

ARGENTINA Y EL SISTEMA INTERAMERICANO DESPUES DE MALVINAS

Oscar Oszlak

Comenzaba 1983. El futuro democrático era auspicioso, pero el presente todavía gris e incierto. Un pedido de prórroga providencial había salvado a mi hijo de integrar la clase militar de Malvinas, aunque en ese momento había sido convocado y enviado con otros reclutas de la clase '64 al desierto patagónico.

Me hallaba en los Estados Unidos escribiendo y dictando conferencias sobre el régimen militar argentino. En todas partes -en Harvard, New York University, Berkeley, San Diego, Texas, el Woodrow Wilson Center de Washington y hasta en la Universidad de Alaska- encontraba enorme curiosidad por conocer la lógica política del autoritarismo militar, los entretelones de la guerra de Malvinas, el nuevo cuadro que se configuraba en las relaciones internacionales después del conflicto. Ya se había declarado abiertamente la crisis de la deuda y América Latina iniciaba la difícil transición hacia la democracia.

Este primer texto se basa en algunas de las notas que por entonces utilizaba en mis presentaciones sobre el tema. Junto con el texto siguiente, proporcionan un vívido cuadro sobre los gobiernos del "proceso", que tan honda y dramáticamente marcaron el destino de la sociedad argentina del último cuarto del siglo 20.

La irrupción de los militares en la escena política argentina implicó, para esa corporación, encarar un ambicioso proyecto orientado al disciplinamiento de la sociedad civil. Un proyecto apoyado en una interpretación de la crisis argentina que subrayaba la intrínseca ingobernabilidad, la naturaleza indómita de esa sociedad. En el plano internacional, este diagnóstico se articulaba con el discurso neoconservador, que enfatizaba la necesidad de estados pequeños, economías de mercado libre y abierto, y mayor seguridad internacional.

Los medios intentados por el régimen militar para lograr estos fines fueron: 1) represión, desmovilización, eliminación de toda instancia de representación corporativa; y 2) redefinición del papel del estado y la sociedad civil (v.g. aplicación del principio de subsidiariedad, generalización del mecanismo de mercado, atomización del individuo en cada ámbito de la actividad social).

Las etapas del *Proceso*

Hasta 1979 se vivió una suerte de milagro. El ciclo económico de corto plazo mostraba una marcada mejoría respecto al pasado; el país había obtenido el campeonato mundial de fútbol; existía un reconocimiento oficial de que la llamada "guerra interna" contra la subversión había concluido con un resultado favorable a las fuerzas armadas; en suma, el régimen podía reclamar una serie de "logros" que reafirmaban el tono fundacional de 1976. Durante esos primeros tres años del *Proceso*, el régimen dispuso de una extraordinaria capacidad para movilizar todo tipo de recursos.

En términos de legitimidad, se definía a sí mismo como la única opción válida para resolver el caos y anarquía de la previa era peronista. Los recursos económicos eran relativamente abundantes y podían ser utilizados en forma igualmente copiosa para implementar los objetivos de política del régimen. La aparente unidad de las fuerzas armadas y su pretendida legitimidad como única alternativa viable para superar el caos, permitieron el empleo masivo de la coerción. En materia de información, el régimen monopolizó el control de los medios masivos de comunicación, estableció severos controles sobre la burocracia estatal mediante jerarquías militares paralelas, se deshizo de todo personal sospechado, suprimió toda fuente de información contestataria y eliminó sistemáticamente cada mecanismo destinado a guardar la memoria colectiva.

Sin embargo, el régimen pronto resultó víctima de sus propias e inherentes contradicciones, derivadas principalmente del contenido de las políticas perseguidas y el estilo de gestión impuesto. El disciplinamiento y privatización de la sociedad suponía: a) la despolitización de los ciudadanos y la supresión de sus mecanismos de articulación y representación política y b) la lenta extinción del estado de bienestar paternalista. Se creaba así, en cierto modo, una nueva división social del trabajo. El estado abandonaría su rol económico como productor, el que sería reasumido por el sector privado, al tiempo que la sociedad renunciaría a sus derechos ciudadanos.

Pero a lo largo de este proceso, estado y sociedad se convirtieron en dos entidades separadas. El estado dejó de ser el principal mecanismo articulador de las relaciones sociales; y la sociedad perdió su capacidad de participar en la formación del poder, en la recreación de la escena política, en el control democrático del gobierno. Al mismo tiempo, el estado se tornó impotente para regular las consecuencias potencialmente disruptivas del funcionamiento de una sociedad económica salvaje. Los "puentes" fueron destruidos, las instancias de representación desmanteladas, el diálogo interrumpido. Fue la "soledad del poder" frente a la opacidad de una sociedad desmovilizada y disciplinada.

