



Incertidumbres y encrucijadas para la política exterior de argentina

Notas sobre el escenario internacional y la dinámica regional

Juan Gabriel Tokatlian



**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

ARGENTINA



Incertidumbres y encrucijadas para la política exterior de Argentina

Notas sobre el escenario internacional y la dinámica regional

AUTOR:

Juan Gabriel Tokatlian*

*Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Di Tella (Buenos Aires, Argentina).

Este texto es una versión editada de una presentación oral.

Impreso en Argentina, 2009.

FUNDACION FRIEDRICH EBERT
Marcelo T de Alvear 883, 4º piso.
C1058AAK - Buenos Aires, Argentina.
E-mail: fes.argentina@fes.org.ar
www.fes.org.ar

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

DISEÑO DE PUBLICACIONES:
YUNQUE de Ildefonso Pereyra.
E-mail: yunque@yunque.com.ar
Tel. Fax: 54 11 49576726
Venezuela 3246 - CP1211
Buenos Aires, Argentina.

Mirando al mundo

5

Observando a America Latina

10

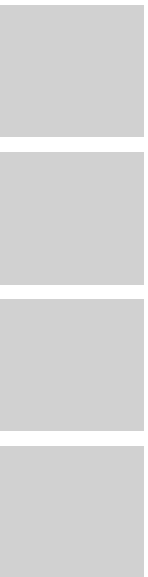
Contemplando a Argentina

16

Coda

21





El propósito de estas notas es abordar, escueta y parcialmente, el tema de la inserción de Argentina en la actual coyuntura internacional. Antes de hacerlo es conveniente y prudente presentar un diagnóstico del escenario global para después mostrar las dinámicas en el plano regional e identificar algunos componentes de la política exterior y las posibilidades del país. Proceder en un sentido inverso nos podría enfocar demasiado en la política interna Argentina y mostraría, de manera prematura, la ausencia de una estrategia. Procediendo de lo general a lo particular podremos descubrir algunos puntos de interés y señalar algunas opciones para Argentina.

Mirando ■ MIRANDO AL MUNDO ■ al mundo

Para entender el sistema global contemporáneo es necesario remitirse a la crisis económica y financiera de 2008 y 2009. A pesar de que para algunos esta crisis ha cedido y la percepción de que tendría una enorme envergadura, generaría una fuerte depresión y tendría consecuencias dramáticas en la economía política mundial ha perdido fuerza, pienso que aquella es una mirada excesivamente optimista y que depende de los elementos de la actividad económica y financiera que se tomen en cuenta. Considero que esta crisis expresa y dinamiza una redistribución del poder internacional y esta es su característica más relevante. En efecto, nos encontramos ante el traslado del centro del poder de Occidente a Oriente. Esta, que era una tendencia observable y previsible frente a la aparición de China e India como nuevos actores dinámicos en la economía global, se ha acelerado y profundizado. Este gradual y decisivo tránsito del *locus* de poder está acompañado de ciertos procesos específicos que conviene subrayar. Desde hace al menos medio siglo la dinámica demográfica más importante ya estaba ubicada en Asia. Al repasar los indicadores se observaba que el factor demográfico ubicaba a Oriente en un lugar destacado y, particularmente después del fin de la Guerra Fría, se hizo más evidente que también la dinámica geopolítica se trasladaba en la dirección de Asia. Esto significaba que Europa, el anterior escenario de potencial gran confrontación; resultaba menos preponderante y los asuntos centrales de Asia y del Pacífico empezaban a cobrar más trascendencia por su eventual efecto sistémico. El eje principal de la geopolítica pasó a ubicarse cada vez más en Asia. En los últimos años a esta situación se le unió el crecimiento económico así como la capacidad científica, tecnológica y productiva, en general. Frente a un Occidente cada vez más ocioso, especulativo, despilfarrador y que perdía su dinámica creativa surgía con gran fuerza un Oriente industrial e industrioso. Aunque, simultáneamente, el declive de uno y el ascenso del otro se produjo en clave ruinosa para el medio ambiente planetario.

Entonces, la demografía, la geopolítica y la economía se orientan así cada vez más en dirección a Asia. La crisis económica actual está sirviendo para ahondar y estimular ese proceso. Este es un

elemento fundamental ya que hay que señalar que en el sistema internacional toda redistribución de poder implica una enorme pugna. Nadie pierde o gana poder de manera gratuita. Cuando el centro de poder se ha movido en el seno de Occidente los costos han sido altos. El fin de la hegemonía británica y el comienzo de la estadounidense generó un difícil proceso de reacomodo y conflictividad. Es de esperar, en consecuencia, que la mutación de poder de Occidente a Oriente no esté exenta de disputa y tensión. Hay, sin embargo, un elemento moderador de esta tendencia: si se toman los últimos ciento cincuenta años se comprueba que Occidente ha sido más bélico e inestable que Oriente. Si bien esto no quiere decir que en Oriente no haya habido competencia, que Japón no haya sido, en su momento, un violento actor revisionista y que no haya habido guerras entre varios países, los niveles de belicosidad han altos y virulentos en Occidente.

Otro dato frente al tema de la redistribución de poder es la comprensión ingenua, o apresurada, de lo que podríamos llamar el fin de la unipolaridad y la consolidación de la multipolaridad. Estimo que esta es una visión limitada y confusa porque no da cuenta de lo que ocurre hoy. Si se mira el sistema internacional solamente en su dimensión militar, para poner un ejemplo, sin duda no estaríamos ante una condición multipolar. Un indicador de lo afirmado es el último presupuesto de defensa de Bush y el primero de Obama (que son idénticos en materia militar): estos equivalen a la suma de los presupuestos de defensa de los ciento noventa y un países del sistema internacional. La estrategia de Estados Unidos de poder sostener cuatro confrontaciones simultáneas luego de haber sostenido, durante la Guerra Fría, la preparación para un eventual gran combate con la Unión Soviética y de prepararse durante la era Clinton para dos grandes combates simultáneos uno en Occidente y otro en Oriente no se ha modificado aún. El número de bases que tenía Estados Unidos en la década del noventa (entre 720 y 725) se aumentó a 770 en los años 2000 y ya para 2008 ascendía a 826 bases de diferentes tipos, entre pequeñas, medianas y grandes. Estos indicadores no se toman en cuenta con frecuencia o se confunden con la capacidad de obtener resultados, lo que es desmentido por los ejemplos de Iraq o Afganistán. Creo, sin embargo, que en términos estrictamente militares, nadie tiene todavía la capacidad de contra-balancear solitariamente o mediante una alianza cohesiva a Estados Unidos, ni hay coalición explícita alguna que lo pretenda. Es probable que esta situación se mantenga un tiempo más porque el desequilibrio entre el componente militar y el componente diplomático en la política exterior de Estados Unidos se ha ido alterando: el poder institucional, recursivo, burocrático y administrativo que tienen hoy las fuerzas armadas en Estados Unidos será difícil de revertir para el Presidente Obama. Esto no quiere decir que estamos ante un escenario unipolar, sino que debemos tener claridad acerca de los distintos "tableros"—el militar, el diplomático, el económico, el tecnológico, el cultural, el del poder duro, el del poder blando—que se intersectan en la política mundial contemporánea.

Es necesario además complejizar la idea de unipolaridad o de la multipolaridad y no festejar de manera apresurada y livianamente el fin de la hegemonía estadounidense ya que éste fue también un tema presente, y con mucha fuerza, en la década del setenta. En aquel entonces muchos observadores aseguraban que se estaba produciendo el inminente declive de Estados Unidos y la consolidación del poderío de la URSS. El error—conceptual y político—fue mayúsculo. Es de subrayar entonces la capacidad que tiene Estados Unidos de recomponer su poder, de volver a articular estrategias, de resurgir como un referente incuestionable del sistema internacional. Washington ha emergido y re-emergido en diferentes ocasiones. Por lo tanto, lo que se considera la erosión inexorable de su capacidad parece ser sólo una fase particular de una decadencia relativa de su poder. Su progresiva pérdida de poderío será, posiblemente, un proceso más dilatado y complejo de

lo que algunos presumen. Además no sabemos cómo será su “aterrizaje” en materia de declinación: una cosa fue el ocaso de Gran Bretaña sin armas de destrucción masiva y otra el de un competidor como la Unión Soviética que vivió una implosión relativamente benigna para el sistema mundial. Estados Unidos se auto-concibe como una nación excepcional con un destino extraordinario y que vive cruzadas (en este caso, contra el terrorismo) periódicas y prolongadas, por lo que su eventual caída es imprevisible.

