

Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem

Roberto Alfredo Miranda*

* Profesor en la Maestría en Relaciones Internacionales e Investigador del CONICET

En un trabajo anterior (Miranda, 1988) señalábamos que en la evolución de las relaciones internacionales de la Argentina se podían distinguir dos capítulos: uno, referido a la política exterior tradicional, otro, sobre las nuevas políticas exteriores. En el primer caso, desde la batalla de Pavón hasta mediados los años cuarenta del presente siglo, una de las notas características fue la continuidad que tuvo la política exterior. Ciertamente el proyecto político estructural, que selló un determinado modelo de inserción en el mundo sobre la base de conformar un país agroexportador, explica las razones de aquella continuidad. El capítulo de las nuevas políticas exteriores, que sucedió al anterior, fue muy diferente. La discontinuidad atravesó casi cuarenta años de política exterior. No sólo el proceso de desinserción internacional a través -entre otros as

pectos- del retroceso relativo en los mercados mundiales y de la desvalorización estratégica de la Argentina justifica la discontinuidad en la política exterior. También la inestabilidad político-institucional originada en la sucesión de gobiernos de facto y de gobiernos constitucionales que en forma casi pareja se reparten ese período contribuyó a ello.

Este capítulo de las nuevas políticas exteriores tuvo otra particularidad que se agrega a la anterior: los diseños externos peronista, desarrollista, radical y hasta los militaristas, debieron coexistir -en su momento- con algunos valores de lo que fuera la política exterior tradicional. En otras palabras: grupos sociales ligados directa e indi

rectamente a las funciones y a las responsabilidades de la Cancillería se habían apropiado de una cultura burocrática a la que los gobiernos debían prestar una atención muy especial para la conducción de los asuntos internacionales del país.

Uno de los valores de la política exterior tradicional que perduró durante este nuevo capítulo de las relaciones externas de la Argentina fue el neutralismo diplomático, el cual fuera funcional al pragmatismo comercial en los tiempos del modelo de inserción. Una vez que este modelo desapareció, el neutralismo diplomático quedó como el atributo máspreciado de la política burocrática del Ministerio de Relaciones Exteriores en las épocas de la desinserción y de los intentos de reinserción en el mundo hasta la guerra de Malvinas, épocas en las que no logró consolidarse el país industrial. Muchas veces esta política burocrática chocó con el poder político por problemas tanto de percepción como de acción diplomática. Asimismo, en algunas ocasiones fue un instrumento de negociación de las presiones militares sobre los gobiernos constitucionales en el contexto de los conflictos de la Guerra Fría, y en otras oportunidades -en cambio- fue un elemento que participó, de manera voluntaria o no, de la fragmentación d

e la política exterior durante los gobiernos militares, diferenciándose de los proyectos y de las acciones de éstos.

Poder político y política exterior

En la evolución de las relaciones internacionales de la Argentina es posible abrir un tercer capítulo desde

diciembre de 1983. La justificación de este corte pasa por un hecho muy puntual pero a la vez sustancial: el poder político logró concentrar y sobre todo controlar la producción y administración de la política exterior. En otros términos: el poder político comenzó a no depender de otros actores ni a compartir con otros medios la responsabilidad de decidir los diseños y las opciones internacionales del país, todo esto dicho con acento estructural, más allá de que existan circunstancias que puedan aparecer contrarias a aquella premisa. La designación de un sociólogo (Caputo) y de dos economistas (Cavallo y Di Tella) como cancilleres en los gobiernos de Alfonsín y de Menem no es casual. Este hecho demuestra que el poder político, con Alfonsín y con Menem, privilegió su concepción, intereses y necesidades de acuerdo a una de

terminada realidad para conducir las relaciones exteriores del gobierno argentino: uno, pivoteándolas en beneficio del proceso de redemocratización, otro, integrándolas en función del proceso de reestructuración económica. En verdad, ambos presidentes lograron que la fuente de inspiración y de legitimidad de la política exterior fuera el poder político. Este avance cualitativo no sólo lo es con respecto a la historia de la toma de decisiones y a las relaciones de poder en materia internacional, sino también con referencia a las posibilidades ciertas de una continuidad en la política exterior argentina.

Sin duda alguna, la suerte de tal continuidad está ligada, habitualmente, a situaciones imprevistas o bien ajenas a la composición de la política exterior. No obstante, es necesario definir el concepto de continuidad como aquello que no tiene ruptura porque relaciona intrínsecamente los aspectos del continuo. Esto significa preguntarse qué tipo de elementos y recursos se deben tener en cuenta para discriminar aspectos del continuo sin que éste deje de ser tal cosa.

