



CENTRO DE REFLEXIÓN EN POLÍTICA INTERNACIONAL

Análisis de coyuntura

Año 2019 / Mes: noviembre / Nº 15

El **Centro de Reflexión en Política Internacional** fue creado en 1995 y tiene como objetivos principales: promover e impulsar una instancia de análisis, discusión y seguimiento de la política internacional argentina, analizada en sus diversas fases pasadas, presentes y futuras; y constituir un ámbito de capacitación, actualización y producción académica en Política Exterior Argentina.

Tres condicionantes para la formulación de la política exterior de Alberto Fernández.

Florencia Shqueitzer¹.

El presente artículo intenta delinear los principales condicionantes para la formulación de la política exterior del presidente electo por parte del Frente de Todos, Alberto Fernández. Para ello se proyectarán tres niveles de análisis y se establecerá el principal elemento de influencia en cada uno de ellos.

En el primer nivel (de carácter interno o nacional) se destaca el componente económico como condicionante principal; dentro del segundo (fase regional), se considerará especialmente la relación con la República de Brasil; y por último, a nivel internacional, se estudiará la relevancia de los vínculos con Estados Unidos.

En la primera fase de estudio, debemos comenzar analizando el modelo económico planteado por la administración de Cambiemos, lo que nos remite a la “inserción inteligente”, en la que se ha focalizado el gobierno.

Conforme los discursos del presidente Macri, la reducción de la pobreza y la mejora en la calidad de vida estarían ligadas a la inserción en el escenario internacional, lo que a su vez se relaciona con la búsqueda de inversiones y de nichos comerciales.

¹ Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UCALP. Miembro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CeRPI), IRI, UNLP.

De esta forma, la globalización sería el camino para fomentar lazos productivos que permitiesen el desarrollo del país. En palabras de Macri, "Si no estamos globalizados e integrados al mundo, hoy no tenemos futuro como país."

Vincular a la Argentina con el mundo será entonces uno de los objetivos prioritarios. Puede entonces visualizarse cómo en los discursos del mandatario, así como de su canciller, unen el desarrollo interno con el relacionamiento internacional.

"Lo que ha llevado adelante el gobierno del Presidente Mauricio Macri durante todo este tiempo es mantener al país conectado al mundo, buscar mercados para lo que el país produce, porque las exportaciones se traducen en trabajo, y si hay trabajo hay mejores condiciones de bienestar para la población". (Discurso del canciller Jorge Faurie, 2019)

Unido a ello, la necesidad de generar confianza y previsibilidad en los agentes económicos externos, fueron metas continuas. Como ejemplo se muestra el intento de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), siendo que nuestro país participa de manera activa en muchos de los Comités especializados y se ha adherido a determinados instrumentos legales de la Organización.

Este punto se ha visto coronado, asimismo, con el préstamo aprobado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en septiembre del año 2018, el mayor en la historia del organismo.

Para profundizar el estudio de esta fase, se considerará la teoría aportada por el economista Dani Rodrik (2002), quien proyecta un trilema para gestionar la relación entre la democracia y los mercados globales. En él, el autor plantea la improbabilidad de que coexistan tres aspectos al mismo tiempo: soberanía, democracia e hiperglobalización, debiendo los gobernantes escoger dos de ellos.

El modelo propuesto por Cambiemos, claramente resaltó la hiperglobalización, por un lado; y la soberanía por el otro, debiendo el estado nación adaptarse a las reglas de la economía global. Hechos como el préstamo del FMI, el acuerdo Mercosur Unión Europea, la insistencia en ser un país OCDE, dan cuenta de ello.

"Una vez que las reglas de juego vienen dictadas por la economía global, es inevitable que el acceso y control por parte de los grupos del interior del país de las políticas económicas nacionales sea restringido. Puedes tener al mismo tiempo tu globalización y tu nación estado, siempre y cuando mantengas la democracia a raya". (Rodrik, 2002: 220).

Partiendo de esta base, la relación con los mercados globales y organismos económicos, han generado una dependencia económica que el nuevo gobernante elegido deberá considerar, siendo ello un limitante a la hora de formular la política exterior.