Otro problema que tiene el argumento de la unipolaridad o multipolaridad es que supone que esta última es sinónimo de paz y estabilidad. Sin embargo, el pasado enseña que ha habido momentos de multipolaridad con mucha tensión y confrontación. La relación multipolaridad, estabilidad y paz no implica paridad en la distribución de poder, ni certidumbre o armonía. En consecuencia, la superposición de ámbitos de unipolaridad con tendencias a la multipolaridad ofrece un escenario de incertidumbre. De allí la importancia de la precaución y la buena lectura de las tendencias internacionales.

El tercer elemento de la redistribución del poder internacional que hay que mencionar exige también una mirada al pasado distante y cercano, tanto en los países industrializados como en las naciones en vías de desarrollo. Prevalece otra lectura simplista y ligera de la crisis actual que sugiere que el capitalismo está herido de muerte, que las medidas de estatización adoptadas indicarían una tendencia progresista sólida en el sistema internacional y que, por lo tanto, que las posibilidades de cambio y de nuevas alianzas sociales y políticas se están abriendo paso en el centro y la periferia, por igual. Las dudas frente a este argumento surgen a partir de una lectura comparativa e histórica. La salida de los últimos dos momentos críticos del sistema internacional no fueron salidas progresistas. La crisis de 1929–1930 estaba parcialmente resuelta en su dimensión económico-financiera a mediados de la década del treinta, pero a finales de esos años se produjo la Segunda Guerra Mundial. Otra crisis importante fue la de la década del setenta cuando se cuadruplicó el precio del petróleo, hubo altas tasas de inflación y Estados Unidos abandonó Bretton Woods. La salida de esta crisis fue por derecha; es decir; se generaron y consolidaron alianzas sociales conservadoras, particularmente en los países centrales (preservando la democracia), aunque también en los países del Sur (con distintas variantes autoritarias). De alguna manera, la *Reaganomics* y el Thatcherismo simbolizan dos expresiones de este reacomodo de fuerzas, a lo largo y ancho del sistema global. Lo anterior no implicó la imposibilidad de experiencias social-demócratas en Europa; sin embargo, la adopción del recetario económico ortodoxo por parte del progresismo europeo minó, casi fatalmente, su aptitud para el cambio y la renovación: cada vez fue más elocuente el desmantelamiento del Estado de bienestar, la retracción del Estado y la ampliación del papel de un mercado escasamente regulado. La actual crisis enfrenta al mundo progresista convencional con una notable carencia de horizonte e innovación conceptual. Es demasiado elocuente la falta de ideas en el progresismo europeo y la desorientación del latinoamericano. Por ello, hay que tener un diagnóstico suficientemente realista para disponer de una política preventiva y propositiva desde el lado de las fuerzas progresistas. En efecto, todos los análisis coinciden—ya sea en su versión optimista o pesimista—en que un resultado de esta crisis será bajas tasas de crecimiento global en el corto y mediano plazos, un mayor grado de concentración derivado de fusiones de conglomerados financieros y más niveles de desigualdad social como producto, entre otros, del desempleo. Es posible entonces preguntarse ¿por qué ha de ser progresista la salida a esta crisis? Hoy estamos, creo, ante un escenario bifurcado que puede conducir a un progresismo defensivo o a un avance reaccionario. En todo caso, una u otra alternativa será el resultado de fenómenos y fuerzas sociales y políticas que se nutren de experiencias del pasado que las condicionan pero no lo sobre-determinan.

En ese escenario potencialmente escindido, de fluctuación y pugnacidad, una de las tareas más importantes de cualquier política exterior—y para el caso, la de Argentina en particular—va a ser cómo reducir los daños, cómo no ser fuente adicional de inestabilidad y cómo estar preparados para un escenario cambiante, disputado y tenso.

Si, paralelamente, ponemos un paréntesis a esta crisis podemos ver que, con anterioridad a su surgimiento, ya se percibían tendencias preocupantes; lo cual le agrega más mutabilidad y hostilidad al panorama mundial. Primera, antes de la crisis ya había una fuerte conflictividad de clases en el centro y la periferia debido a que ha venido creciendo la desigualdad en el Norte y el Sur. Casi el 85% del ingreso mundial está en manos del 20% más alto en la escala socio-económica y el 6% del ingreso mundial se reparte entre el 60% más bajo. Estados Unidos tiene hoy indicadores de desigualdad social semejantes a los de los años veinte. Si miramos América Latina, la región más desigual del mundo, y a la Argentina, que se ha convertido en el caso más lamentable de toda la región en términos de agudización de desigualdades en los últimos 35 años, entenderemos que, con independencia de la crisis y sus efectos, el sistema internacional encierra niveles de tensión clasista agudos, difíciles de revertir aún con políticas ligeramente heterodoxas. A su vez, Occidente se ha ido acostumbrando a las brechas de equidad, al tiempo que muchos países de Oriente (incluidos China e India) tienen serios problemas para reducir la desigualdad existente.

Segunda, antes de esta crisis ya era evidente el retorno del nacionalismo político, la defensa de lo propio y una actitud cada vez más refractaria ante la globalización y la internacionalización. Se trata de la inclinación a proteger lo poco que aún puede quedar en el Estado y que puede servir para integrar o cohesionar a las sociedades. La herencia de los noventa ha sido, en muchos países, el gobierno de unos pocos y un Estado para pocos: de allí los reclamos cada vez más masivos de un mejor gobierno y más Estado. No se observa, a principios de este siglo XXI, una marca ideológica determinada en relación al resurgimiento de lo nacional. Vladimir Putin en Rusia o Evo Morales en Bolivia han procurado recuperar poder para el Estado. Una parte de la derecha europea y una porción de la izquierda latinoamericana cuestionan casi con la misma fuerza la globalización y reactivan mitos nacionales de aglutinación. La idea es recapturar el nacionalismo como un estandarte. Pero este no parece ser un nacionalismo muy prudente; parece ser más bien, en algunos casos, un nacionalismo exaltado potencialmente proclive al ensimismamiento interno y la insatisfacción externa.

Tercera, antes de esta crisis ya estaba instalado el proteccionismo económico. El estancamiento de la Ronda Doha era palpable y los acuerdos entre, por ejemplo, la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), o en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ya mostraban su dificultad de materialización. La tentación proteccionista está presente y nada augura que la promoción del libre comercio adquiera el dinamismo que tuvo en los noventa. Si, como resultado de la enorme inyección de recursos, la recuperación económica se asienta sólo en el salvataje del sector financiero entonces, más temprano que tarde, los incentivos para el proteccionismo perdurarán.

Cuarta, antes de esta crisis se había extendido de manera alarmante la xenofobia social. La construcción de muros desde Medio Oriente hasta la frontera entre México y Estados Unidos y la aprobación de legislación migratoria restrictiva—como la de Unión Europea respecto a América Latina—indican una tendencia preocupante difícil de revertir en las actuales condiciones. Distintos indicadores ilustran los factores subyacentes a este fenómeno. Por ejemplo, Olivier Roy estudió una serie de indicadores en Francia—tales como tasas de fecundidad, mortandad, migración, conversión religiosa, entre otras—y llegó a la conclusión de que, para el año 2048, Francia será un 50%

musulmana. De igual forma, si tomamos los datos censales en Estados Unidos y los proyectamos vemos que para 2040 los asiáticos, hispanos y afroamericanos constituirán la mayoría de la población en ese país. Estos hechos están generando cambios en las sociedades y provocan demandas ciudadanas muy intrincadas que, cada vez, afectan la movilidad de las personas, refuerzan el racismo y aumentan la polarización social.

Quinta, la proliferación militar en el sistema internacional ya era, antes de la reciente crisis económica, una tendencia significativa. Desde Asia hasta Medio Oriente el tema de las armas nucleares y el incremento de los gastos en defensa en diversas regiones—incluida América Latina—estaba instalada. Además, el beneplácito que recibió India de parte de Estados Unidos terminó por alterar aun más el cuadro mundial. Con este apoyo se premió a quien irrespetó los regímenes internacionales y fue exitoso en construir un arsenal nuclear que, aunque pequeño, es importante. Si tomamos el actual total de ojivas nucleares que hoy tienen los nueve países que poseen armas nucleares tendremos una capacidad destructiva idéntica a la de aproximadamente un millón de bombas como las lanzadas en Hiroshima y Nagasaki, que produjeron aproximadamente 220.000 muertos. Los casos de Corea e Irán serán los ejemplos testigo de cómo se controla o descontrola la proliferación nuclear; un régimen internacional que perderá creciente legitimidad si se produce un desarme notorio de las actuales potencias nucleares.

Finalmente, antes de esta crisis era por demás elocuente el hecho de que la degradación ambiental ha alcanzado grados dramáticos. Ni Kioto antes ni Copenhagen ahora parecen haber tenido la fuerza para compeler a los países a cumplir rigurosamente con los standards mínimos establecidos ni para facilitar que el mundo en desarrollo y los poderes emergentes deprenden menos el hábitat. La situación planetaria tiende a empeorarse y la dimensión de la crisis económica puede incluso servir de subterfugio para no hacer lo suficiente en materia de cuidado ambiental y un desarrollo ecológicamente sustentable.

