

De Malvinas a Malvinas: el efecto de la reputación en la política democrática de seguridad internacional

ISABELLA ALCANIZ

Universidad de Maryland, Estados Unidos
ialcaniz@umd.edu

El día que murió el presidente Alfonsín, se le pidió a Dante Caputo —primer ministro de Relaciones Exteriores de la era democrática— que reflexionara sobre la política internacional de su gobierno. “El país estaba muy aislado, obviamente”, dijo el ministro. “La noche de la dictadura nos había aislado de la historia de las relaciones internacionales y [restaurar la imagen internacional de Argentina] era la tarea más difícil”¹. Efectivamente, los casi seis años de política exterior del gobierno de Raúl R. Alfonsín se caracterizaron por estar enfocados en reconstruir los vínculos de la Argentina con la comunidad internacional. Entre 1984 y 1989, la Argentina participó en incontables y diversos foros internacionales, implementó acuerdos para resolver disputas territoriales con sus vecinos y participó de la creación de mecanismos regionales de resolución de conflictos. En el área de las relaciones internacionales, la prioridad del primer gobierno democrático fue tomar distancia de la política exterior de la dictadura para mostrar a la comunidad internacional que la democracia argentina tenía un firme compromiso para negociar en el orden internacional, incluso temas espinosos, como fuera el de las Islas Malvinas, y llegar a resultados políticamente aceptables por la vía pacífica.

La Guerra de las Malvinas dejó un pesado legado al nuevo gobierno democrático, particularmente durante sus primeros años. Este legado incluía la necesidad de forjar una nueva reputación internacional de no agresión que lo definiera como un actor internacional confiable. Pero el legado de Malvinas también le otorgaba al gobierno una oportunidad única de aislar a los líderes militares del anterior régimen, quienes podían ser presentados como riesgosos e impredecibles ante la comunidad internacional. La herencia de Malvinas obligó al presidente Alfonsín y su cancillería a sanear sus relaciones con quienes fueran los aliados de Gran Bretaña a principios de los años ‘80, especialmente con Estados Unidos². Estos acercamientos se producían bajo fuertes constricciones económicas y políticas. Por tanto, la política de seguridad internacional de la democracia fue puesta al servicio

¹ Dante Caputo, entrevista de la CNN en Español el 31 de marzo de 2009.

² Actor clave en la negociación de la deuda externa.

tanto de resolver cuellos de botella económicos como de aislar a aquellos actores que representaban un riesgo para la continuidad democrática. Es decir, la política de seguridad internacional fue puesta al servicio de construir una nueva reputación internacional para el país³.

Si tomamos a las relaciones internacionales como un juego de señales, en donde los gobiernos deciden medidas en el ámbito interestatal (tales como son el ratificar un tratado internacional o asociarse a un organismo multilateral) con el objetivo de comunicar información a otros actores y resolver los problemas de credibilidad (Morrow, 1999), la reputación —o la opinión que los actores internacionales tienen de un país— requiere de inversiones de capital político en señales coherentes. Los contenidos de estas señales, sin embargo, pueden ser de diversa índole y forjar distintos tipos de reputación. Por ejemplo, un gobierno que debe lidiar con un desafío armado, ya sea de un grupo rebelde doméstico o una posible agresión extranjera, puede beneficiarse a partir de establecer una reputación resolutiva (“no negociaremos”) que augure mayores costos en caso de ser atacado (Walter, 2009). Asimismo, un país que precisa negociar en forma reiterada con un mismo grupo de acreedores puede disminuir sus costos de transacción a partir de cultivar una reputación de negociador honesto y consistente (Tomz, 2007)⁴. Con el objetivo de garantizar el acceso a los mercados de capitales, consolidar a la democracia argentina y aislar a los actores militares, por otro lado, al primer gobierno democrático le interesó invertir en una reputación de no agresión. Dicha reputación buscaba mostrar que los actores políticos de la democracia eran un socio más confiable que aquellos que habían gobernado durante el gobierno militar, disminuyendo los costos de transacción internacionales para acceder a recursos económicos y, a su vez, disminuyendo la posibilidad de una ruptura democrática.

El beneficio de una reputación de no agresión

¿Por qué buscó la Argentina desarrollar una reputación de no agresión en el área de seguridad? La literatura avanza dos condiciones generales bajo las cuales se espera que una inversión en reputación dé un alto rendimiento: cuando hay un déficit de información sobre el tipo de actor que es el

³ El área de la seguridad internacional no fue la única en donde se trabajó desde el gobierno de Alfonsín para crear una nueva imagen. También se invirtió en un cambio de reputación a través de la política internacional de derechos humanos.

