



La política exterior argentina 1998-2001

El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?

Alfredo Bruno Bologna y otros
Rosario, CERIR, 2001

Los aportes del CERIR en materia de política exterior son importantes y consolidan a la disciplina frente a versiones menos rigurosas de nuestra conexión con el mundo.

Por otra parte, son estudios minuciosos y detallados en donde *"se ha continuado con la idea de no limitar el espectro de análisis a aquellas cuestiones seleccionadas como prioritarias por un gobierno determinado para desarrollar una mirada abarcativa que permita, en un escenario de desafíos continuos y globales, detectar "inacciones" y "debilidades" que, de ser modificadas, contribuirían a optimizar la inserción argentina."* (11)

Si bien la idea es correcta, en este tomo se perciben en un grado mucho mayor las diferentes profundidades en el tratamiento de los temas. Incluso el hecho que en este libro la introducción cumpla un rol de mera presentación de los textos más que la articulación de las diversas políticas exteriores explicitadas, como en lo anteriores, produciendo una fragmentación mayor.

La línea principal del texto es la determinación de la continuidad entre la administración menemista y la delarruista en las áreas principales (Estados Unidos, Unión Europea y Brasil) *"así como el bajo perfil del resto de las cuestiones donde se mantuvo una política rutinaria."* (15) Aunque también se señalan cambios como la puja como el ingreso al ALCA -con o sin el Mercosur-, el fin de la política de seducción hacia los kelpers, el nuevo estilo, etc.

Obviamente los trabajos de Bologna, Busso, Lechini, Colacrai o el de la brasileña Gomes de Saraiva son los más relevantes y de mejor tratamiento de contenidos, el resto navega entre las reiteraciones excesivas de algunos conceptos, o la descripción de cuestiones generales, o explicaciones sumamente básicas de las instituciones que se describen (Mercosur, Unión Europea, la OMC, etc.). Y donde las políticas, el objetivo central de trabajo, terminan ocupando un rol demasiado marginal.

Otro dato que resalta con los trabajos anteriores del CERIR es la división en tres partes (una primera tituladas bilaterales, dividida a su vez en áreas prioritarias y secundarias; la segunda referida a la integración; y, finalmente la participación en el ámbito multilateral) que mejoran sustancialmente la actual presentación.

En la primer parte están tratadas las relaciones bilaterales prioritarias para la Argentina (Estados Unidos, Brasil y el tema Malvinas) a cargo de Anabella Busso, Mirian Gomes de Saraiva y Alfredo Bologna, y también las secundarias (Japón, China, Europa Central y Oriental, Africa Subsahariana y Oriente Medio y Norte de Africa) realizadas por Graciela Bonomelli, Carla Oliva, Graciela Zebelzú, Gladys Lechini y Magdalena Carrancio. El apartado referido a la integración están tratados la relación de la Argentina con la Unión Europea y el Mercosur, escritos por Marta Cabeza y Daniel Makler. La última se refiere a la participación argentina en los diversos regímenes internacionales donde describen los sistemas: antártico (Miryan Colacrai), el de Naciones Unidas (Estanislao Zawels), el de la Organización Mundial de Comercio (Marta Cabeza) y la Corte Penal Internacional (Lidia Gatti).

Mientras que los trabajos más relevantes se refieren a las áreas prioritarias (Estados Unidos, Brasil, Malvinas) en los otros casos, salvo excepciones como los de Lechini sobre Africa, o Colacrai del Sistema Antártico, transitan entre la información genérica que reduce la información sobre la problemas tratados, incluso en temas como el Mercosur o la Unión Europea que deberían tener un tratamiento más pormenorizado.

Por este motivo, haremos mención específicamente a aquellos artículos que nos parecen significativos en el texto, ya que el tratamiento exhaustivo de todos excedería con mucho los límites del presente comentario.

El texto de Busso se enmarca en el impacto de las cuestiones domésticas sobre la

agenda con Estados Unidos para ello realiza una revisión teórica sobre la cual se imprime de manera clara y precisa los sucesos más relevantes de los últimos años de Menem y el primer año y medio de la gestión delarruista. Allí señala la continuidad estructural de ambas políticas y el cambio de estilo en tres dimensiones (la político-diplomática, la económica y la estratégica-militar). La autora encuentra tres rasgos de continuidad: los temas de la agenda, la presencia de actores gubernamentales provinciales y municipales y como estos dos elementos le otorgan a la relación una densidad que dificulta los cambios.