En breve, si observamos estas tendencias ya presentes en el escenario internacional antes de la crisis de 2008-2009 es pertinente afirmar que enfrentamos un escenario de profunda incertidumbre, de alta tensión y de potencial conflicto. Es posible aseverar que en el próximo lustro vamos vivir años de fuerte intranquilidad en el sistema internacional para lo que se requiere una arquitectura institucional y una serie de acuerdos fundamentales hoy poco previsible. Esto último debiera comenzar por la reforma efectiva del Consejo de Seguridad en Naciones Unidas y por asegurar un lugar clave al multilateralismo en las políticas concretas de los países. No obstante, en ambos frentes la retórica a favor del cambio es superior a la voluntad y práctica concretas. Una vez más: se trata de ajustes en la redistribución de poder que son resistidas por los potenciales perdedores y no suficientemente consensuadas por los presuntos beneficiarios.

Observando

■ OBSERVANDO A AMÉRICA LATINA ■ a América Latina

Para abordar el tema de la región, comenzaré por subrayar los lados grises de la situación de América Latina para después plantear que incluso reconociendo aspectos positivos, no es claro que en el corto plazo la región pueda superar sus dificultades.

Un primer elemento para subrayar es que afrontamos altos niveles de fragmentación. Una doble fractura recorre el área. Una primera respecto a América Latina y otra segunda al interior de América del Sur. Esto conduce, en consecuencia, a reevaluar categorías de análisis político-estratégico.

Respecto a la primera fragmentación quizás resulte más adecuado referirse a una América del Norte (Panamá, América Central, el Caribe Insular, México, Canadá y Estados Unidos) centrada en torno a Estados Unidos en términos de mercado, inversión y migración, entre otros, y una América del Sur (de Colombia hasta Argentina) como una unidad geopolítica distinta. Después del 11/9 la amplia Cuenca del Caribe, que cubre el Caribe insular, Panamá, Centroamérica y México, se ha convertido definitivamente en parte del perímetro de defensa estadounidense y, por lo tanto, la extensión evidente del *homeland security* de Estados Unidos.

Reconocer esto no implica marginarse respecto a esa América del Norte: el futuro de una transición pacífica en Cuba es trascendental para toda América Latina, la importancia cultural de México para el conjunto del área es indiscutible, la coordinación de iniciativas diplomáticas puntuales entre los mayores países latinoamericanos (Argentina, Brasil y México) puede ser positivo para toda el área, el entrelazamiento de Centroamérica y el Caribe con el mundo andino en cuanto al emporio de las drogas es evidente y, en consecuencia, su impacto a lo largo y ancho de la región es elocuente. Sin embargo, también es claro que la presencia e incidencia de Estados Unidos en América del Norte es superior a la de cualquier país o conjunto de países de América del Sur. Además, tener precisión respecto a lo anterior implica reconocer en qué orden de prioridades se ubica la relación intra-latinoamericana—algo que es tan pertinente para México o Guatemala como para Argentina, por ejemplo.

Ahora bien, dentro de Sudamérica hay también contrastes entre el mundo andino y el Cono Sur. El primero está sintiendo el desplazamiento del área de influencia de Estados Unidos que tiene dos escenarios de manifestación crítica: Colombia y Venezuela. El segundo vive menos ostensiblemente la proyección de poder de Washington. En esos dos casos estará en juego si Estados Unidos pretende imponer de inmediato su “orden” o si se dispone a incorporar otras voces—por ejemplo, la de Brasil—en la gestación de un ordenamiento más estable y de largo plazo.

De hecho, en América del Sur es posible efectuar cortes zonales distintos. Uno político-institucional muestra una diferencia entre el arco andino y el Cono Sur. En los Andes predomina la inestabilidad, los grados de polarización social son altos, la conflictividad es ascendente, el papel de los militares en la política interna es activo y las crisis domésticas de distinto tipo parecen facilitar el despliegue de actores exógenos. En el extremo sur del continente se observan signos de crispación social y

radicalización ideológica pero los niveles de tensión socio-política son aún controlables, las dificultades socio-económicas parecen manejables, el control civil de las fuerzas armadas es más sólido y la democracia no está en entredicho.

Una segunda distinción de tipo económico-comercial muestra un contraste entre la Sudamérica del Pacífico y la Sudamérica del Atlántico. Los países del Pacífico—Colombia, Perú y Chile—miran más hacia Estados Unidos: los tres le asignaron un rol clave a los tratados de libre comercio alcanzados con Washington. Tres países del Atlántico—Venezuela, Brasil y Argentina—han frenado la concreción del ALCA y proyectar una estrategia económica más diversificada. Ecuador y Uruguay, a cada lado de los océanos, parecen re-orientar su perfil: Quito (que aún preserva la dolarización de su economía) distanciándose relativamente de Washington; Montevideo acercándose lentamente a Estados Unidos.

En este contexto, la institucionalidad en materia de integración regional se encuentra debilitada y *ad portas* de su atrofia. Los dos pilares de la integración económica—la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)—están, *de facto*, difuntos; mientras que el que fuera un espacio de consulta y cooperación económica—el Sistema Económico Latinoamericano (SELA)—ha ido colapsando. El Grupo de Río—el que fuera el más importante espacio de concertación diplomática del área—pareció revivir con la crisis entre Colombia y Ecuador pero es prematuro suponer que ha superado su prolongada languidez e intrascendencia.

En la actualidad, la CAN se ha desplomado: Colombia y Perú han negociado, individualmente, acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, Bolivia prefiere inclinarse más hacia el Cono Sur y Venezuela abandonó el esquema de integración que lideró al momento de su fundación hace cuatro décadas. Paralelamente, el MERCOSUR vive un estancamiento prolongado: no ha logrado una mejor institucionalidad, vive la confusión del eventual ingreso pleno de Venezuela, al tiempo que los dos socios menores—Paraguay y Uruguay—están cada día más inconformes con el grupo.

En esa dirección, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)—como corolario de la Comunidad Sudamericana de Naciones creada en 2004—puede significar una fuga hacia delante: la ausencia de una integración práctica entre las naciones de América del Sur puede simularse con una integración virtual. En todo caso, una unión—como lo muestra la experiencia europea—es un puerto de arribo, no de partida. Si, desde otra perspectiva, se concibe UNASUR como un espacio político entonces las pruebas de su eficacia y alcance dependerán del manejo que se le a situaciones cada vez más críticas como, por ejemplo, las recurrentes tensiones entre Colombia y Venezuela.

Así entonces, la diferenciación intra-regional e intra-sub-regional parece evidenciar una tendencia difícil de revertir; al menos en el corto y mediano plazos. Ahora bien, la existencia de sub-regiones no implica, automáticamente, que en el seno de cada zona los intereses económicos y políticos de los actores sean naturalmente idénticos o fácilmente concurrentes. De hecho, los grados y niveles de colaboración intra-sub-regional dependerán de una conjunción de intereses comunes, circunstancias apropiadas, instituciones facilitadoras y voluntad política.

De manera paradójica esta fragmentación se da en el marco de una cambiante relación entre Washington y la región. Una de los fenómenos curiosos de la actualidad es que mientras Estados Unidos persiste en su estrategia de primacía en su proverbial “patio trasero” la Doctrina Monroe parece resquebrajarse. Una serie de hechos recientes así lo muestran. Por un lado, crecen en la región y con

distintos medios, el despliegue de China, Rusia, India, Sudáfrica e Irán. A estos actores estatales hay que sumar la variedad e intensidad de lazos de actores no gubernamentales (partidos políticos, organizaciones civiles de diversa índole, movimientos anti-globalización, comunidades religiosas, grupos transnacionales criminales, entre otros) con Latinoamérica. Frente a todo lo anterior Washington no ha podido hacer mucho por detener o revertir esta presencia de diversos actores extra-hemisféricos.

A su vez, en las recientes crisis en el área—Bolivia y la tensión Colombia-Ecuador—fueron los países de la región los que lograron sortear las dificultades del caso mediante un despliegue cauto y asertivo. En el ámbito militar, ha ocurrido un hecho sugestivo. En momentos en que el Comando Sur adquiere una creciente influencia en la política latinoamericana de Estados Unidos y de que el Pentágono decidió reactivar la IV Flota—desactivada en 1950—surgió la decisión de crear el Consejo Sudamericano de Defensa; esquema inédito en la región que muestra, de manera moderada y sin una retórica de confrontación, que es posible conciliar intereses nacionales y regionales en materia de seguridad.

En este contexto, asistimos a una situación excepcional en las relaciones interamericanas: existe un conjunto de condiciones que, bien utilizadas, podría coadyuvar a reducir la dependencia respecto a Estados Unidos e incrementar la autonomía relativa de Sudamérica, en especial, en los asuntos internacionales. En breve, es posible que no sólo se debilite la Doctrina Monroe sino también que ella se torne obsoleta.

