

Carlos Bruno

ARGENTINA[®] BUSCANDO UN LUGAR EN UN MUNDO DE TRANSICIÓN

Prefacio

No lo decía abiertamente, pero se notaba que apoyaba a Berckman, que creía que existía una justificación moral para ciertas formas de violencia política.

PAUL AUSTER, *Leviatán*

La crisis

Aunque el objetivo central de esta investigación es referirse a los nuevos escenarios de la política exterior, es imposible presentar el trabajo, realizado en la Argentina durante el año 2002, sin referirse a la profunda crisis económica e institucional por la que transita nuestro país.

Nos parece necesario tratar de entender la naturaleza de la crisis para ayudar a su resolución y, en ese sentido, es importante señalar que, en nuestra opinión, no estamos simplemente ante una crisis financiera o de balanza de pagos, sino ante un fenómeno mucho más profundo y estructural. Trataremos de presentar esta primera idea en estas breves líneas.

Independientemente de los factores sociales y culturales que son fundamentales a la hora de caracterizar un proyecto de país, hay tres elementos centrales desde el punto de vista de la definición de la propuesta económica: el modelo de producción, los criterios de distribución de la riqueza entre los distintos grupos sociales y el perfil de inserción internacional.

En la Argentina moderna, el modelo de producción y distribución de la riqueza que se consolidó con el proceso de sustitución de importaciones y fue razonablemente exitoso hasta inicios de los años setenta fue destruido sistemáticamente durante el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (la dictadura militar que gobernó entre 1976 y 1983) y terminó de existir definitivamente durante la década de gobierno del presidente Carlos Menem (1989-1999) en el marco de las políticas económicas auspiciadas por el "Consenso de Washington".

Nuestro país se había caracterizado por una estructura productiva industrial relativamente sofisticada, una clase media pujante que actuaba como balance de las contradicciones sociales y una clase trabajadora que gozaba de parámetros de vida cercanos a los del llamado Primer Mundo, con un sistema de seguridad social y un nivel de educación generalizada que permitían un alto grado de movilidad social.

Este modelo incluía ciertos parámetros de inserción internacional que podrían resumirse, en términos generales, como de soberanía política en el marco de una creciente dependencia económica, con la producción volcada básicamente al mercado interno y una participación pequeña en el mercado internacional, muy concentrada en las tradicionales exportaciones agro-ganaderas.

Pero, como los cambios en el escenario internacional hacían cada vez más difícil satisfacer los requerimientos de todos los sectores sociales, la puja distributiva se acentuó y dotó de inestabilidad permanente al sistema político. En ese contexto, la política del último gobierno militar intenta retrotraer la sociedad argentina al, en su momento, exitoso modelo de comienzos del siglo XX: una economía muy abierta, con una fuerte concentración económica y un importante nivel de inversión extranjera, basada en el predominio del sector financiero y en la capacidad de acumulación de riqueza de los productores de los bienes generadores de divisas. Claro que este retroceso implicaba la destrucción de algunos de los que fueron pilares básicos de la Argentina moderna, básicamente, la clase media industrial y profesional, y la clase obrera sindicalizada. Por esto, y por el nivel de organización que habían alcanzado los proyectos alternativos, esta política sólo pudo ser llevada a cabo en el marco de una sangrienta represión.

Con la vuelta de la democracia, el gobierno del presidente Raúl Alfonsín trata, sin éxito, de reconstruir un sistema de relaciones sociales y económicas que ya no son viables en el nuevo escenario internacional. Posteriormente, y en ese momento con fuerte apoyo popular, la década menemista implica para la sociedad argentina la puesta en vigencia de un proyecto de apertura económica con sobrevaluación del tipo de cambio que provoca un alto nivel de desempleo, y en la que se encuentra el origen de la situación presente. La Argentina fue uno de los más claros exponentes de la aplicación de las directivas del “Consenso de Washington”, y algunos años de fuerte crecimiento económico permitieron imaginar a una gran parte de la sociedad que la propuesta era viable desde el punto de vista del desarrollo social y la inserción internacional.

La política exterior

En realidad, la política exterior argentina siempre tuvo la tentación del socio preferencial. En la época de mayor crecimiento y riqueza relativa, a fines del siglo XIX, la alianza estructural fue con Gran Bretaña, la primera potencia de la época y el árbitro del comercio internacional. Nuestro país precisaba capitales para su desarrollo y Europa, alimentos. La combinación era mutuamente conveniente y generó algunas décadas de fuerte crecimiento que permitieron la creación de la Argentina moderna, con un territorio consolidado, una política inmigratoria de gran escala y un proceso de evolución social que generó la fuerte clase media ilustrada que nos ha caracterizado.

