



Título del Trabajo:

LOS GOBIERNOS DE MENEM Y DUHALDE Y LOS VOTOS EN LA
ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS

Autor:

María Eugenia Zamarreño¹

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

¹ Lic. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende establecer las pautas con las cuales se manejaron en Política Exterior, los gobiernos de Menem y Duhalde.

A partir de allí se intentará verificar la posible repercusión que estas, tuvieron en cuanto a los votos que la Argentina emitió en la Asamblea General de Naciones Unidas, durante dichas administraciones.

Esta investigación constará de dos momentos, el primero indagará sobre los paradigmas que movieron y llevaron a decidir en Política Exterior a los respectivos gobiernos sujetos a estudio. El segundo buscará la relación entre esos paradigmas y el voto argentino en la Organización de Naciones Unidas, haciendo fundamental hincapié en la cuestión Malvinas, el llamado "voto Cuba", la política nuclear y lo que atañe a la situación en el Golfo Pérsico, tanto durante la Administración de Bush como de Bush hijo.

El objeto de este trabajo es determinar con la mayor aproximación posible el marco o perspectiva bajo la cual se analizan los problemas del sistema internacional y se trata de resolverlos, es decir como ven a la Argentina situada en el mundo, los mencionados gobiernos y cómo se establecen los lineamientos de la política exterior de acuerdo a las necesidades, demandas y condicionamientos internos y externos.

Así definido el eje de análisis bucaremos dentro de las visiones de los ex presidentes Carlos Menem y Eduardo Duhalde.

LAS VISIONES DE MUNDO DE CARLOS MENEM Y EDUARDO DUHALDE

CARLOS SAÚL MENEM

"Creemos en la justicia social, la soberanía política y la independencia económica...". Palabras de Carlos Menem ante la Asamblea Legislativa el día de su primera asunción como Presidente de la República Argentina.

Durante el gobierno de Menem se hicieron cargo de la cartera de Relaciones Exteriores y Culto primero Domingo Felipe Cavallo y seguidamente Guido Di Tella.

Al asumir Carlos Menem en 1989, remarcó en su discurso de asunción los principios de autodeterminación de los pueblos y la no injerencia en los asuntos internos de otros estados, como fundamentales principios, los que no se cumplieron de manera estricta.

El gobierno del Doctor Menem, podríamos decir, marcó un giro en la historia de la Política Exterior argentina, demostrado por el abandono de determinados criterios básicos identificados como principios tradicionales de la forma en que nuestro país se había relacionado y situado en el mundo.

Estas grandes continuidades podríamos establecerlas tal como lo ha hecho Puig, citando las siguientes: 1. afiliación a la esfera de la influencia británica. 2. oposición a Estados Unidos. 3. aislamiento respecto de América Latina y 4. debilidad de la política territorial. Además del abandono del tradicional principio de no intervención.

Si bien podríamos entender la afiliación a la esfera británica como una inserción dependiente de la principal potencia de rango mundial, y en ese caso el gobierno de Carlos Menem siguiendo esta lógica, ingresó en la esfera de influencia norteamericana, siendo Estados Unidos la potencia principal de rango mundial, entonces, no estaríamos en presencia del abandono de una continuidad histórica, pero lo cierto es que salvo durante la Primer Presidencia de Juan Domingo Perón, en la que se intentó la construcción de una mayor autonomía de desempeño, la Argentina se mantuvo bajo la órbita de influencia británica, inclusive cuando ya no representaba la característica de principal potencia mundial, hasta producido el conflicto en torno a las Islas Malvinas.

En relación a la segunda característica central de la Política Exterior argentina, que es la histórica oposición a Estados Unidos, que data especialmente desde la Primer Conferencia Panamericana, con representación argentina, mediante Quintana y Saénz Peña; a excepción de los interregnos golpistas militares de la segunda mitad del siglo XX, Menem fue quien dio vuelta la historia, y Estados Unidos de ser el "enemigo" se convirtió en el "amigo". Como bien explica Agatiello "... el eje central de la política exterior, y su justificación por los resultados, fue haber convertido la relación con los Estados Unidos en una alianza estratégica múltiple... Di Tella, que bautizó "relaciones carnales" al nuevo entendimiento, explicitó en numerosos foros la naturaleza "pragmática", realista de la política exterior argentina"². La culminación de esta "alianza" en inferioridad de condiciones con Estados Unidos, fue la condición de "aliado extra OTAN" que le confirió Clinton a nuestro país más como agradecimiento de tan generoso alineamiento con el país del Norte que como reconocimiento del peso de Argentina en el sistema internacional.

En cuanto al aislamiento respecto de la región latinoamericana, podríamos mencionar que la excepción a la regla de conducta argentina, se dio durante el gobierno de Perón, cuando sí hubo acercamientos, creándose incluso uniones aduaneras con Chile, Paraguay, Bolivia y Nicaragua; pero la actitud fue más de liderazgo que de socio.

Por el contrario, Carlos Menem, ya en su discurso ante la Asamblea Legislativa, el día de su asunción como Presidente de los Argentinos en 1989, establecía que la "inserción... tendrá como prioridad los países hermanos de América Latina... queremos la unidad latinoamericana, con proyección continental...". En coincidencia con lo citado, el primer mensaje presidencial

² Osvaldo R. Agatiello "La tarea arquitectónica de la cancillería". *Archivos del Presente*.

al Congreso Nacional, en ocasión de la apertura de las sesiones ordinarias el Primero de Mayo de 1990, especificaba que "la integración regional es el paso previo y necesario para la gran integración continental".