En los diferencias encontradas se ubican aspectos interesantes como la siguiente afirmación "*Pasamos de una PE que abusaba del protagonismo a otra que se diseñó como prudente, pero se convirtió en improductiva.*" (87) Habría que aclarar, cuales fueron los beneficios y costos concretos de ese protagonismo o de la excesiva prudencia, si es que existen.

La otra característica es que a medida que la recesión se profundiza "*aumenta aún más el perfil económico de la PEA y la dependencia del gobierno americano a quien se recurre permanentemente a los fines de conseguir su apoyo frente al FMI y la comunidad financiera internacional.*" (88)

Habría que buscar allí una relación con lo que la autora define como "improductiva", pero que en realidad marca de una manera cada vez más patente los cambios y ajustes, menos definido por los actores y más por la situación.

Y ve como consecuencia de ello:

"*En este marco queda claro que la política de complementariedad en las relaciones con Estados Unidos y Brasil, aplicada durante el gobierno de Menem y destinada a disminuir la influencia hegemónica global y regional ejercida respectivamente por estos actores sobre la Argentina se ha desdibujado.*" (89)

Habría que aclarar que tal complementariedad, como lo señala Guillermo Figari es puesta en tensión desde 1995 y que obliga al país a la búsqueda constante de nuevo equilibrios entre ambos.

El artículo de Miran Gomes de Saraiva sobre Argentina y Brasil, en los noventa es sumamente interesante, ya que plantea los cambios en las líneas principales de la política exterior de los dos países y establece un importante juego entre los ritmos de los mismos. Como señala la autora "*la política exterior argentina experimenta una modificación más abrupta y cambiante en su rumbo en dirección a una alianza con los Estados Unidos. En el caso brasileño, por su parte, aunque ha tenido una inflexión importante de su comportamiento externo, no se dio en forma abrupta y lineal.*" (107) Este zigzagueo en la política de Brasilia en donde el gobierno de Fernando Collor de Melo tenía un planteo más similar a Menem, se pasa a Itamar Franco (más desarrollista y por lo tanto más confrontativa con Washington) que "*abrió una fosa en relación al comportamiento por parte de la Argentina del alineamiento con Estados Unidos*" para finalmente terminar con una reaproximación "*aunque puntual y limitada*" por parte de Fernando Henrique Cardoso. (99)

Estas visiones llevan a tener percepciones diferentes en los temas de seguridad internacional que dificultan una aproximación económica. Aunque en este campo también existen diferentes proyectos. Pero la autora era optimista con la llegada del nuevo gobierno argentino, ya que señala:

"*La asunción de Fernando de la Rúa a la presidencia apunta a modificar su política exterior, sin volver al paradigma de los años ochenta del último gobierno de la Unión Cívica Radical. En algunas situaciones, busca una reaproximación con la política exterior brasileña. La posibilidad de articulación de las políticas externas entre Argentina y Brasil no está descartada y, a pesar de tratarse de un campo difícil, podrá prestar buenos servicios a la inserción internacional de ambos.*" (107)

Cómo sabemos esta perspectiva se volvió cada vez más compleja, contradictoria y oscura.

La situación de las islas Malvinas, tratada por Alfredo Bologna, es sumamente significativa, no sólo por tratamiento en sí, sino también por el propio período en donde se

observa la revitalización y caída de la política de seducción menemista. La revitalización es producto de un hecho extraño, como fue la detención de Pinochet en Londres que da lugar a un nuevo impulso de esta estrategia que ya había mostrado signos de desgaste, y como ese suceso le permite vislumbrar que "*Argentina logra uno de sus objetivos pretendidos de volver a la situación jurídica previa a la guerra de 1982 de tener comunicación entre el continente y las islas Malvinas.*" (116) Pero obviamente esta situación dita mucho de los objetivos planteados al inicio de la gestión de Menem, ya que incluso podría haberse sacado mejores beneficios que los obtenidos.