En ocasión de la Segunda Guerra Mundial, el escenario cambia significativamente, el país mantiene una política de neutralidad que es muchas veces confundida con una actitud de apoyo a las fuerzas del Eje. El precio que pagamos al final de la guerra es un fuerte aislamiento internacional. Cuando nuestro país rompe finalmente relaciones con el Eje ya es muy tarde y, aunque en lo formal queda rápidamente reincorporado al concierto de las naciones occidentales, una cierta desconfianza básica queda instalada y signará prácticamente toda la experiencia del gobierno peronista (1946-1955), caracterizada por la política independiente definida como de “la tercera posición”.

Con la caída del peronismo, se inician largos años de movimientos suavemente pendulares que van desde la firme posición proestadounidense de la mayoría de los gobiernos militares, hasta la tímida posición independentista del gobierno de Arturo Illia o la corta experiencia tercermundista del de Héctor Cámpora. Este proceso culmina en el último gobierno militar, en el que una presunta política de alineamiento incondicional con los Estados Unidos choca, primero, con la política de derechos humanos del gobierno del presidente James Carter en los Estados Unidos, y termina, con la guerra de las Malvinas (1982), en el enfrentamiento armado con Gran Bretaña.

En la etapa democrática, el gobierno de Alfonsín trata de recuperar un cierto discurso independiente apoyado básicamente en los gobiernos democráticos europeos que luego, en el gobierno del Menem, se convierte en una pretendida relación preferencial con los Estados Unidos, la ahora indiscutida potencia hegemónica.

Hemos hecho un largo recorrido para volver al inicio: la idea de una relación preferencial con la potencia dominante, con la perspectiva de conseguir usufructuar una posición de privilegio como la que permitió la construcción de la identidad nacional de inicios de siglo.

Los cambios externos

El problema central de esta posición es que no parece tan fácil reproducir las condiciones de contexto que hicieron de la Argentina uno de los países más ricos de la época. El mundo relativamente simple de la revolución industrial y de las ventajas comparativas de nuestro país como proveedor de alimentos ha sufrido transformaciones significativas.

La más característica es la que llamamos globalización. Los profundos cambios tecnológicos de las últimas décadas, sumados al desarrollo de los mercados de capitales y al progreso de las comunicaciones han creado un escenario completamente diferente, en el que hasta la propia entidad de las naciones aparece cuestionada y en el que los flujos de capital financiero se han convertido en los nuevos árbitros del desarrollo.

Paralelamente, el mundo bipolar que nació con la posguerra también ha concluido. El gigantesco sistema de equilibrios políticos y militares que implicaba la existencia de las dos superpotencias y sus áreas de influencia ha desaparecido.

En este escenario, los Estados Unidos se erigen como la nueva potencia hegemónica, con un poder económico sin parangón, una capacidad militar incontestable y la fuerza política para imponer criterios de universalidad a sus aliados y someter militarmente a los eventuales focos de rebeldía.

El tercer elemento novedoso, es el que surge con los episodios del 11 de septiembre de 2001. Una nueva amenaza ataca al corazón del Imperio, presuntamente inexpugnable. Nuevas formas de terrorismo internacional, imbuidos de una lógica fundamentalista y con una capacidad de acción generada por su propia falta de respeto por la vida individual y los derechos civiles, abren nuevos escenarios de confrontación que nos obligan a repensar las formas de acumulación de poder que rigen las relaciones internacionales. En particular en nuestro país, aunque físicamente alejados del centro de la confrontación, ya hemos sufrido dos importantes atentados que todavía continúan sin ser esclarecidos (contra la Embajada de Israel y contra la Asociación Mutual Israelita Argentina).

Diferentes autores analizan estos cambios desde ópticas encontradas y postulan desde el “fin de la historia” (Francis Fukuyama) hasta el “choque de civilizaciones” (Samuel Huntington) o el “Imperio” (Antonio Negri) por citar los más difundidos. Desde nuestra visión, y así se refleja en el trabajo, el desafío principal no es solamente entender la nueva lógica del sistema internacional, sino también poder visualizar las dificultades y oportunidades que estos nuevos escenarios proponen a nuestro país.

Los componentes de la situación presente

En este contexto es que intentamos ofrecer estas reflexiones.

El objetivo de este libro es tratar de repensar el escenario internacional y analizar los problemas que genera y las oportunidades que ofrece, de modo tal de presentar los pros y contras de las diversas estrategias de inserción internacional que aparecen como posibles.

Tratamos de avanzar, simultáneamente, en tres diferentes componentes de ese escenario.

El primero es el que denominamos *asuntos de Paz y Seguridad*. Pretendemos analizar estas cambiantes situaciones descritas y tratar de llegar por un camino racional al análisis de las alternativas de posicionamiento internacional que puedan ser de interés para el país.

En este trabajo, el eje de análisis ha sido estudiar el impacto de las nuevas condiciones en los procesos de globalización y democratización de las naciones. Este enfoque se analiza a través de cuatro conceptos centrales de la política exterior: la *soberanía*, el *poder*, la *seguridad* y la *identidad*. Cada uno de ellos es contemplado a la luz de tres ejes de análisis: *continuidad-cambio*, *ámbito estatal-ámbito no estatal* y *cooperación-conflicto*. Finalmente se analizan las posibilidades de interacción de estos componentes para imaginar algunos posibles escenarios de inserción internacional y los desafíos que originan.