Un segundo elemento a remarcar es el retorno de la cuestión militar. Entiendo la cuestión militar en un sentido estrecho; ella remite a la centralidad alcanzada por los asuntos que implican la amenaza y el uso de la fuerza y la relevancia de un control civil y democrático para evitar costos colectivos de diverso tipo para una nación y asegurar el bienestar de un país.

En nuestra región la transición democrática, el fin de la Guerra Fría y el papel de Estados Unidos a principios de los noventa condujeron a superar muchos de los motivos que históricamente llevaron a un desmesurado papel de las fuerzas armadas en la política interna y exterior de los países. Con grados diversos de efectividad el control civil sobre los militares fue progresando y las tradicionales hipótesis de conflicto entre naciones vecinas fueron cediendo. Algunos avances y logros—nuevamente con niveles distintos de consolidación—resultaron ciertos. En algunos momentos de excesiva algarabía durante los noventa se postuló el pleno manejo democrático de los asuntos de defensa, el fin de las rivalidades en la región y el advenimiento de la seguridad cooperativa en el hemisferio

El contexto actual, sin embargo, exige reubicar la cuestión militar. Varios indicadores apuntan en ese sentido. Por ejemplo, el golpe de Estado en Honduras y su desenlace resultan importantes. El golpe de Estado convencional—la usurpación ilegal, violenta, preconcebida y repentina del poder por parte de un grupo de poder liderado por los militares y compuesto por las fuerzas armadas y sectores sociales de apoyo—fue una nota central de la política latinoamericana y del Tercer Mundo durante el siglo XX. El fin de la Guerra Fría, la ola democratizadora de los años noventa, el avance de la globalización, la gradual reducción de las disputas fronterizas entre países, la creciente interdependencia mundial y las promesas de la integración económica regional parecieron presagiar el ocaso del golpismo en la periferia. Sin embargo, el espectro golpista sigue intacto. Desde 2000 a la fecha se han llevado a cabo 24 golpes de Estado, unos exitosos y otros fallidos, en África, Asia y América Latina y el Caribe. Los dos últimos, en 2009, se han producido en Madagascar y Honduras.

Con el tiempo, se fue gestando un *neo golpismo*: a diferencia del golpe de Estado tradicional, el “nuevo golpismo” está encabezado más abiertamente por civiles y cuenta con el apoyo tácito (pasivo) o la complicidad explícita (activa) de las fuerzas armadas, pretende violar la constitución del Estado con una violencia menos ostensible, intenta preservar una semblanza institucional mínima (por ejemplo, con el Congreso en funcionamiento y/o la Corte Suprema temporalmente intacta), no siempre involucra a una gran potencia (por ejemplo, Estados Unidos) y aspira más a resolver un *impasse* social o político potencialmente ruinoso que a fundar un orden novedoso. La coincidencia de voces fuertemente críticas a lo ocurrido en Honduras es muy alentadora. Sin embargo, la tentación del *neo golpismo* regional puede persistir.

Paralelamente, otra señal de preocupación en el área es el incremento de las tensiones regionales derivadas de asuntos distintos a los del pasado reciente. América Latina puede estar deslizándose hacia un peligroso sendero de confrontaciones diplomáticas descontroladas. La región, comparativamente la más pacífica del mundo por la ausencia de guerras internacionales y graves conflictos bilaterales, está viviendo una exacerbación de roces políticos que está conduciendo a la “rutinización” de una “diplomacia de la escaramuza” en las relaciones entre distintas capitales del área. Esa forma de diplomacia se caracteriza por la reiterada aparición de “malentendidos insignificantes”, “incidentes circunstanciales”, “entredichos nimios” y “discordias manejables” que aunque parecen intrascendentes, pueden conducir a disputas efectivas.

Las divergencias entre Argentina y Chile en cuanto a la provisión de gas y entre Argentina y Uruguay respecto a la instalación de la pastera finlandesa Botnia—y que está trámite en La Haya—se suman a la multiplicación de dificultades binacionales en Latinoamérica y que están relacionadas a la nueva agenda de recursos energéticos, ambientales y marítimos que potencian los encontronazos entre países.

En breve, Latinoamérica, en general, y Sudamérica, en particular, están siendo testigos de un inquietante renacimiento de tensiones bilaterales que se creían superadas por el fin de la Guerra Fría, el fin del militarismo en el hemisferio, el avance de la democracia formal, el auge del mercado des-regulado y los tenues esquemas de integración. A pesar de que los desencuentros entre países son normales, las divergencias en la región tienden a crecer y sus alternativas de resolución son aún incógnitas.

Adicionalmente, el papel de los militares en la lucha anti-narcóticos se ha extendido por la región. La militarización del combate contra las drogas se convirtió, salvo contadas excepciones (por ejemplo, Argentina, Chile y Uruguay) en una política usual en Latinoamérica. Aquello que comenzó como una participación episódica y temporal en tareas que competían a la policía y/o a cuerpos de seguridad especializados se fue transformando en una labor constante de las fuerzas armadas. La “guerra contra las drogas” se tornó en los ochenta en una cuestión de seguridad nacional, tanto para Estados Unidos como para varios países de América Latina y con ello la militarización de la lucha antinarcóticos se volvió irresistible. Desde ese momento en adelante se borró la diferencia entre actividades policiales y militares. Después del 11/9 y ante el auge de las llamadas “nuevas amenazas” (esa presunta gran amalgama de males—terrorismo internacional, crimen organizado, narcotráfico, proliferantes privados de armas de destrucción masiva, entre otros) Washington ya no concibe la diferenciación entre seguridad interna y defensa externa.

Asimismo, la región ha visto en los últimos tiempos un incremento en los presupuestos de defensa y en la compra de armamentos. Ello, en lo que corresponde a Sudamérica, se ha concentrado en los

casos de Brasil, Colombia, Chile y Venezuela. Hasta el momento este fenómeno se ha presentado en términos de modernización y no de armamentismo. Lo anterior es más evidente en el Cono Sur que en la región andina. No obstante, en ambas sub-regiones los niveles de tensión no son similares: en el mundo andino más que el sur del continente se aprecia un conjunto de fricciones nuevas y viejas entre los países; lo cual puede derivar en distintos dilemas de seguridad.

El dilema de seguridad expresa una situación en la que la búsqueda de seguridad de un Estado produce inseguridad en otro y esto conlleva a que ambos estados procuren garantizar su propia seguridad individual con lo que se confirma una relativa inseguridad para las dos partes. Las políticas de defensa basadas casi exclusivamente en la acumulación de poder militar son contraproducentes, pues resulta difícil separar y distinguir la capacidad defensiva de la capacidad ofensiva. Como resultado el dilema de seguridad produce una espiral de inseguridad que induce a políticas militares agresivas. La democracia en la región ha sido fundamental para no reproducir las dinámicas geopolíticas del pasado. Sin embargo, el *aggiornamento* en la adquisición de armas en el área no es neutral: puede, en condiciones de mayor fricción, conducir a un rearme descontrolado.

A todo lo dicho hay que agregar el tema nuclear. No se trata sólo de un mejor y mayor aprovechamiento de la energía nuclear—que es quizás oportuna—sino del desarrollo de armas nucleares. Referencias hechas por el Vice-Presidente de Brasil, Jose Alencar, y por el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, han indicado que, al menos, el asunto se ha reinstalado.

Finalmente, está la perpetuación del conflicto armado en Colombia. En ese sentido, la prolongación del enfrentamiento violento interno incrementa el peligro de una confrontación militar externa. El prolongado e irresuelto conflicto armado colombiano nunca llevó a un ataque distractor de Bogotá contra ninguno de sus vecinos ni éstos jamás emprendieron ataques oportunistas contra el país. Ello se explica, quizás, por la tradición latinoamericana caracterizada por alta violencia interna pero escasa guerra externa. Nuestra región ha sido históricamente la más pacífica del mundo en términos de confrontaciones internacionales. Sin embargo, la dinámica nacional, fronteriza y regional alcanzada por el conflicto armado, así como los cambios político-militares en Colombia y en la vecindad inmediata no garantizan que el entrelazamiento entre conflicto interno e internacional sea improbable. En ese contexto, hay que ubicar el acuerdo entre Bogotá y Washington para que Estados Unidos tenga acceso, con 1400 hombres (800 militares y 600 contratistas privados) e inmunidad, a siete bases militares colombianas. En esencia, el acuerdo se ha presentado en Bogotá como necesaria continuación y complemento de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y en Washington como indispensable sustitución de la base de Manta, Ecuador; como localizaciones para llevar cabo “operaciones contingentes, logística y entrenamiento”; y como puente para expandir el contacto entre el Comando Sur y el recientemente creado Comando Africano, de acuerdo al lenguaje específico del Pentágono. Se entenderá que las señales que visualiza la región son distintas. Si bien para Bogotá el uso de las bases parecen tener un sentido, para Washington tienen otros propósitos: el primero tiene argumentos locales, el segundo argumentos globales; el primero se centra en la lucha anti-narcóticos, el segundo en potenciales operaciones de mayor envergadura estratégica. Pero sea uno u otro el argumento principal que subyace a este acuerdo lo cierto es que la posibilidad de una internacionalización cada vez negativa del caso colombiano no ha decrecido.

