

Construcción de Identidad y relaciones bilaterales en la Política Exterior Argentina: El caso de Rusia (1984-1994)

Introducción

Pese a que las primeras teorizaciones surgieron hace décadas, el constructivismo sigue considerándose una perspectiva incipiente dentro de las Relaciones Internacionales y el análisis de política exterior, especialmente dentro de la Academia latinoamericana.

Su postulado central -las condiciones materiales dependen de las estructuras intersubjetivas en juego- toca la fibra sensible de las teorías hegemónicas que priman en la disciplina: si los “intereses nacionales” no están dados, es necesario abrir esa caja negra para su examinación. En otras palabras, es imposible entender las relaciones internacionales sin comprender la política doméstica y las interacciones entre actores en el plano subjetivo.

Con esto en mente, María Eva Pignatta¹ se propuso dar los primeros pasos hacia una teoría para el análisis de la Política Exterior Argentina² (en adelante PEA) que tuviera como centro el concepto de identidad.

Valiéndose de la distinción categórica realizada por Van Klareven (1992, en Pignatta, 2010, en Busso -compiladora-, 2010) entre fuentes externas y fuentes domésticas de política exterior, propone comprender a las pugnas intra e inter categóricas como un factor que contribuye a comprender el devenir de la PEA, donde elementos mutables y otros perdurables -las “fuerzas profundas”- configuran la identidad Nacional, la identidad otorgada al Sistema Internacional y la de sus actores.

La autora define identidad como el entendimiento de uno mismo en relación con otros, específicamente aquel que se pone en juego en relación a la política exterior, donde el papel del Estado resulta clave pero no exclusivo (Pignatta, en Busso -compiladora-, 2010).

Estas identidades se conforman por las relaciones entre el ambiente político (comprendido como interacción aparato estatal y sociedad), las fuerzas profundas (que atraviesan las identidades adquiridas por el Estado a lo largo de la historia) y estructuras sociales intersubjetivas del sistema de Estados: de manera sintética, la identidad se construye por la simbiosis entre lo coyuntural y lo permanente de la política doméstica e internacional, y el interés nacional constituye un producto del juego entre fuerzas profundas e identidades.

En consonancia con Roberto Russell, plantea que desde la democratización hasta nuestros días la PEA se ha visto dirigida en función de “la búsqueda permanente de la reinserción en el mundo” (Russell, 2004, en Pignatta, en Busso -compiladora-, 2010) lo que la ha vuelto errante e inconsistente, poniendo en evidencia una crisis de identidad que le impide identificarse e identificar a los demás de manera regular³. Aunque el debate sobre el

¹Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de Rosario y Becaria de CONICET.

² De 1983 en adelante.

³ María Eva Pignatta (2010,p.145) “En Argentina cada sucesión presidencial ha vuelto a instalar la cuestión de reinsertar a Argentina en el mundo y en ese marco se han continuado los debates sobre la posible trayectoria de la estrategia de inserción en el contexto internacional”.

lugar de Argentina en el mundo supera los límites de lo que concierne al análisis de la política exterior, es una fuente riquísima para la misma y para este trabajo en articular.

El hilo conductor de este trabajo es la afirmación “Cómo Argentina se ve a sí misma, a los demás y al Sistema Internacional define sus relaciones bilaterales”.

Basándome en ella, planteo analizar cómo factores internos (cambio de gestión presidencial, primacía de cierto modelo de desarrollo etc.) y externos (disolución de la Unión Soviética, fin del Sistema Internacional bipolar, entre otros) configuraron la PEA en las relaciones bilaterales con la Unión Soviética y la posterior Federación Rusa entre 1983 y 1994.

Cabe aclarar que complementaré la teoría de Pignatta con el trabajo de Anabella Busso y Graciela Zubelzú “Fuerzas Profundas, identidad y política exterior: Reflexiones y comparaciones” desarrollado en 2010. Este comprende el tercer estadio de una investigación de la que Pignatta fue miembro en 2008; a su vez, ambas autoras trabajaron con Pignatta en varias oportunidades, y sus producciones siguen los preceptos de la teoría principal⁴

Período 1983-1989

El Sistema Mundo de fines de los 80' era muy diferente a lo que había sido a comienzos de la década. El Mundo Bipolar perecía y 2 nuevas formas de configuración aparentemente opuestas ganaban fuerza.