La segunda fase, de carácter regional, presenta un panorama realmente complejo para Fernández. Las crisis regionales desatadas en Perú, Ecuador, Chile, y Bolivia, que exhiben protestas ante democracias endebladas, -incapaces de solucionar las demandas ciudadanas-, no han encontrado solución.

El cuadro que se presenta es el del pueblo intentando abrir la "camisa de fuerza dorada" (el trilema apuntando a las dos aristas de globalización y estado nación, pero que reduce la democracia).

"Las normativas reguladoras nacionales y las políticas fiscales bien estarían alineadas con los estándares internacionales, bien se estructurarían de modo que representaran el menor número de obstáculos a la integración económica internacional. Los únicos servicios facilitados por los gobiernos nacionales serían aquellos que reforzaran el buen funcionamiento de los mercados internacionales". (Rodrik, 2002: 220).

De este modo, las elites económicas dominantes, amparadas en la derecha política, ven ahora frente a ellas la reacción del estado nación ante la reducción de la democracia. Es el trilema de Rodrik implosionando, dando cuenta de su insostenibilidad.

Este es el contexto regional en que le toca asumir a Fernández.

Sumado a ello, las relaciones mantenidas con la República de Brasil se han caracterizado por las constantes rispideces. El presidente Jair Bolsonaro ha criticado la elección del nuevo líder, cuestionándola en repetidas ocasiones.

Discursivamente, la acción del ultraderechista y ex militar se condice con la construcción de una identidad basada en la deshumanización del otro. Es decir, necesita diferenciarse del que considera enemigo (el que se presenta como diferente) para cimentar su propia identidad y darle legitimidad.

Como ejemplo, si tomamos el discurso del líder brasileño durante un acto de construcción de un submarino en octubre del 2019, cita la existencia para el país de enemigos externos y la necesidad de tener disponibles medios de disuasión.

Esta estrategia es perjudicial para el nuevo mandatario argentino, quien ha guardado silencio y ha preferido, de forma inteligente, no responder a las acusaciones de su par.

Sin embargo, la posición discursiva, como el reame de Brasil vienen a amenazar una seguidilla de cordiales y pacíficas relaciones bilaterales, caracterizadas por el acercamiento estratégico argentino- brasileño, cuyo hito ha sido la creación de la Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC).

Esta relación conflictiva produce *derrames*. Si analizamos la situación desde la Teoría de los Juegos, proyectando el conocido Dilema del Prisionero, podríamos aseverar que aparece un factor no previsto por esta teoría: ya no se trata del efecto que cada prisionero le ocasione a su ex compañero, y el perjuicio de llegar a un equilibrio no cooperativo entre ellos.

Más que el efecto bilateral, es necesario tener presente la consecuencia negativa que ello implicaría para el plano regional e internacional. Debe tenerse en cuenta el grado de compatibilidad alcanzado por ambos estados, siendo que se trata de una relación natural y principal, dependencia base del Mercosur.

Constreñido su accionar por el difícil panorama, el reciente líder ha decidido buscar un contrapeso a la áspera relación bilateral realizando su primer viaje a México y apostando por el Grupo de Puebla.

En relación al primer factor, dos aspectos deben ser destacados, por un lado, México como forma de buscar nuevas inversiones, de urgente necesidad para Argentina. Ello lo ejemplifica la reunión que mantuvo durante su viaje, con el empresario Carlos Slim.

Por otro lado, debe destacarse la visión estratégica sobre el país, en el sentido de que “México tiene un lugar en el directorio del FMI y un peso fuerte allí”, como destacó Fernández.

Respecto al Grupo de Puebla, este nace en México, y nuclea a líderes progresistas de la región, buscando contrarrestar el peso del neoliberalismo. Puede observarse, entonces, como la contracara del Grupo Lima, más vinculado este último a una postura de centro derecha.