⁴ Precisamente, el autor trata el caso de la negociación de la deuda externa de la Argentina y muestra los incentivos del gobierno argentino para invertir en una reputación de honestidad. Los incentivos de reputación son distintos en el área de la seguridad internacional, sin embargo, y por ende, los tipos de reputación también lo son.

gobierno o régimen y cuando existe un nivel de competencia alto (Sartori, 2005; Tomz, 2007; Walter, 2009). Al dar señales claras sobre la política de no agresión, el gobierno democrático aumentaba la utilidad que los actores internacionales tenían respecto de la futura política exterior de la democracia. A su vez, aumentaba los costos relativos de un actor impredecible como los militares en caso de ruptura democrática.

Por tanto, en primer lugar, una reputación de no agresión beneficiaba a la estabilidad porque, si otros estados le asignan un valor positivo a decisiones que comunican intención pacífica, como por ejemplo, acceder a tratados de seguridad multilateral, la comunidad internacional debería buscar invertir en la estabilidad política (y económica) del país (Alcañiz, 2012). En segundo lugar, porque en el ámbito de la seguridad internacional el incumplimiento de los tratados internacionales adquiridos es costoso. Esto último es de particular importancia porque la inversión en la reputación es más efectiva cuantos más altos sean los costos asociados con las medidas tomadas (Morrow, 1999; Sartori, 2005). Si la Argentina firma tratados que restringen la inversión militar en áreas estratégicas (armas, energía nuclear, etcétera), ello limita la capacidad que los militares tienen para invertir en mejorar su capacidad operativa en el futuro, lo cual representaba un riesgo para la democracia.

En un trabajo reciente, propuse que la necesidad de invertir en la reputación internacional de un país varía de acuerdo a la edad de su régimen político (Alcañiz, 2012). Una democracia joven, sin un historial de política exterior, depende más de sus credenciales internacionales que una democracia establecida. Esto se debe en gran parte a un déficit de credibilidad original por parte de todo gobierno, dado que falta información sobre el tipo de actor (confiable o deshonesto). El problema de la credibilidad se ahonda cuando no sólo el titular del Estado es nuevo, sino también las instituciones políticas que lo sostiene. Por tanto, una reputación de no agresión comunica a la comunidad internacional que el cambio de régimen es a su vez un cambio de *tipo* de actor internacional, sustantivamente distinto al tipo del anterior autócrata. Una reputación de no agresión comunica a los enemigos del régimen que acciones desestabilizadoras serán susceptibles de sanción diplomática si intentaran alterar el nuevo orden institucional, dado que el nuevo gobierno tiene el apoyo de la comunidad internacional y ellos no. Dicho de otro modo, para la nueva democracia, la estrategia de inversión en una reputación internacional tiene por objetivo aumentar los costos de una posible vuelta al autoritarismo.

Políticas de seguridad internacional basadas en una reputación de no agresión ayudan a consolidar cambios de régimen. Ciertamente, hay estudios empíricos que corroboran la relación entre la inserción de un país en la

agenda mundial y la estabilidad de su régimen. En su análisis de autoritarismos competitivos, Levitsky y Way (2010) encontraron que la supervivencia de 35 regímenes estaba supeditada a la densidad de vínculos políticos, económicos y diplomáticos que mantenían con Estados Unidos y la Unión Europea. En mi estudio de 201 países a lo largo de 50 años, analizo el efecto de ratificación de tratados de seguridad internacional sobre la supervivencia de democracias nuevas y parciales. Allí encuentro que, para este tipo de regímenes, la adhesión formal a tratados de control de armas, desarme y no proliferación nuclear reduce el riesgo de ruptura democrática en un 60 por ciento.