El tercer elemento que quiero resaltar es el ascenso de Brasil. En esto cabe una nota de precaución y otra de aliento. La región ya conoció ejemplo de ascensión bastante frustrado. Ese fue el caso de

México en los noventa. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por su sigla en inglés), el acceso de México a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD por su sigla en inglés) y la inclinación pro-Washington de la política exterior mexicana hicieron de Carlos Salinas y del país ejemplos a imitar en el área. La fórmula de ingreso al Primer Mundo, acompañada de reconocimiento financiero en Wall Street y diplomático en Bruselas, pareció ser segura para el caso de México. Apenas una década después el país se encuentra sin brújula, agobiado por una gravosa crisis económica, con notorios problemas sociales, aquejado por un crimen organizado cada vez más asertivo y desestabilizador y con un horizonte internacional opacado.

Claramente Brasil no es México pero cabe advertir que tiende a compartir algunos rasgos con ese país: los dos tienen tradición soberanistas poco proclives a negociar con pares semejantes aspectos de su soberanía, no muestran una disponibilidad a fortalecer procesos de institucionalización que puedan recortar sus márgenes de acción autónoma, y no tienen sus casas en orden de manera plena.

Ahora bien, Brasil es hoy un caso exitoso de una potencia regional con aspiración a convertirse en poder emergente. Este hecho ha significado un cambio importante en la ecuación de poder en la región. Nadie puede hoy tomar una decisión de política exterior sin mirar a Brasilia. Brasil es un interlocutor obligado en las relaciones exteriores de todos los países de la región. Para Argentina este debe ser un dato singularmente relevante¹.

¹ Resulta alentador observar cómo se ha incrementado, de manera incipiente pero perceptible, el debate estratégico en torno a la política exterior de Argentina. Nuevas y más voces, desde el ámbito oficial y no estatal, se pronuncian en torno a las perspectivas de la inserción argentina en el mundo. Esto implica un saludable avance para la democracia del país; lo cual contribuye a una mayor transparencia y a una mejor rendición de cuentas en materia de política internacional. Sin embargo, el lado más sugestivo de esta polémica es que, en su matriz básica, parece expresar el retorno de distintas corrientes (entre suaves y duras) anti-Brasil que han existido históricamente en Argentina.

De la episódica euforia pro-brasileña (Brasil es nuestro "gran aliado estratégico") estamos pasando a la preocupante tentación de reubicar en un lugar marginal el vínculo argentino-brasileño (Brasil es "incorregible" y mejor nos "desacoplamos" oportunamente de MERCOSUR). Explícita e implícitamente, por derecha y por izquierda, se devela un paulatino sentimiento negativo hacia Brasil que, sin tener los visos de pugnacidad de otra época, demuestra lo difícil que es arraigar una cultura de amistad con una nación con la cual, por más de un siglo, se compitió por la preponderancia regional. De hecho, la ausencia de rivalidad bilateral de las últimas dos décadas no condujo, automáticamente, al incremento cualitativo de la capacidad de acción colectiva entre los dos países. En realidad, la fortaleza y profundidad de un vínculo estratégico se construye; es un proceso social y político, no un fenómeno retórico y artificial.

Ahora bien, el abanico del neo anti-brasileanismo abarca varios sectores dentro y fuera del Estado, cubre por completo el arco político y se detecta con variada intensidad en todos los medios de comunicación. Por lo general, este renovado talante contra Brasil no se expresa frontalmente, aunque es casi ya un lugar común identificar a Brasil como un vértice (total o parcialmente) negativo de distintos triángulos en los que, supuestamente, el papel de Argentina resulta medular. Si se analiza el tema por el lado de las derechas, se detecta una inusual referencia a México. Grupos diversos localizados en la Cancillería, en el ámbito empresarial, en los *think-tanks* nativos y en múltiples medios de comunicación indican que hay que contra-balancear el poderío "sudamericano" de Brasil por medio de una estrategia más "latinoamericana" por parte de Argentina; estrategia en la que el papel de México parecería crucial. Si se evalúa la cuestión por el lado bicéfalo de los centros—la centro-derecha y la centro-izquierda—se puede encontrar la frecuente referencia a Chile; en especial entre actores políticos, voceros mediáticos y dirigentes económicos. Otra vez, se pretende hacer un contraste con Brasil: Chile es, en esencia, "predecible" y "sensato" (cualidades presuntamente no poseídas por los brasileños), mientras Brasil tiende a ser "irresponsable", "incorregible" e "inflexible". En este caso, también hay inclinaciones distintas. Para ambas tendencias, y más allá de las diferencias notables (territoriales, demográficas, económicas, etc.) entre Chile y Argentina, nuestro país debería emular al vecino trasandino porque con Chile se "ganaría" en seriedad mientras

Cabe indicar, asimismo, que Brasil y Argentina no han sido nunca India y Pakistán y que si en algún momento aspiraron a ser Alemania y Francia—un ideal simbólico de cierta paridad imaginado a finales de la década del ochenta y principios de la del noventa—hoy son, en realidad, más parecidos a Estados Unidos y Canadá dada la notable asimetría de poder entre los dos países.

En resumen, estos tres elementos—la fragmentación, la cuestión militar y el lugar de Brasil—son cruciales, a mi entender, para entender la dinámica regional. No desconozco otros factores y fuerzas: sólo apunto a indicar que al menos en el corto plazo esos tres fenómenos debieran ser objeto más atención y referencias para el despliegue de la política exterior argentina.

Contemplando CONTEMPLANDO A ARGENTINA a Argentina

Finalmente, en cuanto a la inserción internacional de la Argentina, es preciso destacar tres puntos. Primero, el error tradicional del estudio de la política exterior Argentina está en hacerlo como si se tratara de un país corriente. Argentina tiene rasgos que si bien no son excepcionales sí son peculiares:

que con Brasil se “compraría” incertidumbre. Si se considera el asunto desde el flanco de las izquierdas, se identifica ahora a Venezuela como referente. De manera relativamente homogénea, el calidoscopio progresista del país (dentro y fuera del Estado) localiza en la Venezuela de Hugo Chávez—con su petróleo y popularidad—un polo regional alternativo que equilibraría el “hegemonismo” (en los setenta muchos de estos mismos grupos usaban el término subimperialismo) brasileño. La Revolución Bolivariana, con tantos puntos de similitud, presumiblemente, con la Revolución Peronista, supondría un puente casi natural entre Venezuela y Argentina que tendría más relevancia en esta hora ante el tenue reformismo de Lula en Brasil. Incluso se habla del imperativo de una alianza entre Buenos Aires y Caracas para un doble fin: potenciar nuevamente el desvanecido Estado argentino y contener las excesivas aspiraciones de influencia regional del Estado brasileño. Bajo esta lógica, MERCOSUR—y por su conducto, la capacidad negociadora argentina—se vería fortalecido con una participación plena de Venezuela en este mecanismo de integración, hoy muy debilitado por motivos que pasan por lo que hacen (y dejan de hacer) Buenos Aires y Brasilia por igual.

En resumen, estas tres miradas contienen, directa o indirectamente, un sesgo anti-brasileño: en el centro de esas aproximaciones está la noción recurrente de la política exterior argentina de que no es posible mantener relaciones simultáneas positivas con distintos países claves, sea entre Argentina, Gran Bretaña y Estados Unidos en la primera mitad del siglo XX o entre Argentina, Brasil y Estados Unidos en la segunda parte del siglo pasado. Asimismo, expresan la sobre-dimensión del rol de Argentina en el plano mundial o regional: cualquiera sea el triángulo—con México o Chile o Venezuela—que se quiera reivindicar para balancear el mayor poderío comparativo de Brasil, el hecho contundente es que, actualmente, constituimos el vértice más débil y vulnerable y no el más poderoso e ilustrado. Al parecer ni en la derecha ni en la izquierda se ha comprendido aún que el factor clave de las tasas diferenciales de crecimiento de poder en favor de Brasil durante los últimos cuarenta años fue haciendo cada vez más inviable la estrategia argentina de restricción de la influencia brasileña mediante el mecanismo del equilibrio. Argentina, que destruyó, en buena medida, su poderío en las últimas décadas, necesita invertir más en poder interno (material, institucional y simbólico) que en malabares diplomáticos (que algunos llaman “geometría variable” y que es practicable sólo cuando uno tiene atributos de poder). Un país en las condiciones presentes de Argentina necesita aliados y amigos y no prácticas internacionales orientadas contra o anti alguien. Una sociedad estratégica con Brasil, abierta a otros países de Sudamérica, es indispensable porque, entre otras cosas, corremos el riesgo de tornarnos cada vez más irrelevantes, incluso para Brasil.

se trata de un país que durante el último medio siglo ha estado declinando. No puede ser la misma política exterior la de un país que asciende en el escenario internacional de la de uno que ha descendido. Argentina, como los países que declinan, debe superar la melancolía, el resentimiento y el ensimismamiento². Argentina tiene melancolía porque lo mejor de nuestro futuro es el pasado, resentimiento porque envidia a quienes, como Brasil, les va bien y ensimismamiento porque su élite decidió recluirse.