La continuidad de la política exterior tradicional fue sostenida por gobiernos conservadores y por gobiernos radicales. Claro que hubo matices importantes que plasmaron diferencias entre ambos gobiernos. Uno de ellos: la concepción ética de la política, interna y externa, exhibida por Yrigoyen. Pero este rasgo (ideológico) no quebró la continuidad de los soportes que formaron el modelo de inserción de entonces. Tal vez los conservadores e Yrigoyen representaron dos matices diferentes de la misma política exterior tradicional. La discontinuidad de las nuevas políticas exteriores -en cambio- no tuvo soportes. En todo caso, cada nueva política exterior tuvo su propio sustento, pero fue independiente con respecto a las otras políticas, de manera que no sólo hubo ruptura, tampoco hubo relación natural entre los elementos de un probable continuo. La tercera posición en los tiempos de la marginación internacional de la segunda posguerra, el proyecto económico desarrollista y el idealismo radical insinuado frente

a las protestas generalizadas del mundo de los sesenta, quizás tuvieron piezas comunes que no pudieron formar parte de un modo que permitiera la reinserción planetaria.

El efecto de continuidad

El debate abierto sobre las políticas exteriores de Alfonsín y de Menem presenta distintas aristas. En una de estas aristas se instala la polémica en torno a la continuidad o no de ambas políticas. El interrogante es hasta qué punto se da o no la continuidad, o bien cuánto tienen de continuidad las dos políticas y cuánto tienen de discontinuidad. La problemática está en establecer la posible relación o no de los aspectos componentes de la política exterior de ambos gobiernos, con el objeto de presumir -de cara al futuro- un continuo congruente, o bien una tendencia a las fluctuaciones como sucediera entre los años cuarenta y principios de los ochenta. Desde una perspectiva se señala -

con rigurosidad- que el gobierno de Menem desarrolla una "nueva política exterior" con respecto a la que tuvo

Alfonsín. El fundamento es muy fuerte: las dos políticas no tienen nada que ver entre sí porque parten de estrategias y de valores disímiles. Otras perspectivas, en su lugar, coinciden -a través de distintos argumentos- en el supuesto de que se dan, sincrónicamente, "cambios", "ajustes" y "continuidades" de la política exterior menemista con referencia a la alfonsinista.

El método comparativo, muy utilizado por la ciencia política contemporánea, presenta un obstáculo importante para el estudio de la relación entre los dos proyectos y discursos externos de la Argentina de 1983 hasta la actualidad. Se trata de la temporalidad, un aspecto que siempre está presente en el desafío comparativo pero que en este caso en particular cuenta mucho más por lo acontecido en el escenario internacional que por la incidencia de las variables endógenas. El cambio fue contundente en la variación del escenario mundial al rubricar el fin de un proceso y el comienzo de otro, lo cual gravitó en las referencias de una y de otra política exterior argentina. Es mucho decir -en términos de relaciones internacionales- que una política fue planteada durante la culminación de la Guerra Fría (Alfonsín), y que la otra política fue formulada en los inicios atómicos de una nueva etapa de la historia mundial (Menem).

Este dato de la temporalidad -entre otros- dificulta el análisis comparativo, sobre todo porque puede generar afirmaciones injustas y empíricamente descompensadas. La alternativa es la vinculación teórica, aunque el concepto de cambio debe ser incorporado en el enfoque como un condicionante de los supuestos especulativos. En este sentido, por otra parte, se puede correr el riesgo de asimilar el cambio entre una y otra política exterior, cuando éste último, además de ser de raíz diferente, cuenta con un calibre distinto según los valores que se manejen para justificarlo. Por ello, metodológicamente, consideramos difícil la aplicación comparativa para cotejar las políticas exteriores de Alfonsín y de Menem. El examen posible, entonces, gira en torno de la continuidad o no de ambos gobiernos en la conducción (descartamos percepción y discursos) de los asuntos internacionales de la Argentina y, más claramente, qué soportes de la política exterior menemista son comunes, o bien semejantes a la política ex

terior alfonsinista y que resulten -de detectarse- representativos de aquel continuo.