Clara es la intención que tuvo el gobierno menemista de liderar la región, y en consecuencia se inscribe la creación del Mercosur en alianza primordial con Brasil, siempre priorizando, por supuesto, el área de negocios al área política, característica constante de su gobierno.

Con respecto a la debilidad en materia territorial, tal vez, habría que citar a Alberdi para comprender esta tendencia profunda, quien planteaba que no había que distraer las inversiones en aquellas partes del territorio que no fueran productivas, y en consecuencia había que concentrarlas en la pampa húmeda, y en el puerto, ya que de ahí salían los productos agrícolas hacia Europa. Resulta pertinente para explicar como durante la administración Menem no fueron indiferentes las cuestiones limítrofes, citar las palabras pronunciadas en el año 1996, al realizarse la apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional: "Hemos puesto el reloj argentino en sincronía con el mundo. Con la República de Chile sobre 24 problemas limítrofes hemos solucionado 23 y esperamos solucionar el último tramo – los Hielos Continentales – del secular trazado de nuestra frontera con la hermana república".

Por último, en cuanto al principio de no intervención, planteado como fundamental por el entonces Presidente, de no injerencia en los asuntos internos de otros estados, basta con citar la postura de Argentina con respecto al golpe en Haití, para demostrar que no ha sido respetado. En ocasión del derrocamiento del entonces Presidente haitiano Jean Bertrand Aristide, el Dr. Menem y el Canciller Guido Di Tella tomaron la iniciativa de enviar tropas a Haití junto con la avanzada militar que invadiera ese país, bajo el comando de fuerzas norteamericanas. Esta decisión encontró resistencias en la oposición e incluso en el seno del gobierno. El entonces embajador argentino en Haití, Carlos Carrasco, destacó que la "decisión de enviar tropas a Haití no sólo rompe con la tradición de no intervenir militarmente en países de Latinoamérica, sino que coloca en una situación muy delicada a los argentinos que se encuentran en la embajada". Luego de intensos debates en el Congreso, y además valorando la posición del Ministro de Defensa, Oscar Camilión, que si se inclinó por el envío de tropas pero bajo la condición de que no participaran en confrontaciones armadas, postura a la que adherían Domingo Cavallo, Ministro de Economía, y Eduardo Bauzá, Secretario General de la Presidencia, finalmente los días 15 y 16 de agosto de 1994, Argentina envió cuatro observadores técnicos al comando Naval de Norfolk, base militar donde los norteamericanos, con el patrocinio de la ONU y la colaboración de Francia y Canadá, realizaron el plan de intervención armada en Haití que depusiera al gobierno de facto de Cedras y devolviera la Presidencia a Aristide. Argentina también participó en la recopilación de informes en el Alto Comando de la ONU.

Para continuar con el análisis de la Política Exterior de Carlos Saúl Menem, no podríamos dejar de hacer mención a la obra de Carlos Escudé: "Realismo Periférico", que fue una influencia que se convirtió en nota característica del gobierno. Escudé ocupó el cargo de Jefe de Asesores del Canciller durante un período de la Administración Menem, mientras Di Tella fuera quien impartía las órdenes en el Palacio San Martín, y aún luego de dimitir, su huella siguió presente por lo menos en lo que respecta al gobierno de Carlos Saúl Menem.

Lo que plantea Escudé es un intento de construcción de teoría sobre las estrategias de Política Exterior de estados periféricos, vulnerables, grupo del que Argentina, en opinión del mentado autor, formaba parte.

La construye en orden a tres supuestos fundamentales que son, la existencia de Estados Unidos como potencia regional, el hecho de que la confrontación histórica entre Argentina y Estados Unidos no nos ha traído beneficios y la circunstancia de que la situación de nuestro país no daba lugar a planteos autonómicos. Entre sus principios básicos se encuentran los siguientes planteos:

- Que un estado "periférico" debe eliminar las confrontaciones con las grandes potencias, a excepción de asuntos que afecten de forma directa el bienestar de la ciudadanía o su base de poder.
- La Política Exterior debe ajustarse a un análisis de costos y beneficios así como a un cálculo de los riesgos de costos eventuales.
- La noción de autonomía debe redefinirse y entonces medirse en términos de los costos relativos de hacer uso de la libertad de acción frente a un asunto determinado, distinguiendo el uso del consumo de autonomía.

En consecuencia, los Estados periféricos como la Argentina deben cumplir con cinco conductas, que impliquen:

1. Abstenerse de instrumentar una política de poder interestatal de manera tradicional. Más bien, debe dedicarse a promover el desarrollo económico local.
2. Abstenerse de implementar políticas idealistas costosas.
3. Evitar involucrarse en costosos enfrentamientos con grandes potencias.
4. Evitar enfrentamientos con grandes potencias, aún cuando como consecuencia de ello no se generen costos inmediatos.
5. Estudiar con detenimiento la posibilidad de alinearse con alguna potencia dominante o hegemónica.

En cuanto a las relaciones bilaterales, Escudé distingue entre macro y micro relaciones, y asegura que las macro relaciones bilaterales dependen del país más débil, que es quien, si desea tener buenas relaciones con la gran potencia, deberá ajustarse a los objetivos de la gran potencia regional. En cambio en las micro relaciones, la buenas relaciones dependen de la voluntad

de ambas categorías de estados, y es en este punto donde los países débiles deben cuidarse de no hacer concesiones gratuitamente.³

Esto siempre teniendo en cuenta, según Escudé, que los EE.UU. constituyen la limitación externa más importante para la política exterior de los países latinoamericanos, y es por ello del mayor interés de nuestro país tener buenas relaciones con esa potencia siempre, que no sea a expensas de los intereses materiales de la Argentina.