Por un lado la regionalización, con fenómenos como el fortalecimiento de la Comunidad Económica Europea con la adhesión de España, Grecia y Portugal, las avanzadas conversaciones para la concreción del Mercosur, el afianzamiento de ALADI.

Por otro el libre intercambio y/o “mundialización”, como reacción a las crisis de los Estados de Bienestar y las políticas económicas de Estados Unidos (la “reaganomía”) -que se percibía mucho más vigoroso que su contracara soviética-. Este se vio a su vez surcado por procesos de “democratización” en América Latina, Europa, parte de Asia y África, que estaban en marcha, consolidados o eran inminentes (Kinder, Werner y Manfred, 2007).

Protagonista de estos cambios, Argentina modeló su política exterior de 2 maneras diferentes: en el plano político debía prevalecer un cambio de paradigma acorde a los tiempos modernos, mientras que el económico debía interpretarse de la misma manera que en los años 30⁵.

En 1983, el entonces presidente Raúl Alfonsín expresó en su discurso de Asunción frente a la Asamblea Legislativa, que

“en un contexto internacional cada vez más interdependiente, el sufragio garantiza la inserción de la Argentina en el mundo como Nación independiente, mientras que la violencia de uno u otro signo impide la inserción del país en el mundo o lo convierte en un teatro de

⁴ No desarrollo sobre estas investigaciones puesto comprenden un amplio abanico de Política Exterior comparada que incluye más de 10 Estados; y lo que compete son ciertas categorías que añaden a los planteos de Pignatta.

⁵ Aunque no acuerdo con separar tajantemente ambos campos, en el análisis de Política Exterior los modelos de desarrollo económico tienen un rol primordial, lo que pone a la materia económica en un plano diferente. Además, el análisis de Busso y Zulzebú en el que se sostiene este trabajo es partidario de esta división.

operaciones donde los actores pierden su propia iniciativa y el Estado, en consecuencia, pierde su independencia”;

Hacia finales de la década, el mandatario justificaría esta decisión política abogando por su capacidad de menguar los conflictos internos que ponían en jaque la recientemente instalada democracia, como el copamiento de Campo de Mayo, insurrección de los carapintadas entre otros; pero también para comunicarle a la comunidad internacional que era un igual, con los mismos principios y valores.

Pese a seguir interpretando a la democracia como condición indispensable para la independencia de la Nación y su reinserción internacional; el juego identitario lo llevó a cambiar el entendimiento que tenía de su política. Es decir, pasados unos años de gestión, la PEA del gobierno radical de Raúl Alfonsín mutó conforme a la nueva situación internacional y nacional: la democracia seguía siendo pieza clave, pero ya no para ganar autonomía sino para insertarse en la interdependencia y como herramienta de política interna.

Paralelamente, en el plano económico el país hizo a un lado su pretensión regionalizadora y desarrollista de comienzos de los 80', en pos de una apertura comercial con orientación agro-exportadora y conexión especial con una gran potencia (Rapoport y Spiguel, 2005 en Pignatta 2010, en Busso -compiladora-, 2010). Esta propuesta identitaria va a nutrirse fuertemente de ciertas fuerzas profundas fortalecidas por el contexto internacional que mostraban a Estados Unidos como el “triunfador” de la Guerra Fría y la creciente percepción de que el orden internacional emergente suponía la plena hegemonía de este país. Esta tendencia de inclinarse hacia el hegemón fue denominada por Palermo como decadentismo (2007 en Pignatta 2010 en Busso -compiladora, 2010) y expresa la idea de que “fuimos una gran Nación, pero dejamos de serlo al equivocar el camino”; siendo el camino equivocado la industrialización por sustitución de importaciones y el activismo estatal en la gestión económico-social.