En otras palabras: cuáles son los materiales que unen o escisionan los aspectos de una política con respecto a los de otra a partir de la combinación de las variables integradoras del concepto de política exterior. Entre estas variables integradoras destacamos tres: a) la percepción del mundo, que analíticamente debe ser considerada como una expresión de intencionalidades del poder político, cuya información se deduce, por un lado, de los discursos, y por el otro, de las actitudes y expectativas, ambos sobre el escenario internacional y regional, procesados a través de una visión global o local, obviamente ideologizadas; b) la capacidad de un gobierno para la producción de su política exterior, lo cual es pura racionalidad, y es observable mediante la dinámica del proceso de toma de decisiones que involucra actores, estructuras y condicionantes internos (propios y de la oposición) y externos, teniendo tal capacidad una escasa ideologización; y c) las probabilidades de un país de maniobrar en su región y e

n el mundo, que también es pura racionalidad. Las probabilidades son constatables a través del tipo de espacios internacionales que se le presentan a un país en determinada circunstancia y en determinado contexto, espacios deseados o no deseados, ampliados o restrictivos.

A pesar de que la Guerra Fría fue un elemento dominante e insoslayable durante el período en el que se desarrollaron las nuevas políticas exteriores de la Argentina (1946-1983), estas políticas se elaboraron con valores diferentes, lo cual, hipotéticamente, acentuó aún más la discontinuidad. Los espacios internacionales,

definidores en cierto modo de la variable probabilidades externas, que rodearon a la política exterior de los dos primeros gobiernos peronistas fueron bastante restrictivos con referencia a los espacios que afrontó la política exterior desarrollista. En cambio, si consideramos la variable capacidad de gestión en la elaboración y sostenimiento de la política exterior, el gobierno desarrollista, por varias razones, procesó sus decisiones en situación mucho más desventajosa que la que le correspondió a la administración peronista. Más aún, a través de esta variable

capacidad de gestión es posible diferenciar que los valores del tercer gobierno justicialista, por la fuerte incidencia de factores internos relacionados principalmente con el liderazgo de Perón, se alejan de los atributos que tuviera tanto el primero como el segundo turno justicialista en materia internacional. En estos casos, como en otros, es notable en el lugar común de las relaciones exteriores del país, el cruce de racionalidades, una ventajosa y otra desfavorable, en un mismo poder político o entre gobiernos que se suceden. Esta evidencia es aún mayor cuando se produce el conflicto entre la intencionalidad que guarda la política exterior y las racionalidades, aceptables o no, con las que debe operar un gobierno.

Pero tanto una cosa como la otra no necesariamente activa o deriva en una discontinuidad en la política exterior. Si el concepto de política exterior, como expresamos más arriba, está determinado por variables integradoras (opuestas a las variables individuales de relación lineal, porque articulan dos hiperplanos naturalmente muy diferentes: la centralización de poder en el régimen político de un país, y la descentralización de poderes en el escenario externo al país pero en el que el país está), seguramente algunas serán más intensas que otras. Si los valores de las variables más intensas de la política exterior de un gobierno que sucedió a otro desarrollan (lo que denota una evolución) los valores de las variables más intensas de la política exterior de tal gobierno, entonces es posible pensar en un efecto de continuidad; es decir que se da una relación esencial de aspectos o elementos que disminuye la posibilidad de con

siderar una ruptura y -de este modo- evitar la configuración de una política exterior independiente de la otra.

Realismo y pragmatismo

Para Escudé (1991.1992), desde su teorización sobre el realismo periférico, la cual tiende a justificar académicamente la política exterior de Menem, esta política difiere de manera sustancial de la planteada por el gobierno de Alfonsín, de modo que no existiría un efecto de continuidad. Según esta hipótesis la clave determinante es política: Alfonsín optó por el concepto de confrontación con las potencias occidentales en la conducción de las relaciones exteriores, y Menem -en cambio- decidió la "aceptación realista del liderazgo norteamericano en el hemisferio occidental", lo cual significa la adaptación de los objetivos políticos a los de la potencia dominante, siempre y cuando no provoquen "costos materiales tangibles".

El moralismo confrontacionista -así denomina Escudé a la política exterior alfonsinista- supuestamente no generó beneficios para la Argentina porque tal moralismo estuvo centrado en cuestiones en las que los intereses materiales vitales del país no estaban en juego y donde no se tenía el poder suficiente y necesario para influir. Tulchin (1988) agrega que la definición de Caputo de que la Argentina no iba a ser una potencia militar y que aún le faltaba mucho para ser una potencia económica, con lo cual la única posibilidad que tenía era la de ser una potencia moral, no queda clara porque esta última categoría es desconocida en la ciencia política y en la diplomacia.