Por último, estudios que analizan el uso de la reputación como herramienta política observan que esta estrategia es más factible que sea implementada y es más probable que sea exitosa cuando quien la implementa precisa distinguirse de otros actores, quienes a su vez buscan remplazarlo (mayor competencia) (Sartori, 2005; Tomz, 2007; Walter, 2009). Es decir, la reputación sirve como mecanismo de selección política que distingue entre competidores (Pinyol et al., 2008; Sabater et al., 2006). Por ejemplo, consideremos a dos empresas que ofrecen el mismo producto o servicio a un precio similar. ¿Cómo hace el cliente para elegir entre estas dos compañías? ¿Qué estrategia puede seguir la empresa para diferenciarse en un mercado de alta competencia? Una alternativa es precisamente invertir en la imagen de la firma, de modo tal que diferencias en la reputación de los distintos productos le permitan al cliente elegir (apoyar) a una de estas marcas. En forma similar, las nuevas democracias actúan de un modo similar, compitiendo en un mercado de información escasa y buscando apoyo internacional que garantice la estabilidad política. Es decir, que los distinga de sus competidores locales, los militares. En una nueva democracia, el gobierno invierte en una reputación internacional para diferenciarse del régimen anterior e incrementar los costos de un intento de ruptura institucional.

Cambiar la imagen del régimen: políticas de no agresión en la Argentina democrática⁵

Bajo el liderazgo del canciller Caputo, la Argentina negoció y resolvió el conflicto en relación a los hielos continentales con Chile; participó activa-

⁵ Sin duda, la Argentina históricamente ha invertido en una reputación internacional de no intervención y neutralidad, comenzando con las doctrinas Calvo y Drago de 1863 y 1902 respectivamente. Aquí me enfoco en la construcción de una nueva imagen de país luego del aislamiento y agresión militar de los años '70 y tempranos '80, con el fin de utilizarla como herramienta de consolidación democrática.

mente en la pacificación de América Central a través del Grupo Apoyo a Contadora; buscó institucionalizar mecanismos pacíficos de negociación con Gran Bretaña; y por último, cambió radicalmente su postura respecto a la investigación y uso de energía nuclear nacional —atándola inequívocamente al compromiso con la no proliferación de armas de destrucción masiva—.

El cambio en la política exterior nuclear es uno de los legados más importantes de la era Alfonsín y provee un ejemplo claro de la necesidad de crear una imagen internacional distinta a la de los autócratas. Durante la última dictadura militar, el país estaba bajo una fuerte sospecha internacional de que su programa de energía nuclear tenía objetivos militares y que podía pasar a ser un Estado proliferante. La desconfianza internacional se debía en gran parte al rechazo argentino al Tratado de No Proliferación (TNP) de 1970, que obliga a los firmantes a renunciar a todo derecho de desarrollar armas nucleares. La Argentina —al igual que Brasil— se oponía de principio, declarando que el tratado era discriminatorio, ya que legitimaba la posesión de armas nucleares en manos de unos pocos países (los cinco con poder de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) y regulaba a los muchos que no tenían armas⁶. Estados Unidos y sus aliados occidentales interpretaban la negativa de los militares argentinos (y brasileños) como evidencia de una posible carrera armamentista nuclear en el Cono Sur (Alcañiz, 2000). Esta preocupación con la Argentina se agudizó cuando la República de la India detonó su primera arma nuclear en 1974.

Entre los muchos problemas que hereda del gobierno de facto en 1983 el presidente Alfonsín, el nuclear era uno de los más urgentes. Dada la delicada transición política y el estado funesto de la economía —que requería de extensas negociaciones con acreedores y gobiernos extranjeros sobre la deuda externa—, el nuevo presidente se vio obligado a buscar una solución a la cuestión nuclear para así poder reintegrar al país a la agenda internacional y consolidar la transición. Pero la resolución del problema acarrea costos: firmar el TNP conllevaba riesgo interno, ya que el sector, dominado por la marina argentina, permanecía firme en su rechazo. Por otro lado, continuar con la misma política nuclear de la dictadura hacía poco por cambiar la situación de paria internacional del país. A la comunidad internacional le faltaba información sobre las ambiciones nucleares del país bajo el nuevo mando. El gobierno de Alfonsín necesitaba enviar una clara señal que lo distinguiera de los militares, sin confrontar directamente con ellos en el sector. Todo esto lleva al gobierno a adoptar una estrategia intermedia y regional en el área de la no proliferación.

⁶ Los cinco países con poder de veto son Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia, Francia y China.