A pesar de este cambio en política exterior, no debemos olvidar la dependencia entre Brasil y Argentina. Marcando un comercio superavitario para nuestro país, según la Cámara Argentina de Comercio, el comercio bilateral entre ambos totalizó USD 1.743 millones en julio del 2019.

Para Argentina, Brasil se destaca como segundo socio comercial, luego del Mercosur, siendo que Argentina se posicionó en cuarto lugar entre los mayores proveedores de Brasil, y se ubicó tercera, detrás de China y Estados Unidos como compradora de sus productos.

Por su parte, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) recordó el papel clave de Argentina como país comprador de 80% de las exportaciones brasileñas de manufacturas.

Ambos países –aunque más Argentina- se verían perjudicados frente a malas relaciones comerciales, por lo que es necesario que el mandatario elegido evite la confrontación y busque mantener la armonía.

Las acciones de Bolsonaro dan cuenta de un rechazo frente al nuevo gobernante argentino. Ejemplos como la decisión de no asistir personalmente al acto de asunción en diciembre y enviar a un ministro son ilustrativos al respecto.

Asimismo, el mostrarse como un líder progresista o el apoyo explícito al ex presidente brasileño, Lula da Silva, proyectan un distanciamiento cada vez más amplio.

Dentro del nivel regional, entonces, el elemento condicionante principal es la figura de Bolsonaro incitando a la confrontación y el objetivo principal para Fernández será dilucidar cómo manejar la relación bilateral para mantener una posición próxima al país vecino.

El nuevo presidente debe a su vez liderar en un contexto de desintegración dada las crisis mencionadas, y donde la economía regional presenta signos de retroceso.

La apuesta de Fernández hacia la indiferencia respecto al presidente brasileño es un buen camino para reducir la confrontación, frente a una estrategia discursiva que incita al conflicto; ya que, como el mismo Bolsonaro ha esgrimido, “la Argentina precisa de Brasil y nosotros precisamos de la Argentina”.

Respecto al nivel internacional, destacaré la relación con los Estados Unidos como aspecto central. Para ello me remitiré a la visión del embajador y profesor en Geopolítica, Fernando Petrella, para quien,

“Todos los Estados deben procurar aliarse con otros cuyas estructuras institucionales sean similares, aspecto denominado variable institucional.” (Petrella, 2016).

Con respecto al país del norte, podemos observar que se ha pasado de un alineamiento en la era macrista hacia ciertas cuestiones que marcarían una toma de distancia. Primeramente, aspectos como apostar por estructuras progresistas, (como el mencionado Grupo de Puebla), muestran una postura que se separa del mismo.

A ello se suman las lecturas diferentes respecto a la crisis venezolana, o frente al golpe de estado ocurrido en Bolivia. Frente a este último, el nuevo mandatario ha optado por mantener una postura diferente a la de Donald Trump, quien ha apoyado la acción de las fuerzas armadas por “defender la democracia”.

Además, ha criticado la visión de Trump, alegando que “Estados Unidos retrocedió décadas y volvió a lo peor de los 70, cuando avalaron intervenciones militares contra gobiernos elegidos democráticamente”. Ello marca un apartamiento, que sería algo nuevo en el relacionamiento bilateral.

En este sentido, tanto Mauricio Macri, como su canciller, Jorge Faurie, optaron por mantener una posición que no se aparta drásticamente del país del norte, entendiendo que Bolivia atraviesa momentos difíciles, pero sin apoyar la lectura del golpe de estado.

Es destacable mencionar que el cuerpo diplomático argentino se ha apartado de esta visión, dejándola sin respaldo.

Sin embargo, (y aquí debemos destacar la influencia del primer nivel), la urgencia de renegociación de la deuda externa crea la necesidad de mantener buenas relaciones con Estados Unidos, para poder realizar tratativas desde una posición beneficiosa con el Fondo Monetario.

Analizando esto desde la teoría de las Relaciones Internacionales, si nos remitimos a la visión de Waltz,

“Una teoría de política internacional puede explicar el comportamiento de los estados solo cuando las presiones externas son las que dominan las disposiciones internas de los estados, que rara vez sucede.” (Waltz, 1996: 56).