Este conjunto de ideas llevado a la práctica, se enarboló bajo la consigna irrenunciable de reducir a cero las confrontaciones con los países centrales, justificando de esta manera decisiones tales como el retiro del Movimiento de No Alineados, el abandono del Proyecto Condor II, el envío de tropas al Golfo Pérsico, la política de integración con Brasil, la votación a favor de la propuesta norteamericana para investigar supuestas violaciones de los derechos humanos en Cuba, el rediseño de los votos de Argentina en la Asamblea General de Naciones Unidas, etc.. Este último ítem que atañe a nuestro estudio, según las argumentaciones del entonces Canciller. Guido Di Tella, fue producto de una curiosa ecuación en la que arrojaba como resultado que el 87.5 % de la votaciones que emitía la Argentina en la Asamblea General, lo hacíamos en contra de los intereses de Estados Unidos.

Con todo lo dicho podríamos afirmar que la percepción del mundo del gobierno de Menem tuvo como hitos principales, la idea del triunfo del liberalismo sobre el socialismo, la creencia de un posible surgimiento de una hegemonía norteamericana, la suposición de convivir en un mundo crecientemente interdependiente y donde gobernaba el multipolarismo económico, la fe en la consolidación de Estados Unidos como potencia regional, la conciencia de gobernar un país con graves dificultades políticas y económicas y la profunda convicción de que el orden internacional estaba en plena transición.

La administración Menem se caracterizó también por no "reconocer ningún tipo de frontera ideológica para el manejo de la política exterior"⁴. Los planteos económicos estuvieron muy por sobre los que se referían a lo político y estratégico. Y además estuvo signada por la búsqueda constante de una armonía entre las transformaciones del orden internacional y los cambios endógenos.

EDUARDO DUHALDE

"...pertenezco a un movimiento político que a través del presidente Juan Domingo Perón y de Eva Perón fundaron la justicia social en la Argentina y levantaron las banderas de independencia económica y soberanía política..."

³ Carlos Escudé "La Política Exterior de Menem y su sustento teórico implícito". 1991

⁴ Palabras del Presidente Menem en la asunción a su primer mandato Presidencial el 8 de Julio de 1989, ante la Asamblea Legislativa.

Palabras de Eduardo Duhalde ante la Asamblea Legislativa el día de su asunción como Presidente de la República Argentina.

Para poder analizar el gobierno de Eduardo Duhalde, no debemos perder de vista la nota característica de su mandato, el que fue desenvuelto al asumir una Presidencia de Transición, de un Estado en ruinas, como era el escenario argentino de enero de 2002.

De allí que los objetivos básicos al momento de su asunción fueron los de: reconstruir la autoridad política e institucional de la Argentina; garantizar la paz y el orden internos; y sentar las bases para el cambio del modelo económico y social.

Para esta investigación creemos pertinente, además, hacer una breve referencia a algunos puntos sobresalientes de su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa, entre los cuales se destacan: la afiliación del ex Presidente a la Doctrina Social de la Iglesia, adhiriendo a sus principios humanistas y cristianos. Cabe destacar en este punto que Duhalde llegó a la política de la mano de Carlos Auyero, dirigente del ala izquierda del Partido Demócrata Cristiano. Por otra parte no puede omitirse el hecho de que Duhalde pertenece a las filas del desarrollismo nacionalista el que "pretende superar la crisis global y dar inicio a una etapa de reindustrialización integrada..." constituyendo un "... intento de restablecer una política nacional dentro de la globalización"⁵.

Con respecto a la inserción de Argentina en el mundo, Duhalde en el discurso inaugural de su mandato destacó que: "...La tarea que tenemos por delante es difícil. Pero tenemos que recrear las condiciones para que la Argentina vuelva a traer inversiones productivas. Debemos reconstruir el cuerpo de nuestras empresas e industrias que son las grandes generadoras de empleo. Creemos firmemente en la necesidad de integrarnos al mundo mediante la articulación de bloques comerciales partiendo de la base de un Mercosur fuerte y capaz de propiciar acuerdos estratégicos con otros bloques tanto el ALCA, Unión Europea y otros mercados en el mundo...". En sintonía con lo dicho anteriormente, Duhalde, expresó en una conferencia de prensa a mediados de enero del año 2002, "Creo que es el ámbito que debemos desarrollar (el Mercosur) y para nuestros países es fundamental seguir avanzando a pesar de los desequilibrios macroeconómicos que hacen difícil integraciones mayores... Creo que debemos ir pensando seriamente el planteo que nos lleve a una moneda del mercado del sur (Mercosur) y a integraciones en muchos aspectos... debemos avanzar rápidamente en la integración".⁶

⁵ Julio Godio "Argentina en transición: ¿hacia dónde?", (En Revista "Pistas" N° 7, 29 de abril de 2002. Instituto del Mundo del Trabajo)

⁶ <http://www.finanzas.com/id.3256017/noticias/noticia.htm>

Asimismo cabe destacar que en consonancia con la idea de "propiciar acuerdos estratégicos con otros bloques" el que fuera Canciller del ex Presidente, Carlos Ruckauf, "preconizó en una Conferencia de prensa la poligamia en materia de política exterior, sin oponer el Área de Libre Comercio de las Américas impulsada por Estados Unidos a un mayor acercamiento con la Unión Europea... abogó igualmente por seguir fortaleciendo el Mercosur"⁷.