Así, en 1985, el presidente Alfonsín emite con su par brasileño, José Sarney, la primera Declaración Conjunta de Política Nuclear donde los dos países se comprometen a cooperar en el campo y perseguir sólo los fines pacíficos de la tecnología nuclear⁷. Este compromiso se ahonda en los siguientes años, con visitas de los dos presidentes a instalaciones nucleares argentinas y brasileñas que no estaban bajo salvaguardias internacionales. El objetivo de esas visitas era mostrar a la comunidad internacional, y en especial a Estados Unidos, que la Argentina tenía “un programa sin derivaciones bélicas”⁸. En 1988 Argentina y Brasil firman la Declaración de Iperó que llama a crear un comité permanente de expertos y diplomáticos nucleares para trabajar sobre la integración del área, especialmente con respecto a la coordinación de políticas de no proliferación⁹. El comité permanente contribuye la señal más clara de los fines pacíficos del programa nuclear argentino al término de la década: un sistema común de contabilidad y control aplicable a todas las actividades nucleares de ambos países.

El giro en la política nuclear internacional y las otras medidas de pacificación del gobierno de Alfonsín ayudaron a avanzar una reputación por la no agresión de la Argentina. Pero la estrategia de cambio de imagen en el orden internacional encontraba sus límites en la política nacional, donde avanzar aún más en el compromiso de la no proliferación nuclear arriesgaba provocar a los sectores más recalcitrantes y nacionalistas del área. Por ende, al igual que el régimen de facto, el primer gobierno civil de la democracia no firma el Tratado de No Proliferación ni ratifica el Tratado de Tlatelolco¹⁰.

Con el primer traspaso de poder en la era democrática, la reputación de no agresión argentina en el campo de la seguridad internacional se profundiza. El gobierno de Carlos S. Menem, sin embargo, dirige todas las señales a Estados Unidos, alineando en forma casi automática la política de seguridad de la Argentina con la del país del norte (Diamint y Santos, 2007). En consecuencia, el compromiso con la no agresión es interpretado en forma ambivalente por el presidente Menem, como cuando en 1990 el país contribuye con dos navíos militares para ser parte no combatiente de la coalición

⁷ Ver www.abacc.org.br.

⁸ Entrevista a la doctora Emma Pérez Ferreira, presidente de la CNEA entre 13 de mayo de 1987 hasta el 8 de julio de 1989, Buenos Aires, marzo de 2001. Agregó: “A mí siempre me resultó urgente demostrar transparencia, y me pareció que nadie te podía decir nada una vez que habías abierto a extraños tu programa”.

⁹ En el mismo año los dos presidentes firman el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Brasil y Argentina, que es considerado el antecesor institucional del Mercado Común del Sur (Mercosur). Evidentemente, este acuerdo regional es un área clave de las relaciones internacionales de la democracia. Sin embargo, como en este número especial el ensayo de Andrés Malamud ya lo analiza, aquí lo dejo de lado.

¹⁰ El Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, que declara a toda la región una libre de armas nucleares, entró en vigencia en 1967.

gestada en las Naciones Unidas y liderada por el gobierno del presidente George H. W. Bush contra Irak. Lo mismo sucede en 1994, cuando la Argentina otra vez responde a los deseos de Estados Unidos y envía tropas no combatientes a Haití. En la misma línea, el gobierno de Menem restituye las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña en 1990 y desmantela el programa misilístico argentino Cóndor¹¹.

En el área nuclear, el presidente Menem primero continúa y luego ahonda la política de transparencia con Brasil iniciada durante el gobierno de Alfonsín. En 1991 firma con su par brasileño, el presidente Fernando Collor de Mello, el acuerdo bilateral que establece la creación de una agencia brasileña-argentina encargada de realizar inspecciones cruzadas para contabilizar materiales y actividades nucleares y evitar desvíos o extravíos¹². Cuatro años después, revirtiendo casi treinta años de oposición argentina, el presidente Menem adhiera al Tratado de No Proliferación¹³. La decisión fue gratamente recibida por el presidente estadounidense Bill Clinton, quien elogió al país por su “prevención y coraje en convertir a la Argentina en campeón de la no proliferación en Latinoamérica y el mundo”¹⁴. Pero el verdadero premio vino un año después, cuando el gobierno de Bill Clinton le otorgó a Argentina la categoría de aliada extra-OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), una distinción reservada para los estados con los que Estados Unidos mantiene una relación estratégica estrecha. La categoría traía algunos beneficios concretos, como la posibilidad de comprar ciertos tipos de armas, pero lo más valioso para el gobierno de Menem fue la validación de ser visto como aliado estrecho de Washington.