El declive de la Argentina se ha expresado, entre otras, en su política exterior. No existe unanimidad acerca del momento en el que se inició esa decadencia. Varios expertos han señalado el golpe de Estado de 1930 como una fecha emblemática, mientras que otros la ubican a partir del final de la Segunda Guerra Mundial. Algunos señalan el último cuarto de siglo como momento simbólico de declinación. A mi entender, y en lo que tiene que ver con el frente externo, desde el golpe de Estado de 1966 en adelante se agudiza un colapso diplomático que ya tenía indicadores materiales, militares y sociales de eclipse. Pero más allá de la fecha que se adopte, lo esencial es preguntarse qué confluencia de factores contribuyó al declive en materia internacional.

Ensayaré una respuesta poco convencional. Considero que al conjunto de causas sociológicas, económicas e institucionales que usualmente se mencionan, habría que añadir una psicológica: el “síndrome narcisista”. Entiendo este síndrome como una anomalía aguda y nociva que se manifiesta a través de un desequilibrio entre lo ideal y lo real: las frustradas aspiraciones de reconocimiento y relevancia generan un estado paradójico de desilusión y jactancia. Ese síndrome recorre el ámbito social y la esfera estatal, ha caracterizado a importantes segmentos de la elite (civil y militar, justicialista y no peronista, intelectual y mediática) y ha contado con el tácito consenso de diferentes capas socio-económicas. Es bueno subrayar que el “síndrome narcisista” se ha ido construyendo históricamente y si bien no constituye un dato cultural inexorable, requiere transformarse para facilitar una política exterior alterna.

Ahora bien, hay dos formas de narcisismo. Por un lado, el “narcisismo normal”; la sana estima de la propia imagen brinda estabilidad y coherencia. Por otro lado, el “narcisismo patológico”; una autoestima enfermiza que provoca inseguridad e inconsistencia. La primera modalidad puede tener una proyección individual o colectiva positiva a través de lo que se conoce como “narcisismo constructivo”: se desarrolla la creatividad, la confianza en sí mismo y una ambición proporcionada. La segunda tiende a desplegarse negativamente al conducir a un “narcisismo reactivo”: las notas predominantes son el exhibicionismo y la grandilocuencia. El narcisismo que informa nuestro síndrome tiene rasgos patológico-reactivos.

² Corresponde aclarar que el aislamiento en política exterior se produce por decisiones propias y ajenas; no se trata, en un buen número de casos históricos, de un fenómeno unilateral. Por ejemplo, el *default* aisló al país del mundo. Pero, a su vez, la relación con Japón, con Italia o con Alemania, tardará mucho en reconstruirse por razones que tienen que ver con el modo en que esos países responden a presiones internas de sectores que se vieron afectados por la decisión argentina. Pero además la situación de aislamiento se refleja en términos de que aquellas alternativas que el país podría tener son percibidas con relativo desinterés por parte de la propia clase política y de la dirigencia económica: el aislacionismo se construye también desde adentro. El reciente viaje de la Presidenta Cristina Fernández a la India, quizás uno de los más importantes que ha hecho, no fue cubierto por los medios de comunicación ni muy comentado por especialistas ni puesto de relieve por los empresarios. Este desdén fue semejante al viaje del ex Presidente Néstor Kirchner a China en 2004. Hoy pocos dudan en el mundo que China e India están llamados a ser protagonistas claves de la política mundial en el siglo XXI.

Entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, la base sobre la que se cimentaba nuestra autoimagen era medianamente sólida, al tiempo que la mirada de los otros resultaba consistente con lo que éramos y hacíamos. Alrededor del comienzo de la Guerra Fría los componentes básicos (materiales, institucionales y simbólicos) para sustentar una auto-estima coherente comenzaron a deteriorarse. Argentina empezó a ver afectada su posición relativa en la distribución de poder internacional. Comenzamos a destruir poder interno e influencia externa. En aquel momento—al avizorar el tamaño de los problemas domésticos y sus consecuencias externas—tuvimos una oportunidad de reorganizar los consensos socio-políticos para reconstruir un modelo interno y externo viable y superador. Sin embargo, optamos, como un infante que no logra superar la etapa del auto-enamoramiento, idealizar lo propio y sublimar lo doloroso. A su vez, desde afuera, cada vez nos fueron “amando” menos, lo que reafirmó nuestro aislamiento internacional.

Así, se instaló el “síndrome narcisista” con todo su ímpetu auto-destructivo. Cada vez fue mayor la frustración nacional, al tiempo que nos tornamos más pendientes de la condescendencia externa. A la hipocondría derivada de la desilusión y la irrelevancia siguió la desfiguración (de la realidad) y la sobrestimación (de las capacidades). La combinación de ambas nos condujo a una suerte de delirio de grandeza periférico: el proyecto de fundar la OTAS (la Organización del Tratado de Atlántico Sur), la pretensión de exportar nuestro “terrorismo de Estado” a Centroamérica, la decisión de lanzar la Guerra de Malvinas y la búsqueda de membresía plena en la OTAN, son algunos ejemplos de los efectos del “síndrome narcisista”. La actual persistencia de la ampulosidad gestual y la grandilocuencia retórica, dentro y fuera del Estado, acompañadas del intento de disimular la hondura de la crisis, son signos de que el síndrome no se ha superado.

¿Qué hacer, entonces, en materia diplomática? La literatura de las relaciones internacionales no ofrece muchas guías. Las políticas exteriores que más se han estudiado y se estudian son las de los poderosos o los países ganadores. Es escasa la bibliografía sobre los países que declinan o los perdedores. Sin embargo, de los pocos casos analizados surgen tres conclusiones: a) ningún país se ha reconstruido sólo a través de un sistema de alianzas internacionales; la mejor política exterior empieza por una buena política interna en lo productivo, institucional y social; b) los países que logran revertir su colapso procuran socios y amigos externos para resolver sus dificultades internas y no implementan políticas hostiles hacia el exterior y c) los países que establecen una nueva estrategia internacional lo han hecho con base en consensos básicos y esfuerzos prolongados. En breve, en el frente internacional necesitamos una diplomacia modesta. En esta etapa se imponen diagnósticos rigurosos, objetivos razonables y conductas prudentes.

Un segundo punto a subrayar se deriva del hecho de que Argentina enfrenta un contexto externo y una situación interna que hacen imperativo el diseño y la ejecución de una gran estrategia. Esta estrategia debe partir de la constatación de que lo nacional y lo internacional se entrelazan y retroalimentan, de que es imprescindible concebir y desarrollar una política exterior y una política de seguridad unificadas y de que su dinámica positiva y alcance exitoso dependen de un complemento innovador entre el Estado y la sociedad. En ese sentido, una nueva gran estrategia demanda una política exterior novedosa. En esa dirección, es posible afirmar que al cabo de cuatro lustros desde el fin de la Guerra Fría, Argentina es hoy más pobre, desigual y fragmentada, en lo interno, y más débil, marginal y vulnerable en lo externo, que hace veinte años. Si una política internacional no mejora el bienestar y la seguridad de los ciudadanos no es una buena política exterior. Una buena política exterior incrementa el poder, la riqueza y la autonomía de un país: Argentina lleva décadas

destruyendo poder, devastando riqueza y dilapidando autonomía.

Ahora bien, la estructuración de una gran estrategia requiere un cambio conceptual básico porque modificar una idea muy arraigada es quizás más difícil que transformar un tipo de comportamiento frecuente. En efecto, los análisis y las propuestas en torno a la política exterior de la Argentina han estado dominados por la geometría y la historia. Por un lado, cabe destacar el énfasis en las relaciones de tipo triangular. El ejemplo histórico de Argentina, Estados Unidos y Gran Bretaña entre finales del siglo XIX y la primera parte del siglo XX motivó evaluar triangularmente las relaciones entre Argentina, Estados Unidos y Brasil durante la década de los noventa y aún a comienzos del siglo XXI. Sin embargo, el grado de poderío argentino en uno y otro momento histórico no resultaba ni resulta comparable. La capacidad negociadora del país entre principios y finales del siglo XX había sucumbido notoriamente y nuestra incidencia directa o indirecta sobre uno u otro vértice del triángulo se ha reducido de manera elocuente en los últimos años.

