

2. Tres décadas de política exterior y democracia: interpretaciones y tensiones

Alejandro Simonoff*

En esta exposición nos proponemos analizar las diversas interpretaciones de la política exterior argentina democrática; para ello haremos un breve recorrido por las principales tensiones explicativas existentes.

La evaluación de la política exterior argentina fue siempre controvertida, desde sus inicios disciplinares en los años sesenta. Allí, Puig y sus sucesores ponderaban como positivas las decisiones autonómicas de los diferentes gobiernos. Para los occidentalistas, como Gustavo Ferrari y Alberto Conil Paz, el alineamiento con Occidente era la “consecuencia de la tradicional afinidad argentina a la esfera de influencia británica” y veían en aquellas aislamiento. En épocas mas recientes, Carlos Escudé, como heredero de este último grupo, las evaluó como “desafíos” con costos, e incluso como “victorias pírricas”, e incluso, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián fueron más sensibles a esta última apreciación, como se observó en su “paradigma globalista”. No nos resultó casual que el primer elemento de dicho paradigma fuese el no alineamiento con Estados Unidos; si bien esto fue reconocible en algunos gobiernos del periodo, no fue aplicable para todos, y lo mismo pudo sostenerse con el resto de los elementos aportados.

Los autonomistas, o latinoamericanistas, analizaron las asimetrías existentes en la relación entre América Latina y los Estados Unidos, los efectos negativos de ellas, pero también de los márgenes de maniobra que permitirían la consecución de los Objetivos Nacionales por parte del Estado-Nación, siendo éste su variable de análisis. La ideología que lo sustentó fue de tipo nacionalista y mercadointernista, asimilable a los populismos existentes en esta época. Y percibió la integración como la expansión de su modelo económico orientado a favorecer la autonomía. Esta última fue percibida como el desarrollo del Interés Nacional, objetivado por un uso racional y no por deseos y pasiones.

El aporte de los occidentalistas no fue significativo desde el punto de vista teórico; como lo señaló Mario Rapoport, muchos de sus trabajos terminaron siendo “tendenciosos” y con un juicio crítico no fundamentado “en fuentes primarias o secundarias relevantes”.

La guerra de Malvinas fue el punto terminal de esta crisis de inserción del país que puso de manifiesto su debilidad, la equivocada imagen que teníamos de nosotros mismos y del mundo; como así también significó el alejamiento del poder de los militares y, tras él, la posibilidad de conjugar un sistema político estable.

* IdICS, Profesor en Historia y Doctor en Relaciones Internacionales (IRI - UNLP)

Este último dato, la estabilidad institucional, aportó un rasgo de previsibilidad de estas políticas, cosa que tampoco fue desdeñable si tenemos en cuenta nuestra historia desde 1930.

Desde la instauración de la democracia en la Argentina, los objetivos de las diferentes administraciones estuvieron concentrados en la búsqueda de la reinserción del país en el mundo, aspectos que marcaron la nueva agenda.

La llegada de la democracia también fue un punto de inflexión para la disciplina. El concepto de autonomía que había resultado articulador del primer momento paradigmático, y que se expresaba en la confrontación entre autonomistas y occidentalistas de los años sesenta y setenta, dejó su lugar a la aparición de un escenario más complejo.

A partir de aquí se constituyeron al menos cuatro conceptualizaciones teóricas distintas, tres desde un análisis eminentemente político y, otra, con una prevalencia de lo socioeconómico. Dentro de las primeras encontramos a la puigiana o autónoma clásica, la escudeana o neoconservadora, otra de inspiración neoliberal o relacionalista, y la última expresada por Mario Rapoport y Raúl Bernal Meza, entre otros.

La visión neoconservadora fue próxima a las lecturas occidentalistas, y encontró en el fin de la Guerra Fría un impulso singular. Mientras el modelo clásico vio en el sistema internacional las asimetrías, éste se sustentó en la aceptación del orden político (de características unipolares), económico y financiero internacional (marcados por la globalización). Su ideología navegó entre el neoconservadurismo político y el neoliberalismo económico. La agenda política con las grandes potencias está marcada por el programa neoconservador en materia de seguridad (donde los países periféricos no deben poseer tecnologías sensitivas) y en lo económico se concentró en el rol que las fuerzas del mercado internacional le otorgaron al país y el rol de la integración regional estuvo en función de la apertura económica. El Interés Nacional fue definido sólo en términos económicos, haciendo de la autonomía, a través de un proceso de disección conceptual en consumo e inversión, un elemento cuyo uso fue diferido permanentemente hacia el futuro, hasta hacerlo desaparecer como práctica.