Por otra parte y como signo del traspaso de las "relaciones carnales" a las "relaciones poligámicas", Argentina no acompañó a Estados Unidos en la guerra contra Irak, al contrario de la posición tomada por nuestro país durante la Guerra del Golfo durante los años 90. Al respecto resulta de interés citar las palabras de Duhalde en oportunidad de la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso (número 121) ante la Asamblea Legislativa, en dicha oportunidad el entonces Presidente expresó "Argentina mantendrá la firme posición de condena al terrorismo internacional, pero defendemos la paz y la tarea de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad en la crítica situación planteada respecto del desarme. Nuestras tropas no saldrán a pelear ninguna guerra con Irak, que sería una derrota para la Humanidad".⁸

Para cerrar el marco de la visión de Duhalde sobre la política exterior argentina, hay que citar el pensamiento de Rodolfo Gil, quien es su asesor de antaño en esta temática, quien sostiene, en lo que concierne a la cuestión Malvinas, que hay que tomar dos factores centrales "que fuimos derrotados en una guerra y que no podemos afrontar una política de fuerza"⁹ En función de estos límites, agrega Gil, estaríamos hablando de la vía diplomática como una opción ineludible.

En otro orden de cosas, y con respecto a los espacios de la Política exterior argentina, destaca tres temas como de mayor importancia, 1. Los procesos de integración política y económica con los países de América Latina. 2. Un tratamiento racional con Estados Unidos. y 3. Diversificación de las relaciones económicas.

Para complementar la visión de Gil se citan a continuación palabras dichas durante una entrevista cuando respondió respecto de la operación militar iniciada por Bush: "Bush ha armado una coalición internacional contra el accionar terrorista, que países como Irán, Corea del Norte, Cuba, Siria, Libia se hayan alineado férreamente en un frente de hecho más allá de la divergencia metodológica... En cuanto a Argentina, no puede ser neutral ante la agresión del terrorismo, segundo, no se ha manifestado contrario de forjar cierto tipo de alianzas a nivel internacional – y las alianzas traen beneficios y costos -, pero el límite está precisamente en que no se lleve adelante una

⁷ <http://www.mre.gov.br/acs/interclip2/Diario-WL/Janeiro-02/Materias/nacional04a.htm>

⁸ <http://www.ejercito.mil.ar/Inicio/destacados.asp>

⁹ Héctor Eduardo Bocco "El peronismo y la Política internacional", (Flacso. Vol. 5 número 17. Julio-Septiembre. 1988)

acción militar. Tenemos que ser activos en lo humanitario, en tareas de seguridad, pero el límite está en no sobrepasarlo, ni arriesgar vidas argentinas”¹⁰

Podríamos decir entonces, que la percepción del mundo por parte de la Administración Duhalde, se caracterizó por un retorno al peronismo histórico, con una orientación socialcristiana y no neoliberal. La visión del orden internacional como un sistema multipolar en la que conviven una pluralidad de modelos económicos, sociales y culturales.

Teniendo en cuenta la preocupación del gobierno, por insertar a una Argentina en default, y con un índice de pobreza del 40 % de la población (en los inicios del mandato), en un mundo globalizado.

ANÁLISIS DE LOS VOTOS ARGENTINOS EN ONU

LA CUESTIÓN MALVINAS

La controversia sobre las Islas Malvinas constituyó tal vez, el tema más reiterado durante el gobierno de Carlos Menem, en lo que se refiere a la Política Exterior. “Voy a dedicar el mayor y más importante de mis esfuerzos, en una causa que libraré con la ley y el derecho en la mano. Será la gran causa argentina: la recuperación de nuestras Islas Malvinas, Georgias del sur y Sandwich del Sur”, fueron las palabras del entonces Presidente en el acto de su asunción.

Muchas y variadas fueron las ofertas que nuestro gobierno le acercó a los británicos para la solución de esta controversia, entre ellas la fórmula de la soberanía compartida o condominio. La idea del Estado libre Asociado, hasta la posibilidad de internacionalización de las Islas, esto se instrumentaba renunciando ambas partes a la soberanía de las Islas mediante un Tratado Internacional, y se transformarían en territorios administrados por las partes. Ninguna de las alternativas presentadas por el gobierno argentino y obviadas por el Reino Unido, contemplaba la soberanía absoluta de la Argentina, tal como lo exige la modificación de la Disposición Transitoria Primera establecida en la Constitución Nacional como consecuencia de la Reforma de 1994 que sostiene que *“la Nación Argentina ratifica su legítima e imprescindible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio Nacional”*...*“La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los Principios del Derecho Internacional, constituye un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.”*

¹⁰ Barbara Bravi “Abstención en el voto a Cuba ¿el peso de un sistema de creencias?”

Más allá de ello, y en lo que a nuestro estudio atañe, el gobierno abandonó la estrategia multilateral, ya que el objetivo de la Cancillería era volver a la situación previa a la guerra de 1982. Por ello privilegia la negociación bilateral, para la cual adoptó dos vías, la negociación bilateral con el gobierno del Reino Unido y la negociación bilateral con los habitantes de las Islas, conocida como política de seducción, teniendo en cuenta, para solucionar el conflicto, los "deseos" de los habitantes de las Islas, tal como lo anunciara el por ese entonces, Canciller Di Tella en enero de 1992¹¹. En síntesis el tema se congela en la Asamblea General de Naciones Unidas, continúa en el Comité de Descolonización, y se prioriza la negociación bilateral.

La actuación al respecto en la Asamblea General de Naciones Unidas, el 14 de agosto de 1990, el Comité de Descolonización adoptó una resolución con el voto favorable de veinte países, por el cual reitera que la manera de resolver la disputa por la soberanía del archipiélago es por medio de la vía bilateral. Además se votó en el mismo acto la resolución que la Asamblea General de ONU anualmente adopta, que es la decisión de continuar el análisis de la cuestión Malvinas y mantener el tema en su agenda para la próxima sesión.