Por otro lado, corresponde subrayar la permanente invocación al pasado. Civiles y militares, nacionalistas y liberales, radicales y justicialistas repitieron una mirada retrospectiva en materia de política exterior. El futuro argentino parecía descansar en un tiempo pretérito. Las decisiones inmediatas y próximas se justificaban porque ello volvería a colocar a Argentina en un lugar de relevancia que detentó mucho tiempo atrás, al comienzo del siglo XX. El último ejemplo de ese persistente intento de retorno a un pasado presuntamente glorioso se produjo durante los noventa. Algo de reminiscencia no es malo; sin embargo, el problema era que a finales del siglo XX, Argentina ya no tenía recursos de poder "duros" (económicos y militares principalmente) ni "blandos" (calidad institucional, cohesión social, capacidad educativa, entre otros) significativos. En el camino de llegar, otra vez, al Primer Mundo, el país terminó en el casi Cuarto Mundo.

Más que seguir insistiendo en la geometría y la historia como referencias (idílicas) de la política exterior, Argentina debe pensar y proyectar (con sensatez) su inserción internacional a partir de la aritmética y la sociología. En realidad, el país necesita otorgarle más importancia a cómo lograr una sumatoria real de atributos de poder y a cómo construir una identidad apropiada. Argentina carece de recursos de influencia y negociación y no ha definido una identificación propia congruente. Las preguntas principales a responder al momento de fijar una gran estrategia están relacionados a: qué tenemos (y a qué podemos aspirar) y quiénes somos (y cómo nos vinculamos con los otros). Mirar atrás e imaginar polígonos de poder es hoy desacertado y peligroso. Acumular poderío y precisar la identidad contribuye a evitar disonancias entre lo que se es y lo que se desea, entre lo que se dice y lo que se hace.

En consecuencia, lo primordial es cambiar las ideas. Eso permitirá, a su vez, transformaciones más profundas en términos de comportamientos. Los reiterados y costosos fracasos en política exterior facilitan un contexto para nuevas ideas y mejores comportamientos. En ese sentido, la política exterior de Argentina debe apuntar, en términos estratégicos, a una diversificación activa con el propósito prioritario de construir poder, riqueza y autonomía. Una estrategia de diversificación activa es simultáneamente pro-positiva y preventiva: a partir de una conducta intensa y responsable se persigue tener iniciativa y evitar la dependencia.

Dicha estrategia contempla modificar objetivos y medios. En términos de los objetivos, por ejemplo, el punto de referencia del país debe ser el sistema internacional en su conjunto y no sólo una o varias naciones. En ese sentido, lo que más le sirve a los intereses de los actores intermedios (como

Argentina) es un mundo en el que prime una distribución del poder y no una concentración del poder. En cuanto a los medios, por ejemplo, es crucial el recurso y respaldo decididos a los ámbitos multilaterales regionales, hemisféricos y mundiales, apoyado en un aparato institucional interno de mayor calidad. Adicionalmente, una estrategia como la señalada invita a precisar un *rol* en el terreno de la política internacional. Ello significa que existe un espacio, una ocasión y una necesidad para esclarecer qué papel se procura desarrollar en el campo mundial. En esa dirección, la noción de catalizador parece ser la adecuada por cuanto conduce a afirmar la importancia de un Estado con un perfil dinámico y dinamizador en política exterior.

Una estrategia de diversificación requiere sustentarse en un fuerte consenso interno. De allí que sea necesario una suerte de “acuerdo sobre lo fundamental” en materia internacional. Ello implica no sólo mayor unidad en el plano estatal en materia externa, sino también una mejor coincidencia entre el Estado y la sociedad en el frente global. Asimismo, esa estrategia exige recuperar la confianza interna para así proyectar una buena política exterior. A partir del reconocimiento de lo que ha sido un largo período de declinación, resulta fundamental regenerar una confianza en un proyecto plural y sólido de nación. Inferioridad, pasividad y aislamiento están entrelazados. Por lo tanto, un país que confía en sí mismo interactúa más con otros y se relaciona activamente con el mundo. Finalmente, la estrategia mencionada apunta a hacer de Argentina un país creíble. La credibilidad se alcanza con trabajo, eficiencia y reputación. La improvisación, el incumplimiento y la ineficacia constituyen la antítesis de lo creíble. Ahora bien, la credibilidad no es apenas una cuestión de individuos más serios, eficaces y juiciosos; es mucho más pues se requieren instituciones creíbles y políticas creíbles. Una modernización provechosa—sustentada en criterios de mérito y mejor dotación recursiva—de las instituciones encargadas del frente externo es urgente.

En resumen, una estrategia de diversificación activa bien puede ser una opción realista de política exterior en las actuales circunstancias internacionales y nacionales, bajo una mirada de mediano y largo plazos.

Un tercer punto sobre la inserción internacional de Argentina tienen que ver con aquello que se considere realista para un país que aún después de décadas de declinación continúa siendo un poder regional en el ámbito latinoamericano y un actor intermedio en el escenario mundial. La *realpolitik* de un país de esas características debiera tener tres pilares esenciales: la defensa del derecho internacional, el apego al multilateralismo y la promoción del regionalismo.

En ese sentido, Argentina se encuentra hoy ante una situación en la que puede otorgarle realismo a su política exterior. Por ejemplo, la posición de Argentina frente a la crisis de Honduras, en el marco de la OEA y con el alto perfil que le dio la Presidenta Fernández al asunto, resulta consecuente con aquellos componentes básicos de la *realpolitik* de un poder regional. Una zona y una institución poco significantes para algunos son simbólica y prácticamente relevantes para la defensa de la democracia en el área. Otro ejemplo, tiene que ver con UNASUR, Durante los años que llevaron a su creación y en un primer momento después de instalada Argentina se mantuvo distante: se trataba, según la entonces administración del Presidente Kirchner, de una iniciativa brasileña dirigida a afirmar su influencia en Sudamérica. Sin embargo, con el correr del tiempo Buenos Aires supo advertir el valor de UNASUR y de mecanismos como el recientemente creado Consejo Sudamericano de Defensa (CSD). El aporte del país, vía UNASUR y el CSD, en los temas de la estabilidad en Bolivia y en torno a la cuestión de las bases colombianas mostró signos de moderación importantes dirigidos a evitar más

polarización y mayor tensión. Por último, y de manera casi inesperada, Argentina encuentra un ámbito de influencia relevante al ser parte del Grupo de los 20 (creado a finales de 1999). Eso le brinda al país una cierta capacidad de interlocución y podría servir para efectivizar puentes con México y Brasil para reforzar la voz regional en ese foro.



A riesgo de concluir con una propuesta ambiciosa quisiera retomar el tema inicial—la crisis—y hacer una sugerencia que incluye, pero que también, trasciende a Argentina. La crisis financiera originada en Estados Unidos en 2008 se fue transformado en una crisis económica global. Las lecturas predominantes en América Latina en torno a dicha crisis colocaron el acento en los factores financieros, subrayaron las dificultades comerciales, ponderaron las consecuencias materiales y reflejaron una preferencia por alternativas nacionales. Como en tantas otras ocasiones históricas los gobiernos del área procuraron salidas individuales. El espejismo momentáneo de ganancias propias (o pérdidas menores) obnubila una mirada más estratégica. Apenas se está atravesando una fase de la crisis global y habrá que ver cómo deviene, en momentos sucesivos, esta situación problemática. El atajo unilateral puede ser funcional en el muy corto plazo pero es errado y hasta muy costoso en una perspectiva de mayor aliento.

En ese contexto, y desde un enfoque político se hace necesario repensar la inserción mundial de los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) dejando de lado la idea de relanzar artificialmente el MERCOSUR como una vía alternativa para hacer frente a la actual coyuntura. El argumento principal es que, con avances y avatares, el Cono Sur constituye una incipiente comunidad política. Retomado la definición de Karl Deutsch, esta porción de Suramérica “es un conjunto de actores cuya interdependencia es suficiente para marcar una diferencia sustancial en el resultado de sus decisiones importantes”. En ese sentido, la mayor encrucijada del Cono Sur en esta hora será su interés, disponibilidad y compromiso para promover y construir un espacio de cooperación. Siguiendo el diccionario de la Real Academia Española se concibe el espacio como el “ámbito territorial que necesitan las colectividades y los pueblos para desarrollarse” y se considera la cooperación como la acción y el efecto de “obrar juntamente con otros para un mismo fin”.