Si una economía abierta al mundo y una relación especial con una potencia hegemónica de la época habían sido la fórmula exitosa de principios de siglo XX, la Política Exterior debía replicar esa fórmula, desandando lo andado por gravitación de aquellas ideas que habían respaldado aquellas políticas (Paradiso 2007, en Pignatta 2010 en Busso - compiladora, 2010). Es así que el cambio de PEA puede entenderse como un ajuste en busca de una identidad perdida que se debe recuperar y ser reconocida por los demás. Esta explicación ayuda a explicar porqué el diseño de la PEA alfonsinista no consideró al campo socialista entre las alternativas prioritarias para los intereses argentinos.

En lo político, las relaciones con la Unión Soviética fueron catalogadas como “cordiales”⁶. El programa de la Unión Cívica Radical sólo encuadró las relaciones bilaterales entre ambos Estados como parte de un grupo de relaciones amistosas y mutuamente beneficiosas con todos los países, sin importar su ideología o sistema de gobierno; y no le dio un lugar especial pese a compartir mucho puntos de contacto como el desarme, la coexistencia pacífica, la creación del Estado palestino la crítica al apartheid sudafricano entre otros (Gentile, 2011).

⁶ frente a las “maduras” mantenidas con EE.UU.

Aunque el canciller Dante Caputo realizó una prolongada visita al país euroasiático y Raúl Alfonsín fue el primer presidente argentino en visitarlo, Argentina identificaba al Estado Soviético como comprador necesario de materias primas más que como una Nación para que también estaba construyendo un escenario próspero para la democracia. La asunción de Gorbachov y su política de Glasnot trajeron consigo cambios políticos importantes como la introducción de mecanismos constitucionales para la elección de representantes del Congreso del Pueblo y reestructuración del Parlamento, el alejamiento de Andrei Gromiko del manejo de las relaciones exteriores, el retiro de las tropas de Afganistán, una postura más liberal y acorde con los DD.HH. para con los opositores y clásicos enemigos del régimen y el “deshielo” de las relaciones con EE.UU (Milner-gulland, 1994).

Sin embargo, la administración alfonsinista no logró percibir estas reformas como una intención de democratización ni trazar paralelismos entre la vivencia argentina y rusa. Esto demuestra una continuidad en la percepción de una identidad soviética similar a la de la cúpula política de la dictadura militar, que se refleja incluso en el único Tratado Bilateral firmado para la ocasión. (La Nación, 1986).⁷ La Unión Soviética seguía siendo un mero destino de importaciones y una herramienta para reintegrarse en los mercados internacionales.

Esta falta de reconocimiento a los cambios no fue bien vista por las autoridades soviéticas, quienes jamás devolvieron la visita y cortaron de manera abrupta y tajante la compra de materias primas a la Argentina, que no volvería a alcanzar sus volúmenes hasta el siglo XXI (Yakovlev, 2017). Esto no hizo sino empeorar la mala situación económica por la que estaba pasando el país; y llevó al presidente a adelantar las elecciones y entregarle el mando al dirigente peronista riojano Carlos Saúl Menem en 1989⁸ (Diario Popular, 2013).

Período 1989-1995

Los 90’ trajeron consigo grandes cambios geopolíticos que afectarían a todos los países del globo. En primer lugar, se produjo un debilitamiento del Estado-centrismo en el escenario internacional, debido en parte al creciente abandono del papel de Estado-empresario en pos de la iniciativa privada. Así, el Estado pasó a cumplir la función de facilitador del mercado, menoscabando la cohesión estatal al legitimar a nuevos actores (como las empresas multinacionales e inversores).

De manera simultánea se sucedía la jerarquización de la globalización por sobre la transnacionalización, es decir, foco de atención pasó del mercado de bienes hacia las inversiones internacionales. Esto implicó que las inversiones en la industria real se

⁷ De acuerdo con una nota del diario La Nación (1986) “(respecto del acuerdo en cuestión) es similar al firmado entre las autoridades soviéticas y la dictadura militar, ya extinguido, y supone el principal logro de la diplomacia económica argentina: Caputo tiene como prioridad en su Ministerio de Relaciones Exteriores la consolidación o apertura de los mercados internacionales”. Sin embargo, en la página oficial de la Embajada de la Federación Rusa en la Argentina, sólo figura un acuerdo entre la URSS y Argentina durante el período alfonsinista que data del año 1984, 2 años antes de la visita del presidente a Moscú.