Por otra parte, en 1991 el gobierno británico emite un comunicado por el cual se autorizaba al gobierno de las Islas Malvinas a conceder licencias a empresas privadas para que inicien tareas de investigación sísmica, al mismo tiempo que ratificaba lo anteriormente referido sobre la Zona Económica Exclusiva. En noviembre de ese mismo año, el gobierno argentino manifestaba que "no se acepta ni se consiente la jurisdicción que el gobierno británico se atribuye sobre la plataforma continental y sus recursos minerales en el espacio marítimo próximo a las Islas Malvinas..."¹². Ante ello el Reino Unido expresa mediante un comunicado en julio del 92, que si no hay acuerdo con Argentina iniciará unilateralmente la búsqueda de petróleo en Malvinas. Es entonces que en diciembre de 1992 en la 47° reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas, Di Tella expresó que la decisión británica de avanzar de manera unilateral en la prospección de hidrocarburos en las Islas era rechazada por Argentina.

Durante el segundo mandato presidencial de Carlos Menem, el canciller Guido Di Tella, en la reunión del Comité de Descolonización de la ONU, celebrado en Nueva York en julio de 1996, sostuvo que "el principio a la libre determinación se tergiversa si se pretende interpretarlo de forma tal de otorgar ese derecho a los propios súbditos de la potencia colonial, a expensas de la comunidad política que sí ha sufrido la acción colonial".

Asimismo el 7 de julio de 1998 el Comité Especial de Descolonización adoptó por consenso una nueva resolución sobre la cuestión Malvinas, reconociendo la existencia de una controversia de soberanía entre Argentina

¹¹ Diario Clarín, Buenos Aires, 3 de enero de 1992

¹² CERIR, "La Política Exterior Argentina. 1994/1997". Ediciones CERIR. Rosario. 1998

y el Reino Unido, y pide a ambos gobiernos que reanuden las negociaciones a fin de alcanzar una solución definitiva a la disputa; en el mismo sentido el Comité se pronunció el 1 de julio de 1999.

Durante el gobierno de Duhalde se reivindicó la soberanía sobre las Islas y se continuó con la política de negociaciones bilaterales y multilaterales.

Al comenzar el mandato, por carta de fecha 4 de enero de 2002, dirigida a la Secretaría General de ONU, al Representante la Argentina transmitió un comunicado de prensa emitido el 3 de enero de 2002 por su gobierno en ocasión de "un nuevo aniversario de la ocupación ilegítima de las Islas Malvinas por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte".

Al cumplirse 20 años de la guerra en el discurso que pronunciara el entonces Presidente en Ushuaia expresó "recuperaremos las islas, pero no con la guerra, sino con fe y perseverancia, con solidaridad y el apoyo de todas las naciones hermanas".

El 14 de marzo el Secretario de Estado de Defensa del Reino Unido, en una gira que incluyó la visita a las Islas Malvinas, se reunió en Buenos Aires con el Ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, y el Ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Ruckauf. Argentina expresó en ese encuentro que apreciaba la prueba de confianza por parte del Reino Unido, ya que el 7 de marzo de 2002, la Comisión de Planificación y Construcción de las Islas Malvinas, aprobó el plan presentado por la Comisión de Familiares de Caídos en Malvinas e Islas del Atlántico Sur sobre un monumento en el cementerio argentino de Darwin.

Por otra parte, y resultando afín con nuestro objetivo de análisis, en mayo de 2002 el Comité de Descolonización instó una vez más a la Argentina y a Gran Bretaña a negociar la disputa por la soberanía de las Islas, manteniendo presente, de este modo, el tema en la comunidad Internacional.

El día 10 de junio de 2002, al celebrarse una vez más, el "Día de la Afirmación de los Derechos Argentinos sobre las Malvinas, Islas y Sector Antártico" mediante comunicado de prensa, el gobierno argentino reiteró su "permanente disposición al diálogo con el Reino Unido a fin de reanudar las negociaciones con miras a resolver, a la brevedad posible, y de manera justa y definitiva la disputa de soberanía aún pendiente de solución".

Al cumplirse 170 años de la ocupación ilegítima de las Islas Malvinas por el gobierno británico, el 3 de enero de 2003, la Cancillería sugirió recuperar la soberanía por medios pacíficos conforme el Derecho Internacional, reafirmando los derechos argentinos sobre las Islas. Al mismo tiempo instó al gobierno británico a avanzar en las negociaciones, para solucionar la controversia.

El Presidente Eduardo Duhalde, al cumplirse 21 años desde el 2 de abril de 1982, en un acto homenaje en Puerto Madryn, Provincia de Chubut, declaró "Las Malvinas han sido, son y seguirán siendo argentinas".

VOTO CUBA

Durante la Presidencia del Dr. Menem y rompiendo con su postura tradicional, Argentina votó en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en marzo de 1991, favoreciendo la propuesta de Estados Unidos para investigar las supuestas violaciones de los Derechos Humanos en Cuba.

Esta votación, tuvo una gran repercusión regional, ya que aparentó ser fruto en mayor medida, del alineamiento automático de Argentina con el país del norte que por la defensa de los derechos humanos.

Es importante destacar, que dicha votación, salvo por la postura de Panamá, no fue acompañada por los países latinoamericanos con representación en ese organismo, los que se inclinaron por abstenerse de votar o bien lo hicieron en contra.

Con respecto al voto argentino habría que hacer un llamado de atención en un punto. La diferenciación de Argentina en relación al resto de América Latina, se observó en lo referido a la situación de los derechos humanos en Cuba, no así en las cuestiones vinculadas al embargo estadounidense sobre Cuba, tema en que Argentina adhirió a la posición crítica mayoritaria de la región.