En este escenario político vaciado, las fuerzas armadas y los elencos técnicos especializados en las diversas áreas de la actividad gubernamental se convirtieron, aparentemente, en los formuladores unilaterales de las políticas públicas mientras se cerraban toda suerte de acuerdos subterráneos con ciertos grupos económicos, con ciertos aventureros y oportunistas, con un variado conjunto de "incondicionales", condición esencial para acceder a la membresía de esa privilegiada élite. Esta forma unilateral de hacer política, sin frenos o contrapesos ni retroalimentación efectiva desde la sociedad fue, en mi opinión, la principal fuente de las contradicciones que comenzaron a acumularse a medida que el régimen fue perdiendo control del proceso político en los diversos feudos de la compleja estructura burocrática del estado.

Al comenzar la etapa declinante del *Proceso*, sus huestes afines en el gobierno comenzaron a buscar refugio en una privacidad que los pusiera a cubierto del repudio y el cuestionamiento embarazoso. No fue "desilusión" lo que produjo su desbandada. Fueron más bien sus errores, su estupidez, su omnipotencia, su cerrada obstinación y múltiples contradicciones. Ningún esquema de poder como el que construyeron podía proveer la cuota de racionalidad política y técnica requerida para informar las decisiones estatales. Cuando esos aliados iniciales tomaron conciencia, comenzaron a abandonar lentamente el escenario, dejando detrás un montón de confundidos militares y tecnócratas -los actores visibles del *Proceso*- tratando de imaginar un final más auspicioso para lo que ahora parecía convertirse en obra solista.

Las consecuencias económicas y sociales del proyecto militar pronto se hicieron evidentes. El efecto dominó de las quiebras en el sector financiero y bancario, el desmantelamiento del sector industrial, la corrupción generalizada en el sector público, la

represión incontrolada y la emergencia de la cuestión de los "desaparecidos", entre otros, se volvieron temas cruciales. La creciente oposición y tensiones sociales condujeron al gobierno a reprimir una manifestación obrera tres días antes de la ocupación de las Islas Malvinas.

El conflicto del Atlántico Sur

La guerra de Malvinas constituyó el golpe final para la institución militar que, por entonces, ya había perdido todo atisbo de reputación. Si como corporación monopolizadora del poder político y responsable de la gestión estatal, las fuerzas armadas habían demostrado absoluta incapacidad, con la guerra, el rol auténticamente profesional de los militares fue severamente enjuiciado desde todos los rincones de la sociedad, incluyendo a los propios militares. En su autocrítica, las fuerzas armadas concluyeron que la ampliación de sus funciones había socavado la posible formación de un cuerpo estrictamente profesional. De paso, esto plantea la crucial cuestión del futuro lugar de los militares en el marco de la institucionalidad democrática, tema sometido aún a mucha controversia pero escaso debate serio.

La derrota en la guerra de Malvinas no fue simplemente un resultado militar. Las alternativas del conflicto armado, el hiato generado entre el liderazgo político estratégico y la conducción táctica de la guerra, las disputas entre las tres fuerzas, la ausencia de información confiable, la subordinación de la negociación diplomática a una estrategia militar olímpica, la absurda ilusión de poder recuperar la iniciativa política capitalizando el efímero apoyo popular a la causa de Malvinas, se combinaron para conducir a la desastrosa derrota en la guerra del Atlántico Sur.

Las consecuencias de la guerra enmarcan todavía el proceso político y económico actual. Observando la escena doméstica de la Argentina, la guerra ha exacerbado la naturaleza facciosa del sistema político, aunque abrió nuevas perspectivas de democratización; y al mismo tiempo, colocó bajo una nueva luz el verdadero alcance e implicaciones de la crisis económica. Considero que estos dos efectos, a su vez, tienen importantes implicaciones para las futuras relaciones hemisféricas. Para validar este punto, colocaré el análisis dentro de un marco más amplio introduciendo algunas variables internacionales.

La guerra del Atlántico Sur fue el disparador de un gran número de cuestiones, algunas de las cuales se hallaban latentes o debían ser reconsideradas al modificarse las circunstancias internacionales. He aquí un evento que demandaba tomar posición en una situación crítica límite, en que los riesgos en juego eran muy altos. El mapa estratégico del mundo comenzó a redefinirse. Antiguos aliados se tornaron en nuevos enemigos, mientras viejos adversarios comenzaron a entenderse en amistosos lenguajes. Se arriaron banderas ideológicas, ahora subordinadas a ventajas político-económicas de largo plazo. El peligro de un colapso económico mundial, en medio de una fuerte recesión, exigió nuevas fórmulas, nuevos arreglos institucionales, nuevos alineamientos. Arraigadas concepciones militares y de seguridad fueron hechas trizas.

