

OBSERVATORIO DE POLÍTICA INTERNACIONAL

La unidad por sobre todas las cosas: el pragmatismo y la necesidad de construir una política exterior de integración por sobre las ideologías.

Juan Pablo Jullier

Noviembre de 2019

La alienación, en el sentido sociológico del término, consiste en auto percibirse de forma distorsionada. Así como una persona puede alienarse, los Estados suelen atravesar estos procesos y en consecuencia, subestiman o sobre estiman su capacidad. En un escenario internacional altamente competitivo, poseer recursos de poder es vital para posicionarse y defender los intereses nacionales. Es por ello, que una correcta evaluación de estos recursos, una no alienación si se quiere, será determinante para el éxito de la política exterior del nuevo gobierno argentino.

Está claro que la agenda principal del gobierno discurrirá en cuestiones domésticas, principalmente económicas, pero en un mundo globalizado todo tiene que ver con todo y el éxito de ciertas políticas domésticas, dependerán de la eficacia del Palacio de San Martín para cerrar los acuerdos internacionales que faciliten la ejecución de las políticas públicas domésticas.

Es menester dejar atrás algunos errores persistentes de la política exterior argentina, principalmente la injerencia constante de la ideología, no solo en el diseño y ejecución de esta política, sino en la auto percepción de la Argentina como Estado en el sistema internacional. Esto ha llevado a subestimar o sobrestimar el poder real de nuestro país en el sistema internacional y a desperdiciar oportunidades de actuar de acuerdo al interés propio, algo que es más fácil de evitar si uno simplemente mide los escenarios en términos de costos y beneficios, prescindiendo de juzgar de forma normativa al contexto internacional. Esto último recibe el nombre de pragmatismo.

Como ya hemos dicho, cada país tiene una determinada cuota de poder para defender sus intereses y un buen análisis pragmático de cualquier escenario internacional debe tener en cuenta este factor para determinar cuál es el mejor curso de acción. Ya que la Argentina es hoy en día un actor con escaso poder real en el escenario global, muchas veces tocará adaptar los planes a lo que realmente podamos lograr, en otras palabras, en

nuestro esquema costo – beneficio, no habrá más posibilidades que enfocarse en la columna del costo y trabajar para reducirlo lo más posible.

Para graficar esta situación con un ejemplo, observemos lo que sucede con el biodiésel argentino, un producto de exportación que ha sido grabado con altos aranceles, tanto por Estados Unidos como por la Unión Europea, debido a que ambos afirman que Argentina hace dumping¹ con este combustible. Lo que sucede en realidad es que, por sus características geográficas y su tecnología, nuestro país ha logrado desarrollar un proceso de producción de biocombustibles extremadamente eficiente, por lo que los costos de producción son muy bajos. El caso se encuentra ahora sometido a la jurisdicción del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), quien debería tener la última palabra al respecto, pero aún en el extraño caso que fallase a favor de la Argentina, nada indica que Washington o Bruselas bajen los aranceles, ya que son actores mucho más poderosos que Buenos Aires y no necesitan más que una excusa para continuar aplicando las barreras que deseen.

Si medimos este escenario de forma prescriptiva, es claro que se está cometiendo una injusticia. Ahora bien, de nada sirve pararse frente a un atril internacional a denunciar a las grandes potencias por sus arbitrariedades, por más razón que pueda tener el denunciante. Una política exterior pragmática, supone astucia y sutileza. Esto implica que, de forma diplomáticamente correcta, deben plantearse los desacuerdos, para así trabar una negociación en donde será vital asistir con la mayor cantidad de recursos de poder para mejorar nuestra situación.

La acumulación de poder real en el escenario internacional no es nada fácil. A China le llevó más de medio siglo recorrer el camino que la posicionó como gran potencia y tuvo que reevaluar y rediseñar este proceso al finalizar la Guerra Fría. Pero, así como Beijing encontró el camino, nada impide que nuestro país y nuestros vecinos lo encuentren también.

Es claro que el futuro de Argentina y de Latinoamérica, no es la de convertirse en potencias militares al estilo de Estados Unidos, Israel o Rusia. Podríamos, sin embargo, observar a los países europeos quienes, encontrándose literalmente en medio de Moscú y Washington en un contexto internacional bipolar, decidieron encontrar la fuerza en la

1 El dumping es una de las malas prácticas en materia de Comercio Internacional en las que puede incurrir un Estado. Consiste en vender un producto por debajo de su costo de producción. La Organización Mundial de Comercio (OMC) tiene normas antidumping que sancionan este comportamiento y es el CIADI, el organismo jurisdiccional que entiende y resuelve sobre estos casos.

unión, tanto política como económica.