Por su parte, bajo la administración Duhalde, en abril de 2002, Argentina integró el grupo de 23 países a favor de la condena contra Cuba. Votaron en contra 21 países y hubo 9 abstenciones. La resolución presentada por Uruguay y copatrocinada por la Argentina, "reconoce los esfuerzos hechos por la República de Cuba en la realización de los derechos sociales de la población, pese a un entorno internacional adverso", en alusión al embargo norteamericano. También "invita" a Cuba "a realizar esfuerzos para obtener similares avances en el campo de los derechos humanos, civiles y políticos". En cambio en abril del año siguiente Argentina cambió su línea en política exterior con respecto a esta cuestión, y nuestro país se abstuvo en la votación en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Las hipótesis sobre el por qué Argentina había retomado su tradicional postura fueron variadas, entre ellas las siguientes:

- Le serviría a Duhalde para marcar una nueva diferencia con su archienemigo Carlos Menem
- Beneficiaría la imagen de su candidato, Néstor Kirchner, quien junto a su esposa, la senadora Cristina Fernández de Kirchner, siempre se pronunció a favor de la abstención.

- Unificaría la política exterior con la del gobierno de Lula, con lo que el Mercosur daría hacia afuera una imagen de coherencia.

A favor de la abstención tanto la Cámara de Senadores así como la de Diputados Nacionales habían argumentando que "Cuba es y ha sido amigo de la Argentina"¹³. La abstención de votar condenando a Cuba en el ámbito de Naciones Unidas, se argumentó por parte del Presidente Duhalde, como la necesidad de levantar una posición común del Mercosur, además del sentimiento antinorteamericano que incubó la sociedad argentina por los hechos acontecidos en Irak; cambiando de esta manera el voto condenatorio que el país había mantenido durante 12 años.

El Jefe de Estado cerró este capítulo sentenciando que "Argentina no va a condenar a Cuba, un pequeño país bloqueado... lo consideramos inoportuno considerando esta guerra (de Irak) violatoria de los derechos humanos"¹⁴

POLÍTICA NUCLEAR Y DESARME

Durante el gobierno de Carlos Menem, en el marco del alineamiento con los Estados Unidos, nuestro país en esta área también dio un giro en relación a su política tradicional, acercándose a las posiciones sobre no proliferación nuclear de los países desarrollados, poniendo fin a varias políticas tradicionales como la ya nombrada no ratificación de acuerdos internacionales sobre control y verificación de armas de destrucción masiva, la autonomía de los entes encargados de realizar las investigaciones espaciales y la inexistencia de un sistema de control estricto de tecnologías sensibles, aunque es dable destacar que también se han coordinado las distintas acciones en esta materia con los países latinoamericanos.

En 1990 se firmó con Brasil el Acta de Foz de Iguazú para la consolidación de una política de transparencia nuclear con el vecino país y en el mismo sentido se firmó el 18 de julio de 1991 un Acuerdo para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, a fin de abrir las instalaciones nucleares de ambos a inspecciones de la otra parte. Como corolario se firmó un acuerdo de salvaguardias amplias el 13 de diciembre de 1991, a saber la Agencia – Brasileño – Argentina de Contabilidad de Materiales Nucleares y la Organización de Energía Atómica. En relación a este último punto se propuso, presentar ante la OIEA los registros e informes que se obtuvieron por la aplicación del sistema común de contabilidad y control.

De esta manera Argentina y Brasil daban a la comunidad internacional, la garantía sobre los fines pacíficos de sus programas nucleares.

Se abandonó el proyecto "Condor II", hecho concretado en enero de 1993 a partir del desmantelamiento del misil, lo que conformó una muestra más del alineamiento con Washington, ya que estos expresaron que lo consideraban

¹³ Palabras del Senador Jorge Obeid

¹⁴ Diario Clarín, Buenos Aires, 15 de abril de 2003

una amenaza en función de la política estadounidense de no proliferación de armas de destrucción masiva como objetivo prioritario, y particularmente en este caso, los Estados Unidos veían problemático dos hechos, el primero, que el desarrollo del misil contaba con el apoyo financiero y tecnológico de empresas alemanas, y segundo, los norteamericanos afirmaban la participación financiera iraquí en el proyecto.

El gobierno entonces privilegió la política económica, ya que se suponía que a cambio del desmantelamiento del Condor II, Estados Unidos apoyaría la economía nacional, dejando de lado las estrategias militares y tecnológicas sostenidas por las Fuerzas Armadas.

Respecto al giro en esta materia, Argentina llevó adelante otro tipo de acciones a saber: en mayo del 91 le quitó a la Fuerza Aérea sus funciones en la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE) creando en su reemplazo la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) como dependencia directa de la Presidencia de la Nación.

Además Argentina, ingresó al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR), el 23 de agosto de 1993. Asimismo el 11 de diciembre de 1992 fuimos admitidos formalmente en el "Grupo australiano", por el cual se establecen controles en materia de exportaciones de sustancias químicas y biológicas; y en este sentido el 12 de febrero de 1993 se finalizó el Memorandum de Entendimiento entre Estados Unidos y Argentina; por el cual nuestro país se veía "favorecido" por exportaciones de tecnología estratégica del país del norte, como paso previo para adquirir la categoría de país cooperador del Comité de Coordinación para el control multilateral de Exportaciones (COCOM).