La corriente que denominamos neoliberal está formada principalmente por Robert Russell y Juan Gabriel Tokatlián; sus influencias estuvieron vinculadas al constructivismo de Alexander Wendt, y, para los análisis de alianzas regionales, a Kenneth Waltz y Stephen Walt.

La escuela socio-histórica estuvo definida por entender al análisis de la política exterior, no sólo en términos políticos sino que éstos no podían desentenderse de la “influencia decisiva” de los modelos de acumulación “en la evolución del Estado, los regímenes políticos y en la formación de la política exterior”. Para la construcción de esta opción fue importante la convergencia entre la Escuela de Brasilia, conducida por Amado Cervo. A diferencia de las otras escuelas, a excepción del autonomismo, esta se propone “una mirada propia” de la disciplina, fuera de la influencia anglosajona, aunque inspirada en las obras de Jean-Baptiste Duroselle y Emmanuel Wallerstein.

La idea de que un nuevo régimen democrático impuso una nueva política exterior resultó controvertida, reflejando muchas más perplejidades que en la fase anterior a 1983. Salvo los sectores autonomistas, que rescataron el cambio de forma de gobierno con la llegada de una estrategia autonomista heterodoxa, “expresada en forma coherente” como lo destacó en su momento Juan Carlos Puig, el resto observó continuidad con la dictadura, o, más generalmente, con el resto de las políticas exteriores de la Guerra Fría.

Cierto fue que estos sectores críticos también apuntaron a los cambios que la búsqueda de márgenes de maniobra poseía en el escenario del fin de la Guerra Fría, sobre todo a partir del llamado “giro realista” de mediados de los ochenta.

Se llamó así a la rejerarquización de la política hacia los Estados Unidos, dado el peso de las cuestiones económicas, que hicieron que esta relación tuviese una relevancia mayor que el diseño original. Como señala Figari, en los primeros años de Alfonsín se produce una síntesis entre las tesis occidentalistas y latinoamericanistas, que pujaban por determinar los lineamientos de nuestra relación con el mundo en los sesenta y los setenta

Para la de inspiración neoliberal, el giro el permitió definir esta fase como una transición entre dos ciclos fuertes: uno largo (el de la Guerra Fría, también llamado paradigma globalista) y otro corto (el de los noventa, o de “la victoria temporaria del paradigma liberal”); aquí no se vio ese hecho como un ajuste, como en el caso de la escuela puigiana, sino como un cambio.

Podemos agregar además que la lectura de Russell hizo hincapié en que la política exterior de Alfonsín se construyó sobre la necesidad de fortalecer la democracia; el análisis de Rapoport incluyó otro elemento más, la búsqueda de instrumentos para salir de la crisis económica a los cuales criticó por su orientación, cada vez menos heterodoxa y más neoliberal.

El debate se concentró en la forma de encarar una relación con Washington, menos confrontativa y más cooperativa que en la etapa anterior. Mientras para los herederos del autonomismo, como Figari, existió 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” que le permitieron a Alfonsín llevar a cabo “una política de autonomía ingenua”, aunque esta actitud “no constituyó ningún inconveniente para que reconociera una realidad insoslayable no comprendida en el pasado: con los Estados Unidos debían existir relaciones maduras”.

Para los continuadores de la tradición occidentalista, como Escudé, el corte no se produjo en 1983, ni en 1985, sino 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 que encontró estuvieron en las políticas de Alfonsín y su equipo, que “condujeron siempre a la confrontación con los poderosos” y que habrían generado costos. Las de 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”.