Escudé es bastante explícito y afirma que la práctica del realismo periférico implica el alineamiento político de un Estado dependiente como lo es la Argentina. Así, el alineamiento con los Estados Unidos se constituye en

el aspecto central que divide la literatura sobre la política externa menemista, y pasa a ser el valor más fuerte para conjeturar la discontinuidad de esta política con referencia a la del turno alfonsinista. Esto es importante destacarlo aquí porque aquel valor reduce o elimina otros valores de la agenda que podrían hipotetizar la continuidad de una política con respecto a la otra.

Russell (1990), en un primer análisis sobre la política exterior del gobierno de Menem, determinó cambios, ajustes y continuidades en esta política con referencia a la anterior. No obstante, bien señaló que "hay una especie de manía a identificar cambios sustanciales, tras cada nueva etapa política que se inicia...", cuando en realidad se debe di

ferenciar entre cambios y ajustes, "partiendo del supuesto de que en líneas generales estos últimos son frecuentes y constantes, mientras que los primeros se producen muy rara vez, dado que requieren modificaciones sustanciales de los ejes estructurales y/o de una o más de las características principales de la política exterior". En esta dirección, el autor se inclinó mucho más a favor de la existencia de una continuidad con ajustes que de un cambio de política con respecto al gobierno de Alfonsín, a pesar de que esta opinión la formulara cuando Menem no había cumplido todavía un año como Presidente, aunque las decisiones fundamentales sobre la orientación de la

s relaciones internacionales argentinas ya se conocían.

Después, en un trabajo posterior, Russell (1991) no examina la problemática de la continuidad o no de la política exterior argentina durante el gobierno de Menem, pero implícitamente marca diferencias al esbozar su teorización sobre el neoidealismo periférico como respuesta al realismo periférico de Escudé. La discusión sobre el concepto de interés nacional es quizás el motor de la polémica, sobre todo porque de él se infieren las notas positivas y negativas en el proceso de relaciones entre el país perifé

rico y el país central o dominante. Por ejemplo: las interpretaciones que, por un lado, hace Escudé de la categoría autonomía a través de los valores del grado de tal autonomía que un Estado posee y de los valores del uso que se da a la misma, y por el otro, Russell quien considera la adaptación de los objetivos políticos de un país periférico a los de un país líder como una gran pérdida de la capacidad de iniciativa externa, forman parte de un debate más teórico que referenciado puntualmente en la gestión de Menem. Sin embargo, Russell hace una digresión que suele pasarse por alto: "el realismo suele ser asimilado erróneamente a pragmatismo". Entonces, el interrogante es: la política exterior de Menem ¿está más cerca del realismo periférico o está más cerca del pragmatismo?

Escudé distingue dos etapas en las relaciones exteriores de la gestión menemista: una, de "crudo pragmatismo", otra, de un "nuevo principismo, de giro marcadamente occidental". Este "nuevo principismo" (de base occidental y democrática) significa "aceptar pragmáticamente que la Argentina necesitara más de los Estados Unidos que éstos de la Argentina" para obtener beneficios o resultados positivos, tangibles, en el largo plazo. Lo que pretende introducir el autor en el camino entre la teoría del realismo periférico y la política exterior de Menem es "una dimensión moral que no acarree costos materiales" y que perfeccione el pragmatismo. Tal "dimensión" es definida como "la única política moral posible para un país empobrecido donde los costos de abandonar el pragmatismo son pagados principalmente por los más pobres". Al parecer, el pragmatismo, en esta concepción, es funcional a la teoría del realismo periférico que supuestamente inspira al gobierno de Menem en la formulación de su política exterior. En concreto: de acuerdo a esta perspectiva el pragmatismo sirve al realismo periférico.

Busso y Bologna (1994) -en cambio- afirman que lo que el gobierno llama política exterior realista en verdad es

política exterior pragmática, sobre todo porque la política externa forma parte del proceso de reformas del Estado y de la economía nacional. Estos autores parecen no creer en el realismo periférico de la política exterior menemista, y coinciden con Russell en que tal política se caracteriza por los cambios, ajustes y continuidades. Pero en un análisis completo basado en las decisiones del gobierno de Menem, expresan que los cambios son importantes y no así los ajustes y las continuidades, que son escasos, lo que les hace conjeturar que desde julio de 1989 surgió una nueva política exterior argentina, coincidiendo en este caso con Escudé. De este modo, estaríamos frente a una discontinuidad activada por los cambios de la política exterior del gobierno de Menem, cambios en aspectos, que directa o indirectamente, están vinculados a las relaciones de la Argentina con los Estados Unidos donde más que el realismo, lo que predomina es el pragmatismo.

