LANTIS, Jeffrey; BEASLEY, Ryan; SNARR, Michael. (2012) The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. *In* **Foreign Policy in Comparative Perspective Domestic and International Influences on State Behavior**. Washington: SAGE Publications.

KAARBO, Juliet. (2015) A Foreign Policy Analysis perspective on the domestic politics turn in IR Theory. **International Studies Review**, 17 (2):189-216.

- LA NACIÓN. (2005) **Entrevista con Isaac “Yuyo” Rudnik. El piquetero enviado a Bolivia defendió su gestión diplomática**, publicado en [<https://www.lanacion.com.ar/politica/el-piquetero-enviado-a-bolivia-defendio-su-gestion-diplomatica-nid708502/>]. Disponible: 18/10/2019.
- LARSEN, Henrik. (2018) Discourse analysis in the study of European foreign policy. *In* TONRA, Ben y CRISTIENSEN, Thomas. **Rethinking European Union Foreign Policy**. Manchester: Manchester University Press, 62-80.
- LLENDERROZAS, Elsa. (2011) La política exterior de los gobiernos kirchneristas. *In* MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (ed.). **La política en tiempos de los Kirchner**. Buenos Aires: Eudeba, 251-261.
- MIRANDA, Roberto. (2017) Crisis políticas latinoamericanas, Argentina y el imperativo del poder blando. **Invenio**, 20 (38):11-25.
- _____. (2018) Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas. **Reflexión Política**, 20 (39):122-142.
- MONETA, Carlos. (1979) La política exterior del peronismo. 1973-1976. **Foro Internacional**, 20 (2): 220-276.
- PÉREZ LLANA, Carlos. (1986) La política estera argentina. **Rivista di Studi Politici Civitas**, 6.
- RONCAGLIOLO BENÍTEZ, Ignacio. (2015) El principio de no intervención: consagración, evolución y problemas en el Derecho Internacional actual. **Revista Ius et Praxis**, 21 (1):449-502.
- RUIZ MORENO, Isidoro. (1961). **Historia de las relaciones exteriores argentinas**. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- RUSSELL, Roberto. (1990) El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989). *In* RUSSEL, Roberto (ed.). **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- _____. (1991) El neoidealismo periférico: Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría. **América Latina /Internacional**, 8 (29): 440-445.
- _____. (1996) **Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989**. Buenos Aires: Flacso.
- SANCHÍS MUÑOZ, José. (2010) **Historia Diplomática Argentina**. Buenos Aires: Eudeba.
- SIMONOFF, Alejandro. (2009) Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. **Confines**, 5 (10):71-86.
- TEMPESTA, Guillermo. (1999) Nuevas avenidas al principio de no intervención: la injerencia humanitaria y la intervención democrática. **Relaciones Internacionales**, 16.
- TORRES, Miguel. (2010) Las orientaciones de la política exterior del gobierno de Kirchner y sus continuidades y rupturas con el pasado. **Estudios Internacionales de la Complutense**, 13 (2): 89-117.

TULCHIN, Joseph. (1988) La política exterior del gobierno democrático y los Estados Unidos. **Revista Criterio**, 585.

ZURITA, María Delicia. (2010) La política exterior de Alfonsín: cambios y continuidades durante los últimos años del mundo bipolar. **VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata**, publicado en [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5229/ev.5229.pdf]. Disponible: 24/04/2018.