⁸ para dimensionar el peso del intercambio comercial entre estos países, los datos revelan que para 1981, las exportaciones argentinas hacia la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) llegaron a los 3600 millones de dólares. La Argentina vendía a esa superpotencia el 35% de todo lo que el mundo le compraba. (La Nación, 2005).

concentran en países los desarrollados y que los países en vías en desarrollo quedarán susceptibles a la “bicicleta financiera”.

Durante esta época también toma fuerza la idea de “regionalización abierta”, que buscó fusionar las tendencias opuestas de regionalización y apertura al libre comercio. Según CEPAL (en Zulbezú, 1999) el concepto abarca el afianzamiento entre los vínculos de integración “de hecho” y la integración impulsada por las políticas preferenciales que privilegian la interdependencia en un contexto de globalización, para aumentar la competitividad de los países de una región en una economía internacional. Todo esto lleva a redefinir el concepto de “soberanía”, que ya no se puede pensar como ser “intocable”, sino como la capacidad de influenciar a los demás (Zulbezú, 1999).

En el plano político, el cambio de identidad se hizo presente en el giro de las votaciones argentinas en la Asamblea General de Naciones Unidas (UN) -como la condena al gobierno cubano por cuestiones de Derechos Humanos en la Comisión de Derechos Humanos- el retiro de Argentina del Movimiento de Países No Alineados y la participación argentina en la alianza multinacional contra Irak en 1991 (Pignatta, 2010).

En el plano económico, se acentuó la narrativa decadentista, marcando el comienzo de la búsqueda de una nueva reinserción en el mundo, ahora en clave liberal (Pignatta, 2010 en Busso -compiladora- 2010); puesto que la propuesta alternativa alfonsinista había llevado al país a una crisis económica que había disparado la inflación a más el 1200% (Clarín, 2009)⁹. Esto permite comprender el retorno a la idea de alineamiento automático con el hegemón, y porqué se dejó atrás la vocación independentista (que asocia la autonomía al desarrollismo, donde el Estado tiene un rol clave) por considerarla un costo innecesario. Se instauró casi como certeza que la única forma de reinsertarse en el Sistema Internacional era auto-reconocerse como país periférico, y consecuentemente aplicar una reforma económica para las instituciones financieras internacionales y el establishment financiero internacional , que le permitiera a la Argentina abandonar esa condición y quedar a la par de las potencias establecidas.

En cuanto a las relaciones con Rusia, el proceso de identificación y las relaciones bilaterales de la época son más que interesantes. En octubre de 1990, Carlos Saúl Menem visitó la Unión Soviética, en un marco que refleja casi a la perfección el esbozo teórico aquí presentado. Aunque el discurso político en que se encuadró el viaje se parece bastante al Alfonsinista¹⁰, los hechos sucedidos e le dan una interpretación completamente diferente.

Durante la reunión que mantuvieron los cabecillas estatales, se discutieron temas identificados como similares en ambas políticas exteriores (como el desarme y la Guerra del Golfo), y las reformas económicas que llevaban adelante cada uno en su respectivo país. A la hora de hablar de Argentina, Menem se refirió a las transformaciones llevadas a cabo por su gabinete como la “Menemtroika”, asimilando claramente ambas vivencias.

⁹ Este contexto conformó la condición de posibilidad en la que se teorizarían los supuestos del realismo periférico que guiaría la “pragmática” PEA de la época.

¹⁰ -“las únicas fronteras admisibles son las que marcan la paz y la fraternidad entre las naciones que conforman la comunidad internacional” (Menem, 1990 en Archivodichiara, 2013).