Las estrategias llevadas adelante fueron calificadas como “estridentes”, ejemplo de ello fueron: 1) los esfuerzos por organizar un “club de deudores” latinoamericanos; 2) la actitud de respaldo al proyecto misilístico “Cóndor II”, que atentaba contra la política de “no proliferación” de Estados Unidos y otras potencias occidentales; 3) la actitud de no ratificar Tlatelolco y no firmar el TNP y los esfuerzos por lograr el enriquecimiento de uranio; 4) las medidas confrontativas adoptadas en relación con la cuestión Malvinas; y 5) una serie de confrontaciones políticas relativamente secundarias, como la búsqueda de protagonismo en América Central, o la participación argentina en el Grupo de los Seis por el desarme mundial.

Si el interés nacional es definido en términos económicos, no se entiende cómo esta postura, que buscaba mejorar las condiciones de negociación de la deuda, prin-

cial variable económica, es resaltada como negativa. Los dos puntos siguientes están dentro de su crítica neoconservadora a la política exterior argentina, con respecto a la posesión de tecnologías sensitivas. La cuarta se refiere a la firma del Acuerdo Pesquero con la URSS, donde ese país reconoció nuestra soberanía sobre las islas, interpretándolo como un intento de poner la lógica del conflicto bipolar en la disputa territorial. El último se ubica dentro de las “confrontaciones innecesarias”, aspecto central de su teoría.

Coincidimos con José Paradiso, quien señala que lo que estaba en juego en las críticas de Escudé a la política exterior alfonsinista era que “no se trataba de desarrollar una relación madura y equilibrada”, sino que “lo aconsejable era repetir la fórmula” con Estados Unidos como lo había sido con Gran Bretaña a fines del siglo XIX y principios del XX”.

Resultó claro que Escudé impugnó la existencia del giro realista, ya que la valoración de este concepto resultó central para la caracterización de la política exterior radical, como parte de la Argentina Subordinada, y escondió el verdadero objetivo de su crítica: la estrategia multilateral y de carácter autonomista, frente a un alineamiento con Washington.

Donde no existió discusión sobre el cambio de la política exterior iniciada en 1983 fue en la relación con los vecinos, fundamentalmente Brasil y Chile, tanto de los sectores neoliberales, que no dudaron en calificarla como “notoria”, como así también sus acérrimos críticos neoconservadores, que la evaluaron como un corte con el pasado.

Durante el gobierno de Carlos Menem las interpretaciones se concentraron, con diversas valoraciones, en sus características de novedad, donde los sucesores del occidentalismo, los neoconservadores y neoliberales lograron imponer uno de los anhelos de sus “padres fundadores”: que la autonomía era sinónimo de aislamiento y confrontación.

Aunque no queda muy claro cuáles fueron las condiciones de ese aislamiento descrito por Ferrari, ya que, cuando lo describió, lo hizo como una cuestión geográfica de la Argentina agroexportadora y no por su naturaleza política, como habría emergido en la segunda mitad del Siglo XX.

El dato fue que el realismo periférico, ante las evidentes inconsistencias del concepto de aislamiento como crítica a los efectos de la autonomía, lo reemplazó por el de confrontación inútil. Fue precisamente su abandono, junto con la adscripción a un régimen democrático y a la economía de mercado, lo que constituyó la nueva fase histórica: la “Argentina Postmoderna”.

Podemos inferir que las estrategias que confrontaban en algún plano con Washington fueron consideradas como desafíos a un alineamiento, cuando en realidad fue lógico que los países disputasen entre sí, ya que representan intereses diversos. La cuestión está en el grado de esa confrontación, o, como señaló Juan Carlos Puig, cuando los intereses de la potencia dejan de ser cotidianos para ser vitales.

Los neoliberales, en el escrito de Roberto Russell en *Los Ejes Estructurantes...*, adoptaron también estas críticas, cuando afirmaron que ya no importaba quién gobernase: el camino a seguir con respecto a Estados Unidos tras los años noventa sería el mismo.

Al finalizar esa década pasaron a tipificar ese tiempo como de “aquiescencia pragmática”, que se distinguió de las políticas exteriores anteriores, el llamado “paradigma globalista”, como de las posteriores. A partir de este punto, el camino se mostró mucho más sinuoso que el que ellos imaginaron.

En el caso de la escuela puigiana y la sociohistórica sus análisis fueron marginados, sobre todo por el acento puesto en las asimetrías, cosa que el discurso del nuevo orden internacional relegaba y que llevaron a un acercamiento importante entre ellas.