El camino no es sencillo e incluso en el propio viejo continente, existen quienes desean terminar con el bloque supranacional. Sus argumentos tendrán, pero es claro que no es lo mismo sentarse de forma bilateral siendo la república de Irlanda (solo por poner un ejemplo) que siendo la Unión Europea. El propio acuerdo (anunciado, aún no logrado) con el Mercosur, pone de manifiesto lo que puede uno u otro actor conseguir en base al poder real que posee cada uno.

En América Latina y en casa también, por supuesto, tenemos un obstáculo mayúsculo a vencer si deseamos iniciar un proceso de unificación regional, que podría al menos llevarnos cincuenta años. Este obstáculo es la incapacidad de la región de lograr políticas de Estado que se encuentren desligadas de la ideología del gobierno de turno. Unasur y Prosur son claros ejemplos del imparable péndulo latino.

Cuando hablamos de unidad regional, esta debe garantizarse por encima de la ideología y de las personas que representan la cara visible de la administración de turno. Estamos asistiendo a un escenario mundial en el cual, si no logramos superar esto, no nos quedará más opción que bailar al ritmo de la música de China, Estados Unidos o Rusia (y quizás India en algunos años).

Ahora bien, esta unidad, no significa ir en contra de los intereses de las grandes potencias, sino que implica llegar a la mesa de negociación con algo más de poder del que tenemos hoy, en otras palabras, no nos garantiza convertirnos en una potencia, pero si nos colocaría en una posición mejor para defender nuestros intereses.

Cabe preguntarse cuál sería el lugar de Canadá, Estados Unidos y México, tres países que, si bien no conforman un bloque político, tienen una estrecha relación comercial. Nada haría pensar que Ottawa o Washington deseen alterar un status quo regional que les es ampliamente beneficioso, por el contrario, la lógica indica que busquen conservarlo a toda costa. Más impredecible es el papel de México, aunque también la lógica indicaría que no tomaría ninguna decisión que implique resentir la relación comercial que construyó con sus vecinos.

Quizás sería bueno comenzar fortaleciendo y desarrollando el Mercosur, esta vez intentando sumar a todos los países sudamericanos, aún a Chile, cuya política exterior se encuentra en las antípodas de un proyecto unificador y además, ampliando la unión a nivel institucional, para lograr no solo un bloque económico, sino uno político, que pueda

presentar al escenario internacional una posición única sudamericana, un contrapeso que puede resultar fundamental frente a la Organización de Estados Americanos (OEA), hoy un organismos garante del status quo².

Para que esto se convierta en algo más que una simple expresión de deseo, es necesario encarar un proceso pragmático de construcción de la política exterior argentina, que debe contemplar al menos a las dos fuerzas políticas mayoritarias del país. Ya no podemos permitirnos pendular entre el Grupo de Puebla o el Grupo de Lima, entre Unasur y Prosur o entre CELAC y OEA.

Por supuesto que sería más fácil para el nuevo gobierno peronista una región en donde Brasil sea gobernado por Lula o el PT, Bolivia sea gobernado por Morales o el MAS, Chile sea gobernado por una concertación más a la izquierda que la de Bachelet y Uruguay lo sea por el Frente Amplio. El problema estaría que nuevamente estaríamos sujetando la unidad al signo político de turno.

Es claro que es más difícil una relación con Bolsonaro, pero ¿no deberían basarse nuestros vínculos en los mutuos beneficios que han obtenido nuestros países, producto de un constante estrechamiento de los lazos entre Brasilia y Buenos Aires desde la recuperación de la democracia? Y esto vale para ambos lados de la frontera, ya que no fue menor el enojo de los industriales paulistas con el primer mandatario brasileño, luego de que sus habituales exabruptos³ discursivos pongan en riesgo millonarios negocios.