Prosiguiendo con esta área temática que nos interesa, en 1995 nuestro país alcanzó un 50% de coincidencias con Estados Unidos respecto de las resoluciones sometidas a votación en la Asamblea General de ONU, año donde se registró el porcentaje más alto de coincidencias entre las votaciones argentinas y norteamericanas respecto a las cuestiones de desarme y no proliferación nuclear.

En el mismo sentido, nuestro país, jugó un rol muy activo en la Conferencia de Desarme de Naciones Unidas en Ginebra, que concluyó con la firma de la Convención de Armas Químicas y el Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares.

Argentina suscribió la Primer Convención de París en septiembre de 1993 y respaldó junto a Estados Unidos la resolución 50/245 de la Asamblea General de ONU el 10 de septiembre aprobatoria del mencionado Tratado (Comprehensive Nuclear – Test – Ban Treaty). Asimismo por decreto del Poder Ejecutivo N° 435/95 se aprobó la Resolución 48/75 D, adoptada por la Asamblea General suspendiendo la exportación, venta o transferencia de todas las minas antipersonales sin excepción y el 14 de septiembre de 1999 se ratificó la "convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento,

producción y transferencias de minas antipersonales y sobre su destrucción" conocida como la "Convención de Ottawa".

Pasando al gobierno de Duhalde, advertimos que Argentina continuó adoptando medidas en pro del desarme y la no proliferación nuclear. Para ilustra lo dicho están los hechos que a continuación se exponen:

En agosto de 2002, visitó nuestro país el titular del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares (OPAREAL), Vargas Carreño, que es el órgano encargado de asegurar el cumplimiento de las obligaciones emergentes del Tratado de Tlatelolco.

Vargas Carreño inició su actividad en Argentina con una Conferencia sobre el tema "Desarme y no proliferación nuclear en América Latina" que se realizó en la sede del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Al respecto la Cancillería emitió el comunicado de prensa N° 86/2002 en el cual se sostiene que "la Argentina otorga fundamental importancia a las políticas de no proliferación nuclear y considera que la plena vigencia del Tratado de Tlatelolco en la zona de aplicación del mismo es de gran interés para todos los países de la región".

Un hecho a destacar es que el embajador Atilio Molteni, Director de Seguridad Internacional Asuntos Nucleares y Espaciales de la Cancillería, fue elegido por la 46ta. Conferencia General de la OIEA en septiembre de 2002 para presidir la Comisión Plenaria, en ocasión de corresponderle la Presidencia de dicho organismo a la región de América Latina y el Caribe. Cabe mencionar que la Comisión Plenaria es el ámbito en el cual tiene lugar la discusión y el análisis de los principales temas de la reunión, así como la negociación de las resoluciones que adoptará la Conferencia.

Por otra parte, respecto a la cuestión de desarme nuclear, a principios del año 2003, la Cancillería argentina, comunicó la preocupación del gobierno ante la decisión de la República de Corea del Norte de interrumpir el monitoreo multilateral de sus actividades nucleares, e instó a su gobierno a restablecer los mecanismos de salvaguardias de conformidad con los términos del Tratado de No Proliferación ratificado por nuestro país durante el gobierno menemista.

Finalmente, para concluir la ilustración, hay que citar el discurso del embajador argentino Luis Cappagli en ocasión del 51 Período de Sesiones de la Comisión de Desarme de la ONU, quién expresó que "los objetivos en materia de desarme nuclear previstos en el TNP no estarán plenamente satisfechos hasta tanto no se eliminen totalmente las armas nucleares... El régimen internacional de no proliferación nuclear está conformado por un conjunto de instrumentos que resultan indispensables para con el todo. Privilegiar algunos de esos instrumentos en desmedro de otros perjudica al régimen en general y desvía el cumplimiento de las obligaciones previstas por el TNP... los supuestos por los cuales las potencias nucleares se verían liberadas de su obligación de no usar ni amenazar con emplear armas

nucleares se verían reducidas a un único caso: el hipotético ataque con armas nucleares por parte de un estado parte. Cualquier otra interpretación de las declaraciones sería, a nuestro entender, contraria al espíritu y a la letra del Tratado” estas palabras pronunciadas por Cappagli dan la perspectiva del compromiso del gobierno de Duhalde para con esta cuestión.

GUERRA DEL GOLFO PERSICO / GUERRA DE IRAK

En el conflicto desplegado en el Golfo Pérsico, durante 1990, Argentina participó enviando naves a la zona, con dos aditamentos, por un lado la falta de consulta al Congreso y el no haber coordinado la acción con Brasil, con el que hubo que sentarse en la mesa de negociaciones para reconciliar la relación, ya que paralelamente al anuncio argentino, los brasileños estaban “negociando el retiro de 400 técnicos brasileños de territorio iraquí”¹⁵

Fue el Poder Ejecutivo Nacional, quien el 17 de septiembre de 1990, anunció el envío de una fuerza naval y tropas al Golfo Pérsico (el destructor Almirante Brown y la Corbeta Spiro), participando así del bloqueo a Irak y al mismo tiempo rompiendo una vez más una de las tradiciones argentinas en Política Exterior que es el principio de neutralidad en los conflictos bélicos que no nos afectan de forma directa.

Así echadas las cartas, no quedó lugar a dudas, que la Argentina adscribía a las decisiones articuladas por Estados Unidos, para confirmarlo nitidamente en el momento en que nuestro país abandonó el Movimiento de Países No Alineados en septiembre de 1991.

Por su parte, durante la Administración Duhalde se produjo nuevamente una crisis en la región del Golfo, esta vez, gobernaba en el país del norte Bush.