Más arriba expresamos que el alineamiento con los Estados Unidos separaba los juicios sobre la actual política exterior. Por un lado, se lo expone como una condición objetiva del realismo periférico, y por el otro, se lo considera decisivo para determinar la aplicación del concepto de cambio de política exterior. En ambos casos se considera el pragmatismo como un requisito en el planteo del alineamiento. Así el pragmatismo tiende a ser el eje o el soporte de la política exterior de Menem. Metodológicamente, es el valor más intenso de la variable capacidad de gestión política relacionado, en mayor o en menor medida, con los valores de las otras variables

percepción del mundo y probabilidades del país de maniobrar internacionalmente. Aquí el concepto de pragmatismo está expresado como algo práctico y real.

Busso y Bologna concluyen que "Menem -en cierta forma- profundiza el giro realista anunciado por Caputo en 1984", lo cual nos lleva a pensar dos cuestiones: una, que en el gobierno de Alfonsín se da un principio -obviamente imperceptible en su momento- de pragmatismo negado oficialmente, otra, que si Menem profundizó el llamado "giro", entonces no está imprimiendo un cambio de política, sino -en todo caso- lo que está haciendo es, tal vez, desarrollar el valor de la variable, más intenso en la formación de la política exterior de Alfonsín, más intenso en el plano de las acciones que en el del discurso.

Lo que queremos destacar aquí es que Menem no partió de cero experimentando una transición del autoritarismo a la democracia, como sí lo hiciera Alfonsín diseñando una política exterior diametralmente opuesta a la del gobierno militar que lo precedió. El antecedente del llamado "giro realista" es importante. Significó, una vez descomprimida la estrategia en clave política sobre la deuda externa, abrir una opción de perfil técnico para este tema. Un enfoque -muy crítico por cierto- señala que este giro, y la continuidad menemista, implicó descartar la posibilidad de una inserción alternativa en la posguerra fría (Monti,1990). Otra perspectiva -en cambio- es que la decisión por el "giro" fue pragmática, es decir práctica y real. A esta altura es conveniente señalar que el pragmatismo es un concepto teórico definible -en sentido amplio- como una actitud o acción cuyo propósito es, en nuestro caso político, de gene

rar efectos prácticos. Pero cabe puntualizar algo más concreto y menos vulgar.

El pragmatismo supone dos elementos básicos: la voluntad y la acción. De manera que en el razonamiento del pragmatismo está implícito un método. En esencia, como la realidad induce o activa una voluntad, ésta se transforma o se operacionaliza a través de un método de acción. Así se da el supuesto de que la voluntad y la acción se apoyan en representaciones concretas, independientes de la conciencia, contrariamente a toda idealización que -según la crítica desde el pragmatismo- se basa en representaciones falsas. La idealización también supone una voluntad y una posible acción, pero la realidad no se asume, sino que se construye desde la conciencia. No obstante, cabe aún hacer una distinción más importante, la del pragmatismo con respecto al

realismo. El realismo expresa lo que está dado en la realidad, en la naturaleza de la relación de las cosas donde aparece la razón del poder, mientras que el pragmatismo es, fundamentalmente, un método para abordar esa realidad. Esto nos lleva a señalar que el contenido del pragmatismo existe en tanto y en cuanto haya una realidad que lo provoque para crear efectos simétricos (en el sentido de una resolución de problema, por ejemplo) a ella. Entre las posibilidades de riesgo del ejercicio pragmático está la de generar efectos supuestamente prácticos cuando la realidad exige o reclama menos efectos, otro tipo de efectos, o quizás no exija efecto alguno.