En este encuentro se firmaron más documentos que durante todos los años de administración alfonsinista, en temas muy variados como el narcotráfico, incentivar la investigación y uso con fines pacíficos del espacio ultraterrestre y la energía atómica. A su vez, ambos mandatarios se aseguraron de que se llevaran a cabo reuniones entre empresarios soviéticos y argentinos, dejando en evidencia que ambos adherían a la interpretación del Sistema Internacional expuesta al inicio de este apartado; dándole prioridad a los nuevos actores en la construcción de las relaciones bilaterales futuras, puesto que antes las relaciones comerciales se veían fuertemente marcadas por la figura del Estado.

Posteriormente, en un discurso abierto a la prensa, Carlos Saúl Menem elogió los esfuerzos de Mijaíl Gorbachov por contribuir a la paz internacional a través de su política de “deshielo” para con Estados Unidos. No sería la última vez que mostraría simpatía y apoyo al líder soviético.

14 meses más tarde, la Unión Soviética se disolvió debido a la crisis interna. Como respuesta, Menem dio un discurso desde Brasil invitando a los rusos a salir a la calle a pedir por el retorno al poder de su antiguo gobernante, y luego llamó a Yeltsin para expresar su deseo de ayudarlo. El entonces Director de Asuntos Institucionales de la Cancillería Jorge Telerman destacó que “Argentina fue el único país de Latinoamérica que se definió en plena crisis soviética” (en Zubelzú, 1999).

El canciller Di Tella aclaró que las relaciones bilaterales con Rusia de aquel momento eran (1991, en Zulbezú):

“mejores que nunca y además con el nuevo gobierno de Rusia se puede ser amigo y socio a la vez [...] con quien hablamos un mismo lenguaje, actuamos y razonamos de la misma manera, podemos construir relaciones tolerantes y constructivas”

2 años más tarde, en medio de una enorme revuelta política, Yeltsin disolvió el Parlamento y Menem fue el primer mandatario en enviarle una carta de apoyo -aún cuando la situación era tan turbulenta que ni la prensa tenía información sistematizada. La misma finalizaba “reciba usted un fraternal abrazo de su amigo, el residente de los argentinos”(1993, en Zubelzú,1999).

Estas declaraciones fueron recibidas como una ofrenda de amistad por parte del gobierno ruso, y fueron el inicio una fructífera relación en la que ambos Estados actuaron a la par en la mayoría de los asuntos hasta 1995. A modo de exemplificación,durante las votaciones de Asamblea General de la ONU entre 1992 y 1994, sus votos coincidieron entre el 67% y el 76% de las veces. En lo económico, a pesar de que a los números reflejan una baja considerable, se debió a la notoria reducción de las exportaciones argentinas, puesto que el comercio entre los Estados fue más recíproco que nunca hasta el momento.

Cuadro I: Intercambio comercial argentino-ruso. 1992-1997

(en millones de dólares)

AÑO	COM.TOTAL	EXPORT.	IMPORT.	SALDO
1992	131,774	101,287	30,487	70,8
1993	110,265	76,494	33,771	42,723
1994	100,478	41,265	59,213	-17,948
1995	173,293	90,142	83,151	6,991
1996	249	152	97	5,5
1997(*)	245	140	105	35

Fuentes: Años 1992 a 1995: *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INDEC*.¹¹⁵. Años 1996 y 1997: *Centro de Economía Internacional CEI - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Secretaría de Relaciones Económicas y Comercio Internacional. Boletín Comercio Exterior*, Buenos Aires, Vol. 5, N° 11, pág. 37.

Estos puntos son un pequeño aporte para comprender porqué estas naciones lograron un acercamiento tan profundo luego de más de 100 años desde establecimiento de las relaciones oficiales.

Conclusión

En el contexto de cambios que trajo consigo la posguerra fría, la academia no quedó afuera, dando lugar a nuevos debates disciplinares y espacios de producción, que socavaron la hegemonía del neorrealismo.

Pese a que es una teoría incipiente y que conserva muchos de sus rasgos originales que no le permiten adaptarse a las realidades latinoamericanas, el constructivismo es una rama que nos permitiría explorar un camino virgen en el análisis de política exterior, donde los aciertos y desaciertos son fallas o correspondencias entre expectativas del actor para consigo, los demás y/o el contexto.