En esta última década, el eje de la política exterior argentina —tanto bajo el presidente Néstor Kirchner (2003-2007) como durante las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)— ha sido abrumadoramente económico¹⁵. Esto obedece a varias razones. Por un lado,

¹¹ La estrategia de invertir en credenciales internacionales como mecanismo de consolidación democrática dio cierto rédito cuando a pesar de un alzamiento carapintada unos pocos días antes de su visita a Buenos Aires, el presidente Bush no canceló la visita y felicitó al presidente Menem por “su compromiso con la democracia, en contra de la violencia y la dictadura”. Ver el discurso del presidente Bush en Buenos Aires, Argentina, 5 de diciembre, 1990, disponible: en www.youtube.com/watch?v=IC6JILuo73E.

¹² Ver www.abacc.org.br.

¹³ La Argentina había ratificado el Tratado de Tlatelolco un año antes. Ver www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/Firmas.htm.

¹⁴ Comunicado emitido por la Casa Blanca, Oficina del Secretario de Prensa, Washington D.C., 10 de febrero, 1995. Ver www.fas.org/nuke/control/npt/chron.htm.

¹⁵ Por ser gobiernos de corta duración o transición, en este ensayo no analizo la política de seguridad internacional de las administraciones de Fernando De la Rúa (1999-2001) y Eduardo Duhalde (2002-2003).

el colapso de la economía en diciembre de 2001 obliga al país a concentrar sus esfuerzos internacionales en el pago de la deuda y la restauración de crédito después del *default*. En paralelo, el abandono de la ley de la convertibilidad y la devaluación del peso traen un tipo de cambio que favorece enormemente a las exportaciones del país. Pero, por sobre todo, lo que explica que la política de seguridad internacional ya no sea prioritaria en la agenda externa del país es que los antiguos problemas del área, como la cuestión nuclear, fueron resueltos en su mayoría en las dos décadas anteriores. Algunas cuestiones menores de seguridad internacional, como las relacionadas a la autonomía energética, han quedado subsumidas en la política del país hacia la región. Es allí, en la región latinoamericana, donde los dos gobiernos Kirchner han hecho la inversión más fuerte, siendo miembros fundadores y activos participantes de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y el Banco del Sur, además del Mercosur.

La cuestión Malvinas es hoy en día el único tema de jerarquía que permanece en la agenda de seguridad internacional del país. La Argentina continúa reivindicando la soberanía sobre las Islas Malvinas y sus mares adyacentes en todos los foros internacionales y regionales en los que participa. Que la presidenta Kirchner haya podido elevar el tono de los reclamos contra Gran Bretaña, como ha hecho recientemente, es una muestra clara de que la urgencia en formular una política de seguridad internacional basada en una reputación inequívocamente pacífica desapareció con la consolidación de la democracia argentina.

Bibliografía

- Alcañiz, Isabella (2000). "Slipping Into Something More Comfortable: Argentine-Brazilian Nuclear Integration and the Origins of the Mercosur", en Derlugian, Georgi y Scott Greer (eds.), *Questioning Geopolitics: Political Projects in a Changing World-System*, Westport, Greenwood Press.
- Alcañiz, Isabella (2012). "Democratization and Multilateral Security", en *World Politics*, Vol. 64, N° 2.
- Diamint, Rut y Lorena Santos (2007). "Política de seguridad internacional argentina: encrucijadas para la cooperación regional", Policy Paper 12, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Friedrich Ebert Stiftung.
- Levitsky, Steven y Lucan Way (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Morrow, James (1999). "The Strategic Setting of Choices: Signaling, Commitment, and Negotiation in International Politics", en Lake, David y Robert Powell (eds.), *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press.

- Pinyol, Isaac, Mario Paolucci, Jordi Sabater-Mir y Rosaria Conte (2008). "Beyond Accuracy: Reputation for Partner Selection with Lies and Retaliation", en *Lecture Notes in Computer Science*, Vol. 5003.
- Sabater, Jordi, Mario Paolucci y Rosaria Conte (2006). "Reputation and Image among Limited Autonomous Partners", en *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, Vol. 9, N° 2.
- Sartori, Anne (2005). *Deterrence by Diplomacy*, Princeton, Princeton University Press.
- Tomz, Michael (2007). *Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt across Three Countries*, Princeton, Princeton University Press.
- Walter, Barbara (2009). *Reputation and Civil War: Why Separatist Conflicts Are So Violent*, Nueva York, Cambridge University Press.

Palabras clave

reputación – política exterior – seguridad internacional – no agresión – democracia

Key words

reputation – foreign policy – international security – no aggression – democracy