El espejo y el brillo

Retomando el antecedente del denominado "giro realista" en la política exterior de Alfonsín, es conveniente señalar que anterior a tal giro el gobierno percibió que la condición del líder del proceso redemocratizador latinoamericano y el interés del mundo desarrollado en este proceso, era un dato más que suficiente para proponer pragmáticamente la politización de la deuda externa. Caputo había planteado dos objetivos de política exterior: uno, consolidar la democracia, otro, promover el desarrollo. Pero es sabido que aquella política concentró prioridades y preferencias en la recuperación y el afianzamiento democráticos, postura -por otra parte- de coherencia teórica con las tradiciones del radicalismo. El objetivo de la promoción del desarrollo, que involucraba el tema de la deuda externa y la crisis económica, fue procesado de modo diferente una vez que la propuesta de politización del tratamiento de la deuda no tuvo correspondencia en la realidad. Esta realidad exigió otra propuesta, con lo cual, para a

lgunos, la Cancillería tuvo una asunción tardía de las lecturas de tal realidad sobre las grandes tendencias internacionales y sobre los compromisos no queridos de la Argentina democrática, para otros, el poder político abrió la opción sólo a través del Plan Austral, independientemente de las estrategias y de las acciones que impulsaba el ministro de Relaciones Exteriores.

Lo central, más allá de una u otra interpretación, es que en este paréntesis quedó marcado que la relación con los Estados Unidos había cambiado. El giro, en verdad, fue un giro pragmático, o en todo caso, se sustituyó un supuesto pragmatismo inspirado en las bondades de la idealización, por un pragmatismo referenciado, no en la racionalidad del realismo, sino en la realidad.

Los valores más importantes de este cambio tienen que ver con la variable probabilidades del país de maniobrar en su región y en el mundo. Es posible afirmar que no hubo un cambio de percepción (intencionalidad global) en la política exterior de Alfonsín, y que el cambio en la capacidad de gestión (Plan Austral mediante) estuvo muy relacionado con la cuestión de los espacios internacionales posibles para la Argentina, espacios (de decisiones económicas, financieras y comerciales) en los que los Estados Unidos debían ser aceptados como una variable interviniente y supuestamente insoslayable. Aquí es donde radicaría la razón del giro pragmático.

El gobierno de Menem, con una percepción distinta (aquí cabría el debate en torno al realismo periférico, por un lado, y a la incidencia de las modificaciones post Muro de Berlín en la estructura ideológica, por el otro) y con otra capacidad de gestión donde cuenta considerablemente el tema de la temporalidad, desarrolla -por su parte- los valores de la variable probabilidades iniciados por Alfonsín. Claro que la administración menemista está en el mundo de transformación de la posguerra fría. Pero en esta dirección la política exterior no modificó la interpretación del papel de los Estados Unidos en los espacios internacionales en los que debe transitar la Argentina. Alfonsín optó por el área dólar para la inserción de la Argentina, y Menem ratificó esta elección.

Menem propuso, como eje de sus políticas, la resolución del problema económico. En consecuencia, la intensidad de la política exterior se focalizó en tal solución. En esta lógica económica, naturalmente desigual y

competitiva, Menem relativizó el concepto de autonomía internacional, y de este modo calificó a los Estados Unidos en el diseño de las relaciones exteriores de su gobierno. Al calificar a los Estados Unidos lo que hizo fue ponderar las relaciones con la potencia hegemónica, ya equilibradas como dijimos desde el "giro" pragmático de Alfonsín. Ciertamente, con esta calificación se inauguró la ilusión del proyecto menemista -

que es otra cosa distinta al mero "giro" pragmático- pero la decisión por una "buena relación" con los Estados Unidos ya no era una novedad en las urgencias políticas y económicas de la Argentina. En verdad, la discusión académica y política está en la definición de la categoría "buena relación" (durante el gobierno de Alfonsín se la consideró como "relaciones maduras", Cavallo la entendió como "relaciones excelentes" y DiTella la caratuló como "relaciones carnales"), no así en el hecho de la relación en sí misma.

La política exterior de Menem descartó el no alineamiento, que es una categoría política, por ser considerado de escasa funcionalidad a los cambios y a las exigencias de la lógica económica, en la que los Estados Unidos es -según el gobierno- fundamental. El descarte explícito del no alineamiento significó que el gobierno argentino, automáticamente, "occidentalizara" su percepción, sus decisiones y sus acciones externas. Di Tella (1992:264) expresó que un "grupo de treinta, cuarenta países, llamados de alianza occidental, son nuestro grupo de referencia porque queremos estar en ese grupo, que somos parte de ese grupo, con problemas distintos, con dificultades, no con el bienestar promedio del grupo, pero nosotros vemos el mundo como se ve en esos países". De manera que todo lo que de político tiene la categoría del no alineamiento, quedó comprendido en la expresión que la Argentina no sólo es un país occidental por compartir valores que la identifican en esta dirección, sino también desde el punto de

vista político. Esta opción, proporcional a la lógica económica, se ubicaría entre las propiedades principales de la teoría del realismo periférico hasta el punto de que Me

nem desvinculó la explicación ideológica peronista de su gestión. Pero cabe destacar aquí que la coherencia de la perspectiva internacional del gobierno menemista, más que ligada a una determinada teoría, está emparentada con una vocación esencialmente pragmática.