Los temas económicos, referidos a la cuestión pesquera y petrolera, marcan como el cambio de administración fue sólo una continuidad de políticas, a pesar de los anuncios en sentido contrario. El autor también ofrece un detallado informe sobre el tratamiento de la cuestión en organismos multilaterales donde también se percibe la ausencia de grandes cambios.

El único dato relevante es el fin de la política de seducción como forma de impedir que este asunto bilateral (entre Argentina y Gran Bretaña) no se transforme en uno trilateral (sumando a los Kelpers).

Las áreas denominadas secundarias están dominadas por lo que los autores llaman "*impulsos*", y que en términos escudeanos se denomina "*irrelevancia de lo irracional*", es decir que la poca importancia dada por los gobiernos a las mismas, permiten ser llevadas adelante por funcionarios de segunda línea, tanto en la gestión de Carlos Menem como en la de Fernando De la Rúa.

La segunda parte referida a "*La Argentina y la Integración*". Los dos artículos que lo componen, uno es referido a la Unión Europea y otro al Mercosur, están signados por una descripción general sobre dichos espacios, dejando poco lugar a los hechos realizados por las administraciones, aunque el segundo artículo es un poco más específico en esta materia, ya que trata las serias dificultades por la que atravesaba nuestro mercado regional.

La última esta referida a las políticas hacia los ámbitos multilaterales, se destaca plenamente el artículo sobre el sistema antártico, el resto adolece de los inconvenientes ya señalados para el apartado anterior.

El artículo de Miryam Colacrai señala los aspectos más relevantes sobre las acciones de la Argentina en el Sistema Antártico basado en la búsqueda de consenso en los ámbitos multilaterales (globales y subregionales), la coordinación de políticas con Chile y las dificultades que presenta la pretensión argentina de ser sede del Tratado –cosa a la que Gran Bretaña se oponía al momento de escribir el artículo, situación que cambió y que, tal vez permanezca como uno de los pocos logros de la gestión de Fernando De la Rúa -.

Para recapitular señalamos que más allá de las intenciones de los autores de considerar que estos estudios específicos de la política exterior argentina permitan "*la posibilidad de trazar ciertos hilos conductores o tendencias de la acción externa de nuestro país*" (11) en ella reside su principal dificultad. Ya sea por la escasa integración entre los mismos (a pesar de tener ideas fuerzas como el de la continuidad de la gestiones), o que aparecen claramente diferenciados uno de otros, que existen aspectos donde conceptos son sumamente reiterados, o incluso, lo más grave no existen claras referencias entre ellos. Esto marca un alto grado de desencuentro, y creemos que la resolución de esta cuestión serviría realmente mucho para mejorar el trabajo sobre política exterior argentina en donde el todo es algo más que la simple suma de sus partes.

El hecho que la mayoría de los trabajos hayan sido realizados al promediar el 2001 impiden ver los impactos de sucesos trascendentales para la política exterior como el atentado del 11 de septiembre, la cumbre de la OMC en Qatar, la reunión del presidente De la Rúa con Blair, etc. que afectan de manera significativa el desarrollo de nuestra política exterior.

El título del libro hace alusión al "*cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?*". El cambio de gobierno no tuvo un impacto en la política exterior y como lo señalan varios

de los artículos fue una continuidad. El término "*irrelevancia*" aparece mucho más ambiguo, ya que no se sabe si se refiere al perfil subordinado de la política exterior a la economía, cosa que muchos de los autores celebraban o celebran, o si lo hace en función cierta tendencia anodina que se transmuta discursivamente en un pomposo cambio de estilo y que simulan la falta de fundamentos de la política exterior del gobierno delarruista.

Creemos que el término que hubiese sido más preciso es el de decepción, tanto para los que soñaron y se entusiasmaron con el esquema de inserción primermundista del menemismo, o quiénes soñaron propuestas de cambios, las cuales ni siquiera lesbozaron, para despertar en esta realidad, tan lejos de las potencialidades y recursos de nuestro país.

Mo. Alejandro Simonoff (UNLP)

Coordinador del Centro de Reflexión de Política Internacional del IRI