En cuanto al análisis de caso en particular, la utilización de esta teoría permitió explicar cómo a pesar de compartir bastantes condiciones materiales y fuerzas profundas similares, no fue hasta principios de los años 90 del siglo pasado que ambos Estados lograron identificarse como “amigos” dentro del Sistema Internacional.

Este trabajo implicó estudiar el diario de ayer con conceptos que estarán listos mañana, pero puede servir de base para otros más sofisticados que sirvan a la concreción de una PEA que cumpla sus objetivos.

Bibliografía

[archivodichiara].(2015, julio 3). DiFilm: Visita del Presidente Carlos Menem a Rusia (1990) chochete archivo de video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=cn0oifoU6QQ>

Busso A. y Zubelzé G. (2010). Fuerzas Profundas, Identidad y Política Exterior: reflexiones y comparaciones. En Busso A. (compiladora) (2010) *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior : un recorrido de casos*. Recuperado de:http://www.publicacionescerir.com/pdf/Libros/Busso_ebook2.pdf

Embajada de la Federación de Rusia en la República Argentina .(2018). Acuerdos entre Rusia y Argentina. *Argentina MID*. Recuperado de :<https://argentina.mid.ru/es/history>

Hace 20 años, la "híper" marcaba el inicio del fin del gobierno de Alfonsín (17 de febrero de 2009) . Clarín. Recuperado de: https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/hace-20-anos-hiper-marcaba-inicio-fin-gobierno-alfonsin_0_HkSTq9AaFe.html

Gentile, M.E. (2011). Argentina y su política exterior frente al Bloque Oriental durante la Guerra Fría (1945-1990). *Documento de trabajo CEID* (53 p.1-21).

Kinder H., Werner H y Manfred H (2007) *Atlas histórico mundial: de los orígenes a nuestros días*. Madrid, España: Editorial Akal

El discurso de Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa. (10 de diciembre 2013) El Parlamentario. Recuperado de:<http://www.parlamentario.com/noticia-68393.html>

Mercados Post-soviéticos (24 de mayo de 2005. La Nación. Recuerdo de: <https://www.lanacion.com.ar/706203-mercados-postsovieticos>

Miller- Gulland, R. (1994) *Atlas culturales del mundo. Rusia: de los zares a los Soviets (tomo II)*. Barcelona, España: Ed. folio

Pavlova, E. (2011) Latinoamérica y Rusia: Una aproximación ilusoria. *Foreign Affairs* (11 .p 58-67.

Pereyra Doval, G. (2015) El estudio de la Identidad en las Relaciones Internacionales: El constructivismo como “solución” teórica temporal. *Enfoques (XXVII)* p. 127-142.

Pignatta M.A. (2010) Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino. En Busso A. (compiladora) (2010) Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior : un recorrido de casos. Recuperado de:http://www.publicacionescerir.com/pdf/Libros/Busso_ebook2.pdf

Prudnikov Romeiko V. (2009) ¿continuidad o cambios en la política exterior de Rusia? *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* (103) p.79-102.

Raúl Alfonsín le entrega el mando a Carlos Menem.(10 de diciembre de 2013). Diario Popular. Recuperado de <https://www.diariopopular.com.ar/30-anos-democracia/raul-alfonsin-le-entrega-el-mando-carlos-menem-n177643>

Yakovlev, P. (2010) RUSIA – ARGENTINA: LA ETAPA ACTUAL DE LAS RELACIONES BILATERALES. *Iberoamérica* (3) p.12-26.

Yakovlev,P. (2017) Rusia-Argentina: el trayecto hacia la integración estratégica. *132 años de relaciones bilaterales entre Rusia y Argentina*. Instituto Latinoamericano de la Academia de Ciencias de Rusia, Moscú.

Zulbezú, G. (1999) *La Argentina y las Repúblicas post-soviéticas*. Rosario, Argentina: Ed. CERIR.