El perfil pragmático en las relaciones con los Estados Unidos es un efecto de continuidad de la política exterior de Menem con respecto al gobierno de Alfonsín. Lo diferente -que no es un cambio de valoración- está en el grado de acentuación puesto en la metodología del pragmatismo, que hace que una política dependa en mayor o en menor medida de las variaciones del contexto en busca de los elementos para la solución de problemas que de otra forma -según el gobierno- parecen irresolutos. La explícita opción por el alineamiento con los Estados Unidos planteada por la política exterior de Menem patentiza que la misma se asume a través del método pragmático en función de lo que supuestamente la realidad exige o reclama. Así, la in

tencionalidad política queda muy sujeta -por no decir subordinada- a la racionalidad de los hechos y de los acontecimientos. Es aquí donde talla la cuestión de los bordes del pragmatismo.

Es decir, una cosa es interpretar correctamente lo que demanda la realidad, y otra cosa es suponer lo que requiere la realidad. Cuando se interpreta correctamente la realidad es posible que de manera pragmática, por ejemplo, se abandone una opción de alineamiento con una potencia por otra, o bien por la diversificación de las relaciones con el mundo desarrollado. En concreto: el hipotético agotamiento del alineamiento con los Estados Unidos puede significar la relevancia de la "media puerta" abierta con Europa en febrero de 1992. En cambio: cuando se supone que se interpreta correctamente lo que requiere la realidad y no es así, es entonces cuando el

pragmatismo como método se separa de tal realidad, y el alineamiento -en este caso- se recluye, anulando alternativas posibles. La variación -de este modo- no fue asimilada, y el pragmatismo más que un método termina siendo una suerte de ideologización en sí mismo. En este sentido es posible aplicar esta interpretación en las siguientes notas empíricas:

- Una cosa es soportar -con o sin alineamiento- la presión de los Estados Unidos como potencia hegemónica para que la Argentina renuncie al proyecto misilístico del Cóndor II y a la política nuclear, y otra cosa es creer que el alejamiento de la Argentina del Movimiento de Países No Alineados (más allá de todo diagnóstico sobre este movimiento) implica, automáticamente, un acto esperado por el gobierno nor

teamericano.

- La búsqueda de apoyos externos, centrados en la mediación de los Estados Unidos, con el propósito de facilitar el ingreso de la Argentina al Plan Brady es una expresión del perfil pragmático derivado de la crisis económica del país. Es la cara externa de la relación entre la solución del endeudamiento y el ajuste estructural de la economía nacional. Pero la participación material en la Guerra del Golfo Pérsico, no sólo fue la adhesión explícita a Occidente, sino que la Argentina "salió" a buscar el pragma

tismo que quizás, por su condición de país periférico, debió estar limitado frente a la autoestimación de creer representar los intereses de un aliado. Precisamente, en la categoría de aliado -por otra parte- es posible encontrar niveles de posición relativa que por lo común son proporcionales al tipo de país de que se trate. Desde el gobierno se pensó que merced a esta participación la Argentina se transformaba en un socio activo de los Estados Unidos en los tiempos de la posguerra fría. Esto, en verdad, se leyó de manera unilateral, es decir desde la Argentina, la cual se sintió mucho más socia de los Estados Unidos que los Estados Unidos de ella, cuando supuestamente el gobierno norteamericano no esperaba que la decisión de nuestro país relacionara tanto su emergencia económica con un conflicto extraregional.

- Una postura, en el marco del alineamiento, es votar a favor de la propuesta de los Estados Unidos para que la Comisión de Derechos Humanos de la O.N.U. observe la cuestión de estos derechos en Cuba, como parte del avance norteamericano para terminar con el gobierno de Castro, independientemente de lo trabajado en el Grupo Río, y otra es procurar la intervención militar multilateral en Haití para reinstalar a Jean Bertrand Aristide como presidente, en la creencia de satisfacer anticipadamente los objetivos hemisféricos de los Estados Unidos, cuando al conocerse esta iniciativa argentina, Washington sólo había exhibido hasta ese momento indefinición y vacilación.