Todos conocemos los hechos: el congelamiento de fondos argentinos por Gran Bretaña, las represalias europeas, el enfriamiento de las relaciones argentino-norteamericanas, los lazos más estrechos entre Argentina y los países no alineados, la renovada atención puesta en el conflicto sobre el Beagle y la posibilidad de un acuerdo pacífico con Chile -país que demostrara una actitud decididamente hostil durante la guerra de Malvinas-, el resentimiento generalizado de la mayoría de los países latinoamericanos respecto a la posición de los Estados Unidos durante el conflicto, la reactualización que la guerra dió a las antiguas demandas de derechos soberanos sobre áreas fronterizas en disputa, etc. Las propias Islas Malvinas -y más genéricamente el Atlántico Sur- empezaron a recibir

mayor atención por su importancia militar como puerta de acceso a la Antártida, por el potencial minero e ictícola del área, por las perspectivas de comunicación submarina y espacial y otras consideraciones estratégicas. "*Probado en las Falklands*" se convirtió en una marca prestigiosa en el mercado de armamentos, que comenzó a mostrar signos de gran actividad luego de la guerra, en tanto que la posible carrera armamentista entre países de la región se volvió más amenazadora.

Los cambios en las relaciones interamericanas

Como denominador común de estos efectos tan heterogéneos, cabe señalar que pusieron de manifiesto el rol jugado por los Estados Unidos dentro del sistema interamericano. Por primera vez se hizo patente el hecho de que ese país había dejado de ser el padre protector de América Latina, que nuevas circunstancias políticas y económicas se hallaban en juego y que la guerra de Malvinas y sus consecuencias, eran apenas un episodio en un proceso de más largo plazo que se retrotraía al menos hasta comienzos de los 70.

Mientras los Estados Unidos se preocupaba por los desarrollos que tenían lugar en el sudeste asiático, Oriente Medio, Afganistán o Europa Oriental, América Latina vivía una serie de procesos nuevos. Recordemos que durante los años 70, la proporción del comercio entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos decreció de manera abrupta, en tanto que el comercio intrarregional creció considerablemente. La composición de las exportaciones de la región mostró incrementos notorios en manufacturas y petróleo, factor que redujo la dependencia de la región respecto de este tipo de bienes. Los flujos financieros bilaterales de América del Norte, en relación a la totalidad de los flujos financieros externos hacia Latinoamérica también decrecieron en forma dramática, como lo hizo de igual modo la inversión extranjera directa. Las corporaciones transnacionales diversificaron su origen, lo que también ocurrió con su distribución sectorial. Todos estos factores expandieron la libertad de maniobra de los países latinoamericanos.

Algunas de estas tendencias son especialmente perceptibles en el caso argentino. Como bien sabemos, existe gran especulación acerca del significado de las estrechas relaciones comerciales entre nuestro país y la Unión Soviética, país que ha sido cliente de la Argentina desde al menos 1920. Pero fue recién bajo el gobierno de Brezhnev que las exportaciones hacia la Unión Soviética se intensificaron, al tiempo que comenzaban algunos intercambios en las áreas militar y nuclear. En 1979, Argentina se negó a aceptar el embargo cerealero a la URSS propuesto por USA. En 1981, Argentina vendió un tercio de todas sus exportaciones a ese país, con un enorme saldo positivo en la balanza comercial. El superávit de 1.000 millones de dólares fue similar al déficit en el comercio exterior mantenido con los Estados Unidos. Más recientemente, se suscribió un tratado con los soviéticos para la explotación petrolera en la plataforma submarina argentina. Más aún, cuando los Estados Unidos objetaron el tratado nuclear entre Alemania Occidental y Argentina, una delegación de nuestro país visitó Moscú como manifestación de represalia, suscribiendo tres tratados nucleares en 1982.

Teniendo presentes estos hechos, la postura distante y desvinculada de la Unión Soviética durante la guerra de Malvinas, no reduce su papel en la política exterior argentina. A través de lazos comerciales y militares, los soviéticos promueven lo que podría denominarse la "autonomía heterodoxa" de nuestro país y fragmenta el sistema de alianzas que USA intenta construir en la región. El caso argentino muestra de qué manera este énfasis unilateral de la Unión Soviética en el fortalecimiento de los lazos comerciales puede tener implicaciones políticas en la región, ya observables en sus relaciones con Uruguay, Bolivia y otros países. El pragmatismo ideológico y político ha sido el principio orientador de la estrategia de aproximación soviética hacia América

Latina.¹

Las relaciones Argentino-Soviéticas demuestran hasta qué punto la ideología puede subordinarse a otros tipos de intereses, así como la medida en que los países latinoamericanos pueden adoptar estrategias de política exterior relativamente autónomas.

