

Democracia, política exterior y autonomía

Alejandro Simonoff

(FaHCE / UNLP, Argentina)

En las últimas tres décadas hemos vivido un periodo inédito en nuestra historia: fue el período más largo de estabilidad institucional desde la universalización del sufragio en 1912. Y las preguntas que nos surgen entre este hecho y nuestro relacionamiento externo fueron cómo se influyen mutuamente y si la plena soberanía popular condujo a la construcción de mayores márgenes de autonomía para el país.

Si existe un elemento de continuidad en la política exterior argentina desde 1983, este fue la estructura triangular que puso al tope de nuestra agenda a Washington y Brasilia -utilizándolos como contrapesos-, en un marco predominantemente cooperativo, dejando a un lado las oscilaciones del pasado.

Las diferencias estuvieron en los sentidos en los que se utilizó dicho triángulo, con dos tendencias predominantes: la primera, que consistió en buscar márgenes de maniobra en el escenario internacional, como ocurrió durante el gobierno de Alfonsín y los posteriores a la crisis de 2001; y la segunda, que privilegió la relación con la potencia hegemónica, en las administraciones de Menem y de la Rúa. De acuerdo con el lado del triángulo en el que se apoyó la estrategia principal de vinculación de Argentina con el mundo, fue el resultado obtenido. Y obviar algunos lados nos puede llevar tanto a un aislamiento como hacia una inserción excluyente

Las diferencias entre estas tendencias estuvieron en la elección de su alianza principal. Mientras los primeros apuntaron a establecer alianzas con países de similares recursos y valores, los occidentalistas¹ apostaron por una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica.

Inicialmente existieron fuertes condicionantes, como el endeudamiento que generó la necesidad de acercarse a Washington para conseguir apoyo financiero, ya sea unilateral o de los organismos multilaterales que controla, lo que ocasionó una tensión en la búsqueda de un mayor marco autonómico. La primera opción también tuvo sus dificultades, ya sea por las transformaciones del sistema internacional, o por los de algún actor relevante para éste, como Brasil, y que nos pudo llevar hacia una “doble dependencia”. (Figari, 1997)

Mientras para los herederos del autonomismo, como Figari, hubo desde 1983 una continuidad en la elección temática, la relación con Washington se basó en la “reactualización del principio de no intervención a través de negociaciones maduras y moderadas con Estados Unidos” (Figari, 1993) que le permitieron a Alfonsín, tras el llamado “giro realista”, llevar a cabo una política autonómica que reconoció “una realidad insoslayable no comprendida en el pasado: con los Estados Unidos debían existir relaciones maduras”. (Figari, 1997)

Para los continuadores de la tradición occidentalista, como Escudé, el corte no se produjo en 1983 sino en 1989, con la política de Menem que representó “un giro brusco respecto de la política del gobierno de Alfonsín y un viraje de 180 grados de la política altamente confrontacionista de la dictadura militar”. Las diferencias estuvieron en que Menem, Cavallo y Di Tella partieron “de la aceptación realista del liderazgo de los Estados Unidos” y por lo tanto “no tienen costos y pueden eventualmente, generar beneficios significativos” (Escudé, 1992).

La otra variable, la relación con Brasil, debemos verla en el marco de un proceso de integración selectiva que reconoció un mismo origen con el giro realista de 1985: el fracaso del Consenso de



Cartagena para el tratamiento de la deuda externa. El aislamiento con la región se rompió definitivamente tras la Guerra de Malvinas. La integración con Brasil se originó con los tratados firmados por Sarney y Alfonsín, y se consolidó con la formación del MERCOSUR. Estos acuerdos marcaron el definitivo alejamiento del desinterés oscilante hacia la región, predominante en la segunda posguerra. Aunque esta continuidad estuvo marcada por una diferencia: en los ochenta la asociación buscaba fórmulas para ganar autonomía a través de la coordinación política, y en la década siguiente se la planteó como una escala en el proceso de globalización. Por esos motivos, este instrumento no estuvo exento de tensiones entre sus miembros por la falta de adecuación de políticas comunes, entre ellas el lugar de la relación con la Casa Blanca.

En este diseño, al priorizar la vinculación con Washington en los noventa, se buscaba resolver en favor de la Argentina la puja por el liderazgo sudamericano con Brasil. Un momento interesante fue la fuerte apuesta, a través de este alineamiento y la participación en las fuerzas de paz de Naciones Unidas, para potenciar la Argentina como referente regional, cosa que la propuesta de incorporar al país como aliado extraOTAN lograría. Pero este esquema se confrontó con otras iniciativas, como las diversas propuestas de reforma al Consejo de Seguridad, por las cuales Brasil buscó ocupar un sillón permanente en dicho organismo, lo que generó tensiones con nuestro país.