Estas notas nos dicen que una cosa es mirar hacia los Estados Unidos como una suerte de espejo interpretando que a través de él la Argentina, con acciones puramente prácticas y efectivas, se insertará en el mundo, y otra cosa es querer brillar con todo aquello que mucho tiene que ver con los Estados Unidos como potencia "en problemas", pero que poco tiene que ver con un nuevo modelo de relacionamiento de nuestro país con el exterior, incluyendo una "buena" vinculación con el país hasta ahora hegemónico.

Si de una vocación pragmática se trata, el espejo sin brillo es posible, sobre todo hasta el momento que pueda constatarse que tal espejo no sea funcional a las necesidades de la Argentina, porque quizás varió el país o tal vez varió el escenario internacional. He aquí el riesgo de confiar excesivamente en el pragmatismo, principalmente en hacer brillar los bordes de este pragmatismo, cuando el espejo es una condición objetiva

aceptada y con ello al parecer alcanza. En esta dirección, algunos estudios afirman que el Mercosur es una expresión de la "continuidad" de la política exterior de Menem con respecto a la de Alfonsín, lo cual sin duda alguna es así. Pero también es cierto que la incentivación del proyecto integracionista dada por el Acta de Buenos Aires firmada por Menem y Collor de Melo, se vinculó con la llamada Iniciativa para las Américas impulsada por Bush para la creación de una zona de libre comercio. Sobre esta base caben dos interpretaciones posibles: una, la aplicación del lenguaje pragmático que relacionó el proyecto regional con la adscripción a los Estados Unidos, otra, que aquel lenguaje puede otorgarle cada vez más prevalencia al Mercosur si los Estados Unidos no concretan o abandonan su política tendiente a afianzar el bloque geocomercial americano en el probable modelo mundial de los liderazgos. Más aún, este lenguaje pragmático es posible en el conjeturable caso de que los Estados Unidos nocambien, o no compensen suficientemente, tanto lo que cambia la Argentina del pos ajuste como lo que cambia el mismo mundo, si de definir un esquema de inserción para nuestro país se trata.

A modo de conclusión, es posible señalar que el trazo grueso de las políticas exteriores de la Argentina suele no regirse por el rígido molde de las estructuras teóricas del idealismo y del realismo. Las razones de este hecho exceden los propósitos del presente texto. Es cierto, no obstante, que aquellas estructuras obran como puntos de referencia. Pero la Argentina, que no se coronó como país industrial, perdió mercados, fue políticamente inestable y hasta cosechó el trauma de la derrota militar de Malvinas que la desayunó de una gran soledad regional e internacional, sin quererlo o sin buscarlo se encontró -desde 1983- con que más que pergeñar un proyecto externo representativo de la sociedad civil, tuvo que pragmatizar su política exterior.

La política exterior de Menem, en particular, ha unificado actitudes y decisiones bajo el signo pragmático. Hasta ahora el contenido de este signo es la alineación con los Estados Unidos. Es común que se plantee como posibilidad que las crisis de los Estados Unidos se asuman como propia, y si este país pasa a compartir la conducción del mundo con otras potencias, una hipótesis es que la alineación de la Argentina con aquél le resulte escasamente beneficiosa. Otra cuestión diferente es cómo se procesará en la política exterior pragmática, donde a veces predomina más el brillo que el espejo, el tiempo de la pos alineación, sin dejar de ser confiable para otros actores y en escenarios distintos, después de abandonar al líder que supuestamente le facilitó superar la crisis económica y reinsertarse en el mundo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BUSSO, A. y BOLOGNA, A. (1994) La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación. Varios autores: La política exterior del gobierno de Menem. Rosario: Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario.

DI TELLA, G. (1992) Palabras de cierre. Varios autores: La política exterior argentina en el nuevo orden mundial. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

ESCUDE, C. (1991) La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito, América Latina/Internacional, 8:27.

ESCUDE, C. (1992) Realismo periférico. Buenos Aires: Planeta.

MIRANDA, R.A. (1988) El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales, Cuadernos de Política Exterior Argentina, 3:1.

MONTI, M.F. (1990) La re inserción internacional de la Argentina. Una aproximación al debate desde 1983 hasta 1991, inédito.

RUSSELL, R. (1990) Los primeros pasos del gobierno de Menem: cambios o ajustes en la política exterior argentina?, Cono Sur, IX:1.

RUSSELL, R. (1991) El "neoidealismo periférico": un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría, América Latina/Internacional, 8:29.

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