Este sería, entonces, siguiendo a nuestro autor, uno de esos casos “raros”, donde el plano internacional es el que empuja a la política doméstica en ciertas direcciones, lo que a su vez tendrá influencia en el plano internacional.

“Las diferencias de comportamiento (de los estados) surgen de las composiciones internas disímiles. Las políticas exteriores son productos gubernamentales.” (Waltz, 1996:54)

En este sentido, y en contraste con lo que plantea Waltz, las políticas exteriores no son sólo productos gubernamentales. Quitando el hecho de que existen otros grupos que influyen sobre la misma, el contexto externo también empuja generando una espiral de influencia externa sobre el plano doméstico, cuyo producto a su vez vuelve a impactar en el contexto mundial, (círculo vicioso).

De esta manera, Fernández no partirá de una tabula rasa para gobernar, dado que existen aspectos que van a constreñir su accionar.

En este caso, un fuerte determinante de la política exterior es la reestructuración de la deuda externa, por lo que el relacionamiento externo se encamina en base a las señalizaciones que proyecte la misma.

Por ende, la postura de confrontación adoptada por Cristina Kirchner respecto a Estados Unidos, debe ser dejada atrás, y la política exterior deberá disuadir posibles enfrentamientos con dicho organismo o con el mencionado país.

Fernández ha dado señales en este sentido: se observa por un lado los contactos que ha tenido con representantes de la administración norteamericana, así como la solicitud a los países de la Unión Europea de apoyo para la negociación con el organismo de crédito.

Como conclusión podemos argumentar que en cada nivel de análisis existe un fuerte condicionante para diagramar la política exterior. A nivel nacional, la dependencia económica respecto al organismo multilateral de crédito; en la segunda fase analizada, la tensa relación con Brasil; y en el aspecto internacional, la necesidad de mantener vínculos cordiales con Estados Unidos.

Estos niveles no son estancos, como se ha demostrado a lo largo del artículo, y uno y otro se influyen e interconectan, de modo que para formular una política exterior coherente se deben analizar los tres de forma simultánea, profundizando en las relaciones que existen entre ellos.

El nuevo mandatario deberá, entonces, actuar de forma pragmática y realista, procurando priorizar el interés nacional y evitando incursionar en colisiones que generen un alto coste para la política argentina.

Bibliografía.

- <https://urgente24.com/analisis/claves/alberto-f-no-quiere-que-el-fmi-lo-condicione-conmaduro-le-avisan-que-sera-difícil>
- https://www.clarin.com/opinion/relaciones-brasil-dilema-prisionero_0_zmy8zOrl.html
- https://www.clarin.com/politica/alberto-fernandez-reunido-andres-manuel-lopez-obradormexico_0_RbW8uiF.html
- <https://www.diariolibre.com/actualidad/internacional/bolsonaro-cita-enemigos-externos-en-actuacion-de-construccion-de-un-submarino-OL14689869> (visitado el 11/11/2019)
- <https://www.infobae.com/america/the-new-york-times/2019/09/11/la-danina-politicaexterior-de-bolsonaro/> (visitado el 11/11/2019)
- <https://www.infobae.com/politica/2019/10/30/xi-jinping-felicito-a-alberto-fernandez-por-sutriumfo-y-ratifico-el-interes-de-china-en-la-argentina/>
- <https://www.infobae.com/politica/2019/11/04/felipe-sola-no-vamos-a-modificar-nuestravision-sobre-venezuela-para-negociar-la-deuda/>
- <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-presidente-electo-practica-el-equilibrismo-dentro-yfuera-del-pais-nid2303689>

- <https://www.telam.com.ar/notas/201908/386664-bolsonaro-amazonia-amazona-incendioeuropa-macron-acuerdo-enemigos-soldados.html> (visitado el 11/11/2019)
- Rodrik, Dani 2002. "La paradoja de la Globalización". Antoni Bosch editor. Capítulo 9.
- Waltz, Kenneth N. 1996. "International Politics is not Foreign Policy". Security Studies, 6 (1), pp. 54-57.]