El Mercosur fue ganando importancia como instrumento para la negociación con otros espacios económicos, y con posterioridad a la crisis de 2001 también se institucionalizaron misiones conjuntas con el sello comunitario.

El fin del modelo de relación privilegiada con Estados Unidos fue producto directo del fin de la convertibilidad. La combinación entre un gran endeudamiento en default, de alta prioridad para nuestro país, y una peligrosa agenda de seguridad, de primordial prioridad para Estados Unidos, fue objeto de una delicada operación técnica y política que permitió, hasta el momento, saltar esta situación satisfactoriamente para nuestros intereses. Es decir, lograr que Washington neutralizase a actores que reclamaban el pago total de la deuda, más las acreencias devengadas, y no intervenir directamente ni en Afganistán, ni en Irak, articulando con Brasil muchas de estas cuestiones.

Esta exitosa estrategia de inserción hoy podría estar disolviéndose. Para la construcción de autonomía, como lo señaló Juan Carlos Puig insistentemente en sus obras, es necesario leer el escenario internacional, para poder extraer de él cuáles son los márgenes potenciales y los reales de aquella para operar el mundo. (Puig, 1980)

Dentro de esta ponderación, encontraremos un delicado equilibrio para llegar a la autonomía heterodoxa –punto ideal de la construcción puigiana- y no caer en la autonomía secesionista –que supone un corte con la potencia-. En cambio, en la primera uno podía tener un modelo de desarrollo que satisficiera (o no) la demanda metropolitana, analizar cuándo esta pone en juego sus propios intereses o los de bloque y, el parámetro crucial, no cruzar las líneas estratégicas de la Gran Potencia. (Puig, 1980)

Tres hechos, y cómo el Gobierno actual los encaró, llevan a pensar en un trasvasamiento de esa forma de autonomía: la situación de la inversión brasileña, el juicio llevado adelante en Nueva York por el “fondo buitres” NML Capital y el Acuerdo con Irán a propósito de la Causa AMIA.

La decisión de la empresa brasileña Vale de no continuar con su proyecto de inversión en la Argentina, teniendo en cuenta la participación accionaria del Estado vecino, podría indicar el fin de la “paciencia estratégica” asumida desde los tiempos de Lula Da Silva por nuestro principal socio internacional, ante la acumulación de diferendos.

La segunda cuestión, la adscripción a una retórica oficial, claramente destinada al consumo interno, de “no vamos a pagar a los buitres”, influyó en el dictado de un fallo adverso en Nueva York, por el cual la aplicación del principio *pari passu* podría poner en riesgo toda la estrategia de desendeudamiento; y aunque el gobierno tardíamente reaccionó con una propuesta más lógica, la de reabrir el canje de 2010 para ofrecer las mismas condiciones a todos los bonistas, el resultado es incierto.

La última cuestión resultó singular. La defensa del gobierno, a partir de 2004, de la llamada pista iraní en la Causa AMIA –sostenida desde los tiempos del Juez Galeano-, fue útil para establecer una vinculación con la estrategia de lucha contra el terrorismo, patrocinada por Washington desde que

George Bush hijo era presidente, y a su vez no adherir al unilateralismo con que era llevada adelante. El viraje actual dejó lugar a cierta suspicacia acerca de lo actuado por la justicia argentina, relativizando los reclamos realizados en diversos foros internacionales; con lo cual se estarían demoliendo los cimientos de una estrategia cooperativa con Washington.

Recapitulando: si el laborioso triángulo construido a lo largo de tres décadas encuentra signos de tensión por sus lados, y si los recaudos marcados por Juan Carlos Puig para una política autonomista no son tenidos en cuenta, ¿no estaremos frente a un cambio de sentido o de estructura en nuestro relacionamiento externo?

Notas

1 Se denominó así al grupo que durante la Guerra Fría impulsaba en sus análisis una necesidad de alinearse con Estados Unidos.

Bibliografía

Escude, C. (1992) *El realismo periférico. Fundamento para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.

Figari, G. (1993) *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Biblos.

Figari, G. (1997) *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*. Buenos Aires: Memphis.

Puig, J. C. (1980) *Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina.