

Área: América Latina - ARI N° 57/2003  
Fecha 11/04/2003



## La agenda internacional del próximo presidente argentino

Félix Peña \*

**Tema:** Las próximas elecciones presidenciales de Argentina presentan un resultado muy incierto. Con independencia de quien sea el ganador, el nuevo presidente tendrá que hacer frente a una cargada agenda internacional (Estados Unidos, Mercosur, la Unión Europea, etc.), que sin embargo dependerá en gran medida de la agenda nacional.

**Resumen:** El próximo presidente tendrá que conciliar su agenda externa con demandas internas de gobernabilidad, competitividad sistémica y cohesión social. Tres cuestiones serán prioritarias: credibilidad externa, seguridad internacional y América del Sur. Dos escenarios suelen ser imaginados para la futura política exterior: un alineamiento incondicional con Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional o, por el contrario, un antagonismo con Washington en ese plano, y en otros vinculados con la región, y con la deuda externa y las relaciones con el FMI. Otro escenario es más probable: el de una política exterior de equilibrio global y multipolar, de acento regional, y con énfasis en la defensa del sistema multilateral, y en el rechazo al terrorismo internacional.

**Análisis:** Conciliar las agendas interna e internacional del país será uno de los desafíos más apremiantes del presidente que los argentinos elijan en las próximas elecciones. Quienquiera que sea –y el proceso electoral evidencia un cuadro de marcada competencia entre personalidades, visiones de Argentina y proyectos de país, claramente contradictorios- tendrá que poner de manifiesto un fuerte dominio del arte de conciliar demandas sociales internas, muchas veces contrapuestas entre sí, con las posibilidades reales de obtener en su entorno internacional lo que el país requiere del exterior a fin de superar su actual cuadro económico y social. No siempre los presidentes argentinos han tenido éxito en el ejercicio de tal arte. Por el contrario, se observa en las recientes décadas una propensión a sobrestimar la capacidad del país para obtener el apoyo externo que se estimaba necesario.

*Tal propensión derivaría de por lo menos dos factores: Un primer factor es la recurrente dificultad para apreciar con precisión cuán prescindible puede ser el país, en la perspectiva de los principales protagonistas en la competencia por el poder mundial. El grado de prescindibilidad resulta del lugar que un país ocupa en la estratificación que toda gran potencia efectúa del resto de los países, según sea la importancia relativa que ellos tienen para su seguridad, como mercados y para la legitimidad internacional de sus políticas. Es posible que un cierto síndrome de importancia que ha caracterizado por años la formulación de la política de inserción argentina en el mundo, derive del valor real*

---

\* Félix Peña  
Profesor de Estudios Internacionales  
Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)

que el país adquirió en el período de su vinculación especial con Gran Bretaña, cuando era la principal potencia del mundo. De allí puede provenir aquello que algunos constatan como una tendencia en la política exterior de la Argentina a efectuar planteos y a hablar a veces en los foros internacionales como si el país fuera realmente poderoso e influyente. Objetivos y retórica de la política exterior no siempre se han correspondido con la apreciación externa del valor y poder real del país. Ello puede explicar la sobreactuación que a veces ha caracterizado la acción externa del país.

*Un segundo factor*, es el hecho que el país no haya desarrollado una suficiente capacidad para apreciar, en toda su magnitud, los cambios que se producen con frecuencia en su contexto internacional. Es decir, la capacidad analítica para captar las fuerzas profundas, que operan constantemente en el sistema internacional y que explican desplazamientos –a veces vertiginosos-, de ventajas competitivas y negociadoras entre las naciones, así como variaciones en sus respectivos grados de prescindibilidad para las naciones dominantes. La Argentina, país fuertemente expuesto a factores externos en su desarrollo, ha captado muchas veces tarde, los cambios operados en su entorno internacional.

#### *Condicionamientos y cuestiones dominantes en la agenda internacional*

Lo cierto es que el próximo Presidente tendrá que dedicar personalmente, mucho tiempo a la agenda externa y a su conciliación con una agenda interna, que estará fuertemente dominada por la cuestión de la gobernabilidad, en lo político; la de la competitividad sistémica, en lo económico, y la de la equidad y cohesión, en lo social.

*Por lo menos tres factores condicionarán su acción en el plano externo: En primer lugar*, la fuerte brecha de credibilidad internacional que tiene hoy la Argentina, resultante de una acumulación de comportamientos voluntariosos y de un deterioro en el valor que se le atribuye en el exterior, tanto a sus palabras y promesas, como a su capacidad de respetar compromisos jurídicos y reglas de juego, incluso las no escritas, de tanta importancia en las relaciones entre naciones. El colapso de la presidencia de Fernando de la Rúa y de la convertibilidad, contribuyeron a reavivar la memoria colectiva en terceros países y en inversores internacionales sobre un comportamiento errático de los argentinos en la conducción de sus asuntos públicos e incluso en sus relaciones con el mundo.

*En segunda lugar*, la relativa irrelevancia del país en la perspectiva de las líneas de principal tensión internacional. Luego del 11 de setiembre, el país se ha alejado aún más de los radares de los protagonistas de la agenda de seguridad internacional, en particular, los de Washington. Un país poco creíble tiene un menor margen de acción internacional si además es relativamente irrelevante para las grandes potencias. La Argentina no es visualizada como una fuente de problemas que afecten la seguridad y la estabilidad internacional, pero tampoco como un factor significativo para la solución de tales problemas.

*Y en tercer lugar*, el hecho que la agenda internacional de las grandes potencias, en particular la de la seguridad, estará en los próximos años fuertemente demandada por la volatilidad y el carácter imprevisible de los conflictos originados en el terrorismo internacional. Difícil resulta hoy predecir como evolucionará la competencia por el poder mundial luego de la guerra de Irak. Pero sí parece razonable prever un mundo de marcada inestabilidad política e incluso económica, y con una notoria dificultad para recomponer alianzas de poder, capaces de preservar el orden internacional ante el predominio de la lógica de la fragmentación.

En tal perspectiva, cabe formular la pregunta de cuáles serán las cuestiones dominantes de la agenda externa del Presidente que asumirá el poder el 25 de mayo. Tres

cuestiones relevantes aparecen como las de mayor prioridad. En las tres los márgenes de acción serán limitados, precisamente por el juego combinado de los factores antes mencionados.

*La primera*, se refiere a la reconstrucción de la credibilidad externa del país. Es una cuestión que cruza por lo menos por tres temas. Ellos son:

- la negociación con los acreedores externos, a fin de lograr una razonable reestructuración de la deuda acumulada y cuyo pago fuera interrumpido;
- el restablecimiento de un clima macroeconómico y jurídico favorable a la inversión, que permita un gradual retorno de flujos financieros –lo que implica un nuevo acuerdo con el FMI-, y que torne razonable a empresas transnacionales adoptar decisiones que den lugar a inversiones productivas en el país, y
- la concreción de acuerdos comerciales internacionales, especialmente en el plano hemisférico con los Estados Unidos y en el interregional con la Unión Europea, a fin de hacer atractiva la inversión productiva –de nacionales y de extranjeros- y de asegurar un marco de disciplinas externas, que genere expectativas de una mayor estabilidad en las políticas públicas, tanto macroeconómicas como comerciales externas.

*La segunda cuestión*, se refiere a las definiciones del país en relación a aspectos fundamentales de la agenda de seguridad internacional. En este plano, la posición de la Argentina ha sido clara en los últimos años y se puede observar un marcado consenso social al respecto. Tres pilares sostienen tal posición. Ellos son:

- el rechazo a la violencia originada en el terrorismo internacional, que tuvo una dramática expresión en los atentados del 11 de septiembre. La experiencia de la sociedad argentina con la violencia como medio de acción política e, incluso, los brutales atentados de la Embajada de Israel y de la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina), la han sensibilizado e inclinado a un rechazo frontal a toda forma de terrorismo. Incluso, en los difíciles y tensos recientes acontecimientos, los argentinos han demostrado que no valoran la violencia como instrumento de la acción política. Se han inclinado, finalmente, por soluciones en el marco de la institucionalidad democrática que han conducido a las próximas elecciones;
- el rechazo a la dispersión de armas y vectores de destrucción masiva. El país ha demostrado, tanto en el plano regional –sus acuerdos con el Brasil- como en el internacional, que su posición es clara al respecto, habiendo asumido y respetado compromisos internacionales. No hay margen para cuestionar la credibilidad argentina en este campo. Ello debe ser valorizado teniendo en cuenta el desarrollo tecnológico que el país alcanzara en el plano nuclear y misilístico, y
- el valor que la Argentina siempre le ha atribuido a los principios e instituciones multilaterales, tanto en el campo de la seguridad, como en el de la política internacional y del comercio mundial.

*La tercera cuestión*, es la de la agenda regional en América Latina y, en particular, en América del Sur. Plantea interrogantes en cuanto a la consolidación en países de la región, de la democracia, la estabilidad política y la seguridad, la transformación productiva y la cohesión social. Es una agenda que en las últimas décadas ha estado dominada por tendencias contradictorias, a la vez hacia una mayor integración y fragmentación. Las que conducen hacia la integración, se han visto fortalecidas a partir de los acuerdos de los años 80 de la Argentina con el Brasil y con Chile (Presidencia de Alfonsín), y luego con la construcción del Mercosur (Presidencias de Menem, de la Rúa y Eduardo Duhalde). Es otro plano en el cuál se observa un marcado consenso social. Tiene su eje vertebral, en el valor que la opinión pública le atribuye a la democracia y a la

alianza estratégica con el Brasil, a la construcción de un Mercosur abierto al mundo, y a las relaciones con Chile y el resto de los países de la región.

En relación a estas tres cuestiones, el desarrollo de la agenda internacional del próximo Presidente cruzará prioritariamente, *por la calidad de las relaciones con el Brasil, los Estados Unidos y la Unión Europea*. En las relaciones con el Brasil, tres factores merecen ser destacados:

- el claro pronunciamiento del Presidente Lula favorable a la alianza estratégica con la Argentina, así como a la construcción de un Mercosur compatible con negociaciones comerciales hemisféricas con los Estados Unidos e interregionales con la Unión Europea, en el marco de una OMC que debería culminar con éxito las negociaciones lanzadas en Doha;
- el efecto de demostración que el triunfo de Lula ha producido en la clase política y en la opinión pública de la Argentina, en el sentido que la democracia facilita el acceso al poder de quienes aspiran a transformar profundamente la vida de un país, y
- el que exista ahora un diagnóstico más claro, sobre lo que se requiere para traducir los objetivos políticos y económicos del Mercosur, en realidades concretas que trasciendan pronunciamientos retóricos y diplomacia de “efectos especiales”.

Una cuestión, sin embargo, necesitará de un liderazgo político iluminado. Ella es la del tratamiento por parte de la Argentina y del Brasil, de los requerimientos de acción que resulten de la evolución de la situación en Colombia –y eventualmente en otros países del arco andino, como Venezuela-. Podrían surgir aquí diferencias de opiniones con Brasilia, en cuanto al diagnóstico y a las acciones requeridas, como consecuencia de sensibilidades distintas originadas por el grado de proximidad física, y de lo que pueden ser las apreciaciones, en una capital y en la otra, de las iniciativas que al respecto plantee Washington. Es una cuestión en la que resultará crucial, la confianza recíproca que se entable entre el nuevo Presidente argentino y el Presidente Lula.

*En las relaciones con Estados Unidos*, a su vez, también pueden destacarse tres factores:

- la fuerte dependencia que el próximo gobierno tendrá del apoyo americano en la regularización de su frente financiero externo;
- las demandas que puedan surgir de un Washington que aspire a un apoyo incondicional de la región, para legitimar su visión del mundo y la forma de encarar su lucha contra el terrorismo internacional, las que planteadas con el enfoque del “eje del mal”, pueden colocar al nuevo gobierno en contradicción con las expectativas de su opinión pública, y
- la forma en que finalmente se concrete la idea del libre comercio hemisférico, que aún presenta un carácter difuso, dada la aparente tensión entre una concepción del ALCA como una red de acuerdos de libre comercio, centrada en el eje del mercado americano o, por el contrario, como un espacio multilateral de concesiones recíprocas y equilibradas en la perspectiva de los intereses de todos los participantes.

*En las relaciones con la Unión Europea y sus países miembros*, dos factores aparecen como relevantes:

- el real interés político que demuestren los europeos de apoyar el Mercosur y de concluir un acuerdo interregional de libre comercio, que incluya a todos los sectores, es decir, también la agricultura. Es un interés que crecerá en la medida que se concreten las negociaciones del ALCA, pero que se tornará posible, sólo si

las negociaciones en la OMC concluyen con resultados satisfactorios en la cuestión agrícola, y

- el alcance que tendrán las negociaciones de la deuda externa argentina, en la medida que afecta a inversionistas europeos, así como a la forma en que se encare la situación de empresas europeas que han participado en las privatizaciones de la Argentina, lo que involucra tanto la cuestión de las tarifas de los servicios públicos, como la de la calidad de los marcos reguladores.

#### *Dos escenarios imaginables*

*Al menos dos escenarios son imaginables para la política exterior del próximo Presidente.*

Uno, es el de un fuerte alineamiento con Estados Unidos. En efecto, la recurrente tentación a una lectura voluntariosa de la realidad internacional y del lugar que ocupa la Argentina en la perspectiva de las grandes potencias, en particular de los Estados Unidos, torna este escenario en posible. La contrapartida imaginable, sería un fuerte apoyo financiero y un acuerdo comercial amplio. Podría generar tensiones en la relación con el Brasil, según sean los requerimientos que plantee Washington.

El otro es que el próximo Presidente –por convicción, pero en todo caso por necesidad-, intente desarrollar una política exterior de enfoque global y multipolar –incluyendo entre sus prioridades países y mercados del Asia, en particular, China-, de marcado acento regional, y con un énfasis en la defensa del sistema multilateral, y del rechazo a la violencia y al terrorismo en el plano internacional y regional. En tal escenario, pesarán las preferencias de una opinión pública fatigada de ilusiones sin sustento real, así como las exigencias del comercio exterior argentino, fuertemente condicionado por la evolución de los mercados regionales, en especial del brasilero. Tal escenario implicará un ejercicio continuo, por momentos inestable, de conciliación de demandas por momentos contradictorias, entre una relación profunda y leal, a la vez con el Brasil y con los Estados Unidos, en la cual la relaciones con los países de la Unión Europea, especialmente España, Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña, podrían tener un papel de facilitación del difícil pero necesario equilibrio.

**Conclusiones:** Si bien el margen de maniobra para el desarrollo de la agenda externa será muy limitado y el arco de opciones será restringido, es indudable que la experiencia, la personalidad y el estilo político del próximo Presidente; los alcances y características de la alianza gubernamental que tendrá que enhebrar, y sus prioridades en el plano económico y social, condicionarán fuertemente la forma de abordar tal agenda, y la calidad e intensidad, de sus relaciones en particular, con los Estados Unidos, con el Brasil y América Latina, y con la Unión Europea y sus países miembros.

*Félix Peña*

*Profesor de Estudios Internacionales*

*Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)*