En el diseño del gobierno de Menem, la vinculación con Washington buscó, además de generar una “subordinación autoimpuesta” –según la feliz expresión de José Paradiso–, resolver la puja por el liderazgo sudamericano con Brasil a favor de la Argentina.

La gestión de Fernando De la Rúa fue ubicada en el marco de una continuidad de la gestión de Menem; aunque existieron ciertos elementos diferenciales, éstos no llegaron a plasmarse en una política diferente. Fue evidente que la atadura a la convertibilidad resultó el principal impedimento para realizar cambios en la estrategia de inserción aliancista.

Para Mario Rapoport, esta gestión “no modificó en lo sustancial la política exterior..., aunque pareció orientarse en forma más definida hacia Brasil”. En un mismo sentido, Guillermo Figari apuntó a que el equilibrio resultante desde 1983, cuando se pasó de la oscilación “entre el Centro y los países latinoamericanos” a una instancia donde, “a pesar de las distintas y variadas circunstancias de uno y otro, serán sus referentes y estarán siempre presentes”.

La percepción de esta administración, en el caso de Carlos Escudé, evaluó esta gestión como “de fuertes modificaciones en la retórica”, aunque “la política exterior asociada al realismo periférico perduró...” Pero esta idea de continuidad, en su mirada, se vio amenazada por el abandono de la estrategia de seducción.

En el caso de Russell, el gobierno de De La Rúa no cambió “el eje de la relación con Estados Unidos”, pero “se mostró más duro frente a la cuestión Malvinas y su promesa de dar al vínculo con Brasil un carácter más político quedó en la nada...”

La continuidad de la convertibilidad, que afectaba la competitividad de la economía argentina y repercutió en vastos sectores de la sociedad, llevó los índices de pobreza a términos nunca vistos, que se tradujeron en una pérdida de legitimidad del gobierno, el cual colapsó, y, tras una serie de sucesores, finalmente Eduardo Duhalde quedó a cargo del Ejecutivo.

La lectura de la crisis de 2001 en el sentido de un corte con el pasado fue mayoritaria, pero lo cierto fue que sus sentidos no fueron los mismos.

Mientras para Rapoport el alejamiento de la convertibilidad resultó central para una nueva política exterior, que terminó expresándose en la gestión de Néstor Kirchner, los autonomistas, como Guillermo Figari, marcaron la valoración de la búsqueda de márgenes de maniobra frente al modelo anterior que privilegió la inserción. Más erráticas resultaron las lecturas neoliberales y neoconservadoras.

La lectura de Russell consideró la reaparición de elementos del modelo globalista, y el desplazamiento de los del tercero, en una idea un tanto positivista de la evolución de las cuestiones políticas, lo que condicionó su visión tanto de este periodo como de otros.

La lectura de Escudé pasó de determinar, primero, la del Estado Parasitario, categoría en la cual la política exterior “se convierte en un instrumento” de la política interna, por lo cual “es improbable que el futuro depare políticas exteriores racionales”.

Pero no sólo el cambio de la situación interna afectaba el análisis escudeano, también el alejamiento del horizonte de un mundo unipolar que lo llevó a sostener que en los últimos años, producto del “caos sistémico”, se “han reducido los costos de las

confrontaciones con la potencia hegemónica”, lo cual tuvo como consecuencia que las “ecuaciones del “realismo periférico” se transformaran.

Es extraño que en un artículo reciente, donde expone el surgimiento de China como principal potencia mundial, continúe planteando los mismos condicionantes que para los escenarios anteriores, a pesar del cambio de las “ecuaciones”.

Esta transformación de las ecuaciones del realismo periférico lo llevaron a una revisión del proceso, al considerar que las políticas exteriores de las administraciones kirchneristas son una expresión de realismo periférico blando, frente a una supuesta aplicación ortodoxa de su teoría en los noventa.

De la lectura de su último libro podemos inferir que sus diferencias estaban en la retórica, al ser ésta “más digna y menos complaciente” que la llevada adelante en los noventa. En cierto sentido existen puntos de continuidad con algunas políticas iniciadas en los noventa, y reclamadas por Escudé. Estas continuidades estarían en: la continuidad del TNP, en no desarrollar misiles con Saddam Hussein, en mantener reclamos por Malvinas con relaciones con el Reino Unido, en converger con Occidente en la lucha contra el terrorismo, y en rechazar el ALCA.

En relación con estos puntos queremos hacer tres observaciones. Respecto a la primera cuestión y como indica Santoro, aunque el misil “tenía un destinatario oculto que no figuró en ningún papel: Irak... No hubo nunca un contacto directo con la Argentina”. Incluso su relevancia en la agenda bilateral y el hecho de ser objeto de represalias económicas es puesta en duda, como lo señala Marcos Novaro en *Los Cables Secretos*.

La forma de los reclamos en Malvinas, si la entendemos como la inaugurada por los Acuerdos de Madrid I y II, no nos debe hacer olvidar que este proceso se inició bajo mediación norteamericana en 1986, durante el gobierno de Alfonsín. Por otra parte, hubo un abandono de la estrategia de seducción, de la cual Carlos Escudé es su inspirador teórico con el concepto de falacia antropomórfica.

Finalmente, la cuestión referida al ALCA: no hay un rechazo a esa asociación en los años noventa, en el mejor de los casos puede plantearse una ambigüedad entre éste y el Mercosur. Hasta 2005, el planteo hecho por los diferentes gobiernos desde los noventa fue el de negociación conjunta con el Mercosur para su ingreso, no su rechazo.

Otros autores neoconservadores, como Andrés Cisneros, también detectaron continuidades como en Mercosur (de esto Escudé dice nada o muy poco), en las negociaciones con respecto al ALCA y en la cuestión de Malvinas, con los cuales no concordamos.

Pero, y poniendo estas objeciones entre corchetes, estas continuidades, ¿son suficientes para establecer el vigencia del realismo periférico, o estamos claramente en otra instancia teórica y práctica de la política exterior?

Creemos que aquí, como en el resto de la fase, e incluso de la historia de la política exterior, existe una apropiación de los sucesos con el objetivo de legitimar una teoría, en este caso el realismo periférico.

Un dato adicional: este giro escudeano ha dejado huérfanos a sus antiguos compañeros de ruta, como Andrés Cisneros, u otros neoconservadores críticos de sus planteos, como Carlos Pérez Llana, quienes, como los antiguos occidentalistas, han regresado a la insulsa categoría de aislamiento.

Como ha sostenido Mario Rapoport, con la llegada de Néstor Kirchner estaríamos viviendo un nuevo modelo de política exterior sustentado en la reindustrialización, el

desendeudamiento y el desarrollo económico, “que todavía estamos transitando”, claramente distinto al de la anterior década.

Aunque no nos deja de parecer extraño que ambos autores, dos de los principales polemistas de la disciplina desde los años ochenta, hoy coincidan en su evaluación sobre la administración kirchnerista.

Para concluir, como vimos, las interpretaciones difieren unas de otras y muestran un escenario variopinto; pero, a pesar de ello, podemos reconocer una serie de aportes de las políticas exteriores desde 1983 que han dado cierta regularidad estructural: las políticas cooperativas hacia los vecinos, la combinación de estrategias entre la pretensión de Washington y los intereses que cada administración defendió y el corte que la crisis del 2001 significó para las acciones de cariz neoconservador y neoliberal instrumentadas en la década anterior.

Las diferencias están en los sentidos que los autores otorgan a esos hechos, producto de sus diferentes posicionamientos intelectuales frente a la disciplina. Pretender un seguimiento a la Gran Potencia sin tener en cuenta los Intereses de nuestra sociedad es un desatino; pensar que el Estado-Nación pasó a mejor vida, tampoco parece ser razonable.

Nosotros adscribimos a la idea que nuestra sociedad está en condiciones, ya que posee los recursos suficientes, de generar los márgenes de maniobra que permitan la satisfacción de sus intereses teniendo en cuenta el régimen internacional.

Es, como le decimos siempre a nuestros alumnos, como mirar el sistema solar desde distintos planetas: el conjunto de cuerpos celestes que giran en torno de una estrella son el dato objetivo, la diferencia está desde dónde se mire. Si lo miramos desde Mercurio, por su cercanía al Sol, el resto nos parecerá oscuro y lento; desde Urano, a la inversa, luminoso y rápido. Por ello, la lectura más acertada está en mirarlo desde la Tierra.