Ante este hecho el gobierno del Presidente Eduardo Duhalde estableció un nuevo viraje de la Política Exterior argentina, ya que afirmó la decisión de no involucrarse en las acciones bélicas de Estados Unidos, al rechazar la guerra contra Irak, incluso bajo la hipótesis de la aprobación de Naciones Unidas. Al respecto y ante la Asamblea General del organismo multilateral, el canciller Ruckauf dijo que “Argentina no participará ni de una guerra unilateral ni de una guerra dispuesta por el Consejo de Seguridad. No va a mandar tropas a Irak, cualquiera sea el fundamento jurídico del conflicto”.

Sin embargo, más allá de esta posición, la Administración Bush, hizo un requerimiento a 25 países, grupo en el que estaba incluida Argentina, intimación a la cual nuestro país respondió elevando al gobierno de Estados Unidos y a la ONU, una lista de compromisos a asumir.

¹⁵ Alfredo Bruno Bologna “El conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina” (CERIR. “La Política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato”. Ediciones CERIR. Rosario. 1994)

Lo llamativo del hecho es el hermetismo con el que el gobierno manejó el contenido de dicha lista, que según la información difundida por distintos medios de comunicación, excedería la ayuda humanitaria que según lo anunciado se estaría dispuesto a aportar.

REFLEXIONES FINALES

En congruencia con el objetivo del presente trabajo, estamos en condiciones de realizar algunas consideraciones finales

En primer lugar, los ex presidentes Menem y Duhalde poseen visiones de mundo diferentes más allá de pertenecer al mismo movimiento político, que podríamos denominar como de identidad transideológica.

El gobierno de Carlos Menem se caracterizó entre otras cosas por no "reconocer ningún tipo de frontera ideológica para el manejo de la política exterior" y con algunos presupuestos sobre el sistema internacional, que sumado a la búsqueda constante de una armonía entre las transformaciones del orden internacional y los cambios endógenos, marcaron el desarrollo de la política exterior de su gobierno como pragmática, ubicando los planteos económicos por sobre los políticos y estratégicos.

El Dr. Duhalde de orientación socialcristiana, perteneciente a las filas del desarrollismo nacionalista, con la visión del orden internacional como un sistema multipolar en la que conviven una pluralidad de modelos económicos, sociales y culturales. Un Presidente con una concepción arraigada en el peronismo originario.

Lo dicho anteriormente, se vio reflejado en las votaciones de nuestro país en la Asamblea General de Naciones Unidas, y tomando los casos estudiados podemos expresar lo siguiente:

- En cuanto al reclamo de la soberanía de las Islas Malvinas, la Administración Menem privilegió la negociación bilateral antes que la vía multilateral, en cambio la Presidencia de Duhalde significó, en este punto, una continuidad con respecto al gobierno de Fernando De la Rúa, llevando adelante una política de negociaciones bilaterales y multilaterales.

- Relacionado al llamado "voto Cuba" durante el gobierno de Carlos Menem, Argentina va a adherir a la propuesta de Estados Unidos para investigar supuestas violaciones de los Derechos Humanos en Cuba. Bajo la dirección de Duhalde, en una primera instancia se continua con la política llevada a cabo desde hacía trece años, para luego abstenerse en la votación.

- En tanto a la Política Nuclear y de Desarme, ambos Presidentes adhieren a las posiciones sobre no proliferación nuclear y pro desarme de los países desarrollados, creo que los móviles que llevaron a estos políticos a tomar esa posición fueron disímiles, en tanto que, durante la administración Menem se

realizó en el marco del alineamiento con los Estados Unidos, y en cambio, durante la Presidencia de Duhalde ese alineamiento ya no poseía vigencia.

- Finalizando y en relación al último caso analizado, si bien la Guerra del Golfo Pérsico y la Guerra de Irak, son dos hechos diferentes, los tomaremos como situaciones análogas, en función de los actores y de las causas profundas de ambos conflictos, frente a los cuales Argentina tomó posiciones distintas bajo una Presidencia y otra. En momentos en que el Dr. Menem era titular del Ejecutivo Nacional, nuestro país participó del bloqueo a Irak, enviando naves y tropas al Golfo Pérsico; en cambio durante la conducción de Eduardo Duhalde y al momento de producirse la guerra de Irak, nuestro país decidió no involucrarse en las acciones bélicas de Estados Unidos, ofreciendo, más allá de las versiones periodísticas del momento, ayuda humanitaria en el lugar de los hechos.

Se afirma que Carlos Menem abandonó los criterios tradicionales por lo cuales se delineaba la Política Exterior Argentina. Asimismo se observa una coherencia entre las ideas manifestadas y lo realizado, constituyendo una salvedad importante, su discurso de asunción a la Presidencia de la Nación, por el que hizo propios, los principios de autodeterminación de los pueblos y la no injerencia en los asuntos internos de otros estados, que no respetó.

Por último, a los inicios del mandato de Eduardo Duhalde, se advierte una contradicción entre las ideas a ejecutar y lo concretamente realizado, contradicciones que quizá se expliquen por el período que gobernó, condicionado por la crisis político – económica, que llevó, en un primer momento, a dejar de lado la concepción multilateralista y a adoptar una preferencia hacia los Estados Unidos dentro de la agenda, que luego se revierte, incluso por sobre las presiones de aquellos funcionarios, a quienes Ruckauf había delegado la estrategia del Palacio San Martín que, en su mayoría eran embajadores que habían cumplido funciones centrales durante el menemismo y los dos años de la Alianza, de pensamiento conservador y partidarios de mantener el statu quo de alineamiento incondicional con Estados Unidos y comulgando con lo que expresado por la Licenciada Bravi en un trabajo reciente, pareciera que fue el peso de su sistema de creencias el que prevaleció.