Por cierto, estos desarrollos han sido seguidos de cerca por los Estados Unidos y ya se perciben algunos cambios en su política exterior después de Malvinas. La guerra debilitó el apoyo de Washington a los regímenes militares en la región. En la retórica oficial, la justificación de una política favorable hacia los autoritarismos militares ha sido reemplazada por la promoción de la democracia en la región. El segundo cambio ha sido el apoyo a la resolución de las Naciones Unidas urgiendo a Gran Bretaña y Argentina a negociar una solución pacífica al conflicto de Malvinas. Esta actitud abrió nuevo terreno para restablecer mejores relaciones entre Washington y la región. En tercer lugar, y ésta es quizás la señal más inequívoca de cambio, los Estados Unidos han efectuado importantes y deliberados esfuerzos para ayudar a resolver la crisis financiera de México, Brasil, Argentina y otros países de la región. El Departamento de Estado, el Departamento del Tesoro y otras instituciones fuertemente influenciadas por USA (como el Fondo Monetario Internacional) han montado una inmensa operación de rescate, que ha ido tan lejos como presionar a los grandes bancos norteamericanos a que renegocien los vencimientos de la deuda y proporcionen nuevos créditos a los países deudores en dificultades. Todos estos cambios indican que la perspectiva anti-soviética ya no es el único basamento de la política exterior de Washington, y que ciertos factores intrínsecos a la región latinoamericana han comenzado a ser considerados.

Las cenizas de la guerra de Malvinas todavía arden. Lograr un nuevo equilibrio en las relaciones interamericanas puede demandar mucho tiempo y esfuerzo. Diversas cartas están siendo jugadas individualmente por diversos países, en un intento por mejorar sus posiciones de negociación futuras. Los signos de resentimiento, las medidas de represalia o los alineamientos inesperados, deben ser evaluados bajo este prisma cambiante, que también muestra esfuerzos paralelos por superar enfrentamientos.

Argentina ha declinado la invitación a participar en el último ejercicio naval de UNITAS; ha expresado admiración por el gobierno cubano en la reunión de los países noalineados reunidos en la India; ha ganado el apoyo de Nicaragua y Cuba en sus reclamos por las Islas Malvinas. Pero a la vez, en Setiembre de 1982 y a pesar de la oposición militar, la Argentina ya trataba de restablecer relaciones comerciales con Europa y de renegociar su enorme deuda externa, buscando asegurar el apoyo del gobierno norteamericano. Incluso los "elementos residuales" de la presencia militar argentina en América Central, en apoyo de la política exterior de los Estados Unidos hacia la región, fueron destacados luego de asumir la conducción del gobierno el General Bignone.

Estas actitudes ambiguas o contradictorias son, en gran medida, resultado de la naturaleza feudal de la estructura del estado argentino bajo la dominación militar, donde las necesidades económicas, los objetivos de política exterior y las posturas militares son guiadas por diferentes lógicas y restricciones. Tal vez la Argentina es un ejemplo extremo

¹ El apoyo de una sólida infraestructura económica (como por ejemplo, las 14 turbinas para la represa de Salto Grande; los estudios de factibilidad para Paraná Medio; y propuestas de turbinas para Yaciretá), el mantenimiento de estrechos vínculos con las instituciones militares para suministrarles un mercado de armamentos alternativo; y la reciprocidad en los intereses comerciales, aún si no se logra el equilibrio comercial y se requiere la triangulación del intercambio, parecen ser las principales líneas de política de la Unión Soviética.

de este tipo de dobles y triples estándares, pero tales comportamientos pueden hallarse en otros países latinoamericanos y en los Estados Unidos mismos.

En cierto modo, ésto también ha sido la secuela natural de un conflicto que alcanzó proporciones hemisféricas. Como resultado, las racionalidades ideológica, política y económica se tornan inconsistentes y la propia idea de alineamiento en bloque y cooperación hemisférica se está volviendo quizás anticuada a medida que se impone la "negociación global".

Estas nuevas tendencias ya están dando forma, en parte, al proceso de democratización argentino, contribuyendo a delinear al mismo tiempo la perspectiva de política exterior norteamericana hacia América Latina.

Los militares han prometido realizar elecciones el 30 de Octubre. La mayoría de los actores centrales del escenario político se están comportando sobre la base de esta decisión. No creo que un nuevo golpe militar pueda tener mayores perspectivas de éxito, aunque pueda ocurrir. Pero no parece que un nuevo experimento de este tipo esté llamado a durar. No se trata únicamente de una absoluta falta de legitimidad sino de una total imposibilidad de lograr alguna fuente de apoyo externo. Bajo las circunstancias económicas actuales, sería demencial para cualquier poder extranjero apoyar una nueva aventura golpista. Sin embargo, no hay bola de cristal que pueda proporcionarnos señales claras: aunque el futuro promete ser auspicioso, el presente continúa siendo gris y difícil.