El segundo punto es la crisis financiera. Nuestro país está en situación de *default* de su deuda externa y en medio de una crisis que no reconoce paralelos. Sin embargo, no es un fenómeno exclusivo. La segunda mitad de los años noventa se ha caracterizado por una serie de crisis financieras que pretendemos analizar para encontrar semejanzas y diferencias que permitan imaginar estrategias de negociación y, eventualmente, analizar experiencias de recuperación económica.

Se analiza aquí la evolución de las crisis financieras a partir de la de México de 1994, un país clave por haber liderado el proceso de reformas estructurales en América Latina y que consolidó una relación preferencial con los Estados Unidos a través del tratado de libre comercio NAFTA.

Luego se estudian las crisis asiáticas que, aunque muy diferentes en su contexto, nos dan una serie de experiencias interesantes sobre el comportamiento de los agentes involucrados, los gobiernos, los organismos multilaterales y el sistema financiero internacional. Finalmente, se estudia el caso de Rusia, donde apenas unos días después de recibir un importante préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI), se declaró el *default* de la deuda externa y se devaluó el rublo en el marco de serios problemas institucionales y del progresivo deterioro de la capacidad del Estado, con algunas semejanzas con lo que nos está pasando actualmente.

El tercer componente que analizamos es el de la inserción comercial. Es inimaginable la salida de la crisis sin una sostenida política de aumento de las exportaciones. Para esto es fundamental entender los nuevos escenarios provocados por la progresiva institucionalización de la Organización Mundial de Comercio (OMC) como estructura de referencia del comercio internacional. En este contexto, es fundamental repensar nuestra relación con Brasil y el proyecto del Mercosur para tener una base sólida de negociación con los dos grandes actores del comercio internacional, los Estados Unidos y su propuesta del ALCA y las perspectivas de tratados comerciales con la Unión Europea (UE).

Este trabajo identifica, primero, el contexto –las circunstancias domésticas e internacionales– que enmarca el lanzamiento de la nueva ronda de negociación multilateral de la OMC. Luego, recorre la agenda temática convenida en Doha, resaltando los puntos de continuidad y ruptura respecto de la anterior ronda de negociaciones de Uruguay. Por último, intenta desentrañar las tácticas de mediano y corto plazo que han venido caracterizando el accionar de los principales actores en juego posterior a Doha y sus implicaciones para los países del Mercosur.

El trabajo

La idea central del trabajo que estamos llevando adelante, del cual este volumen es sólo el primero de cuatro, es repensar la posición internacional de la Argentina en este nuevo y cambiante contexto internacional. En estos trabajos analizamos una serie de alternativas que nos permitan presentar al final del proceso recomendaciones específicas de políticas.

Para llevar adelante este proyecto contamos con el apoyo, que mucho agradecemos, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, así como del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Los trabajos están siendo realizados en conjunto por los investigadores de la Fundación Cenit, para los análisis de crisis financiera, de la Universidad de San Andrés para los aspectos de Paz y Seguridad y por el Programa de Estudios sobre Instituciones Económicas Internacionales de FLACSO para las relaciones comerciales.

A todos ellos mi personal agradecimiento por la amplitud de criterios demostrada para llevar adelante un trabajo con aspectos tan diferenciados, que requieren de un alto grado de flexibilidad para coordinar las visiones de investigadores de diferentes extracciones y especialidades alrededor de temas comunes.

Una última reflexión sobre nuestro objetivo.

La idea central es que, al finalizar el proyecto, podamos ofrecer un conjunto de alternativas útiles para enriquecer el proceso de toma de

decisiones de las autoridades políticas que asumirán sus responsabilidades en 2003.

Pretendemos obtener resultados rigurosos, pero el objetivo no es el de producir textos con un simple valor académico. Con todo lo importante que éstos sean, nos parece que en una situación de crisis como la presente, la decisión de poder ofrecer alternativas de políticas concretas es, en última instancia, la principal justificación de este esfuerzo. Las autoridades electas tendrán así un “estado del arte” del entorno internacional.

Por otra parte, este texto busca facilitar un debate público más amplio a través de una difusión marcadamente mayor a la habitual en los cenáculos académicos.

Nuestro país está pasando por una prueba difícil. De la capacidad de todos para sumar nuestro pequeños aportes al proceso de reconstrucción surgirán las posibilidades de volver a tener una nación respetada y un pueblo orgulloso de pertenecer a ella.

Nos gustaría sumar las ideas aquí expuestas en esa dirección.

Buenos Aires, octubre de 2002

Carlos Bruno

Presidente de la Fundación Centit
Coordinador General del Proyecto