También va de suyo que ante la apremiante crisis económica por la que atravesamos, la diplomacia argentina debe salir al mundo a captar negocios, pero al mismo tiempo no debemos olvidar que Beijing no construyó su posición solo con una maquinaria excepcional de comercio exterior, sino que también pulió su imagen pública participando de numerosos foros multilaterales y hasta logró ubicar su moneda en la canasta del

2 Debatir hoy en día qué intereses representa la OEA tiene poco sentido práctico, pero también carece de sentido debatir la continuidad del país en ese organismo o reintentar reanimar CELAC. Es mucho más eficaz para defender nuestros intereses, aunque por supuesto trabajoso, llegar a la Asamblea General de OEA con una posición común, postura que podría alcanzarse fácilmente ante la existencia de una unión sudamericana.

3 El presidente de Brasil tiene una visión del mundo más propia de la Guerra Fría que de los tiempos actuales. Su visión frente a la existencia de fuerzas de izquierda está más cercana a la Doctrina de la Seguridad Nacional que al planteo adversarial que se da en las modernas democracias. Su fuerte ideologización y principalmente la permeabilidad de esta ideología en su discurso, le ha traído problemas con otros líderes de la comunidad internacional, pero le ha granjeado apoyos nacionales, como el de la poderosa Iglesia Evangelista, identificada con la visión tradicional hetero-patriarcal del mandatario, con la que también comulga gran parte de los brasileños. Hasta el momento la influencia de estos sectores solo se ha visto en cuestiones domésticas, relacionadas al aborto y las cuestiones de género, que han sido vetadas por la auto proclamada cristiana ministra de Derechos Humanos, Damares Alves, autora de la célebre frase los niños de azul y las niñas de rosa.

Fondo Monetario Internacional.

Argentina tiene mucho para exportar, políticamente hablando, a sus vecinos. Podemos, por ejemplo, colaborar con Chile en materia de Derechos Humanos y procesos jurídicos de Lesa Humanidad, materia que estará presente sin dudas en la nueva constitución chilena. Atravesamos las masivas protestas por la resolución 125 de 2008 sin represión y sin interrupción del orden constitucional, ¿por qué no acercarse al presidente Piñera para colaborar con él y devolver la estabilidad a Chile? ¿Por qué no forjar vínculos más allá de la ideología si con la estabilidad regional ganamos todos?

Más allá de algunos debates que se dieron en torno a Smartmatic, nuestro país no ha tenido problemas de legitimidad con el sistema electoral desde el regreso de la democracia, ¿por qué no enviar una misión que colabore en Bolivia para que las elecciones sean verdaderamente transparentes? Y si finalmente, en elecciones legítimas, ganase la oposición a Morales, ¿qué impide construir buenas relaciones con ese gobierno si pasamos por alto la distancia ideológica?

No debemos olvidar a Venezuela, donde los sectores políticos en disputa han demostrado su incapacidad de llegar a una resolución para la grave crisis que atraviesa el país. Sin ánimos de violar el principio del derecho internacional de no injerencia, ¿no sería también aplicable para este país lo descripto precedentemente para Bolivia?

Es fácil concluir que construir nuestra auto percepción y nuestra política exterior a partir de la ideología no estaría siendo la mejor opción para el país y el nuevo gobierno. Por supuesto, no se propone que el nuevo gobierno abandone sus posiciones ideológicas o que lo haga la oposición, pero si es menester entender que lograr acuerdos sobre la base del pragmatismo, no implica de ninguna manera la renuncia a las ideas propias. Si lo logramos a nivel doméstico, tenemos mayores posibilidades de volcarlo al escenario regional y así, lograr aumentar nuestro poder real sustentándolo en la unidad económica y política.

Finalmente, es evidente que este tipo de construcciones requieren una enorme cantidad de trabajo diplomático y acuerdo político a largo plazo, además de un liderazgo que mantenga siempre presente los objetivos finales de este proceso. Si tenemos éxito, podremos calificar o no de golpe de Estado lo que sucede en Bolivia, podremos o no adherir a la postura del gobierno de Nicolas Maduro, podremos o no considerar delitos de Lesa Humanidad lo que sucede con la represión en Chile, podremos sentarnos junto a

funcionarios del Departamento de Estado y decir si estamos de acuerdo o no, ya que ninguna de estas cuestiones, que al fin y al cabo pertenecen al plano de lo normativo, nos impedirá operar en base a los intereses nacionales y de la región. Al fin y al cabo, en un mundo de socios, todos ganan al menos una porción.