Es importante subrayar que la cooperación no se interpreta como un acto sino como un proceso con un horizonte más amplio que se puede reforzar mediante logros y gratificaciones compartidas o que puede desalentarse a través de prácticas de *free riding* o mediante la explotación de ventajas individuales. Además, se asume que en las actuales condiciones internacionales posiblemente la cooperación resulta esencial para garantizar la soberanía. Asimismo, se parte del hecho de concebir como ámbito cooperativo tanto a lo económico como a lo político. Esto es, los estados tienen intereses que se derivan de sus objetivos económicos (poder material, recursos estratégicos, bienestar, mercados, etc.) y de sus metas políticas (orden, seguridad, principios, prestigio, etc.): en consecuencia, la

cooperación involucra distintos tipos de intereses de significación equivalente. A su vez, se entiende que la cooperación es el resultado de un acto de escogencia—se prefiere cooperar o no hacerlo—y se produce cuando un conjunto de circunstancias—oportunidad, voluntad, medios y valores—la allanan.

Ahora bien, la condición de posibilidad de un espacio de cooperación en el Cono Sur surge de la existencia de un sustrato (político, económico, militar y social) histórico reciente que ha cimentado muchos valores comunes, varios intereses mutuos y ciertos objetivos compartidos. Cabe destacar que la construcción de ese espacio implica una distribución de responsabilidades y una movilización de recursos acorde a la envergadura de los actores involucrados. Por último, la vigencia y continuidad de un espacio de cooperación supone no sólo que los participantes sean amigos sino también que tengan el anhelo y la capacidad de transformarse, en algún momento, en aliados.

El ideal de un espacio de cooperación se inscribe en lo que la literatura especializada llama una estrategia de *buffering*. Dicha estrategia la llevan a cabo estados/regiones moderadamente poderosas, se facilita por la existencia de una comunidad política y de seguridad suficientemente estables, aspira a reducir el impacto y el control de una gran potencia en un ámbito geográfico determinado, intenta crear una esfera regional más autónoma, se apoya en redes e instituciones del área y puede incrementar el poder individual y colectivo de los participantes. En esencia, alcanzar un pleno espacio de cooperación permitiría limitar la esfera de influencia de una superpotencia, preservar la estabilidad en una región e incrementar el bienestar de sus miembros.

Por último, dos presupuestos políticos subyacen al argumento aquí presentado. Por un lado, ante el dilema profundización-ampliación un espacio de cooperación procura primero profundizar para después ampliar: el Cono Sur necesita ahondar y dinamizar sub-regionalmente sus lazos de convergencia y acción antes que pretender niveles regionales de gran unidad. Esto último puede ser un ideal inspirador y constituir un punto final de llegada, pero no debiera convertirse en un nuevo modelo *a priori* para una integración elusiva. La moderación, el esfuerzo y la constancia son claves para alcanzar y consolidar un espacio de cooperación: sólo así se podría expandir su cobertura geográfica y su repertorio temático. Por otro lado, se asume que la gran estrategia de Estados Unidos no variará significativamente con la elección de Barack Obama; a lo sumo se producirá un matiz en la búsqueda de la primacía—se pasará de una primacía agresiva a una calibrada. A ello se agrega el hecho de que la resolución de la crisis económica global demanda importantes grados de colaboración y coordinación no sólo en el plano mundial, sino también en el plano regional. Estos dos fenómenos implican un desafío y un incentivo para alcanzar un espacio de cooperación. La usualmente criticada desatención de Washington hacia la región bien podría recrear la oportunidad y potenciar la necesidad de que desde el área misma surjan mecanismos y proyectos sub-regionales de aglutinación práctica y resolución autónoma de los múltiples problemas que atraviesa América del Sur, en general. La dimensión de la crisis global exige volver a pensar el modelo de desarrollo de las sociedades; en particular, la periferia tiene la oportunidad—como la tuvo en otras circunstancias históricas—de aportar a una revisión de la ortodoxia económica aún vigente.

En este contexto, un espacio de cooperación es consistente con la situación observable en la región y el mundo. Las asignaturas pendientes en la política interna de los países del Cono Sur, la doble naturaleza doméstica e internacional de muchos de los problemas regionales y el tamaño de los riesgos en materia de seguridad y bienestar no pueden responderse con pasividad o postergación. En una fase inicial un espacio de cooperación tendrá, quizás, menos componentes de altruismo o empatía: el

peligro o el horror pueden convocar más que la armonía o la solidaridad. Sin embargo, cooperar defensivamente no es suficiente: un espacio de cooperación sólo puede crecer y afianzarse si se lo define positivamente y si se lo ejerce ofensivamente.

También es crucial decir que cooperar no es sencillo ni se produce automáticamente. El tipo y carácter de los intereses en juego, el horizonte de largo plazo y el número de actores involucrados son dimensiones fundamentales al momento de ponderar las probabilidades de éxito o fracaso de una iniciativa cooperativa. El hecho de que un espacio de cooperación en el Cono Sur abarca a pocos participantes es un elemento favorable; la convergencia de intereses comunes y la proyección de futuro son los desafíos mayores.

Sin embargo, hay obstáculos para concretar ese espacio de cooperación y que no se pueden soslayar. Entre otros, por ejemplo, la mayor o menor fortaleza de un gobierno incide en las posibilidades de cooperación: gobiernos débiles—atravesados por crisis de envergadura, con ejecutivos limitados, con escaso consenso en materia internacional y ausencia de estrategias de largo plazo consistentes—tienden a cooperar menos o a incumplir compromisos de cooperación. Por otro lado, el primado exclusivo de la política interna sobre la política internacional debilita la cooperación. Cuanto más inciden las razones de la política doméstica, la lógica electoral de una coyuntura, las urgencias de un determinado régimen, las motivaciones partidistas y la satisfacción de intereses creados de grupos muy reducidos es probable que cooperar resulte más difícil. En forma concomitante, si bien la diplomacia presidencial puede ser efectiva para alcanzar compromisos y destrabar situaciones complejas, la personalización excesiva en los asuntos internacionales no facilita una cooperación efectiva. A mayor individualización en materia externa, menor institucionalidad en política exterior. Con más individualización, es más factible la sobreactuación y, con ella, la tergiversación. Paralelamente, el recurso al “unilateralismo periférico”—esto es, la actuación inconsulta con el propósito de satisfacer, de modo preferente, los propios intereses nacionales y, en algunos casos, en desmedro de los pares—genera desconfianza y entorpece la colaboración. No hay que olvidar que cooperar es un proceso de largo aliento que requiere de sucesivas muestras de contacto, cometido y concreción. Si los países del Cono Sur tienen el interés, la disponibilidad y el compromiso para evitar o superar esos escollos entonces el espacio de cooperación podría avanzar.

Ahora bien, una estrategia que incorpore la idea de un espacio de cooperación exige esclarecer varios aspectos claves. Entre ellos, cabe subrayar:

***el tema del liderazgo: individual o compuesto.** En condiciones en las que hegemonía no es posible ni es deseable, la opción a favor de un esquema combinado de liderazgo merece explorarse. Por un lado, está el tipo de liderazgo múltiple; esto es una forma de liderazgo sobre temas en la que distintos actores con intereses comunes acuerdan en torno a un asunto y se logra, a través de negociaciones, que nadie maximice los beneficios simbólicos y materiales del tratamiento de una cuestión. También está el liderazgo concertado que apunta a precisar, anticipadamente o ante un evento particular, los modos de articulación de posiciones convergentes. Asimismo, está el liderazgo conjunto que consta de una distribución de tareas entre las partes de acuerdo a las prioridades y los intereses en juego. Además, está el liderazgo colaborador que se basa en compartir recursos y bajar costos en relación a un tema/problema específico. Adicionalmente, está el liderazgo compartido que se centra en el proceso necesario para

generar una comunidad de pares con un destino común. Por último, está el liderazgo distributivo que se orienta a “empoderar” a otros actores, tanto por razones prácticas como de empatía.

***el tema de las instituciones: superfluas o fuertes.** En condiciones de gran asimetría internacional y crisis global la falta de institucionalidad o la institucionalidad débil en el plano regional sólo contribuye a reproducir—en ese nivel—grados de disparidad y formas de arbitrariedad. Una institucionalidad fuerte—y esto es lo que los poderes ascendentes argumentan en el campo mundial—contribuye a gestar un orden más legítimo, estable y predecible. Una institucionalidad fuerte es una garantía de cambio gradual, de más transparencia y de mayor eficiencia. Una institucionalidad fuerte permite dirimir de modo más pacífico las naturales divergencias en términos de intereses.

***el tema de la diplomacia: circunstancial o sustantiva.** En condiciones mundiales de alta incertidumbre, volatilidad y pugnacidad resulta clave determinar los alcances del esfuerzo diplomático en el terreno regional. Una modalidad es incidir mediante la obstaculización del accionar del más poderoso y para ello recurrir a tácticas defensivas y reactivas, críticas procedimentales y pronunciamientos retóricos. Otra modalidad consiste en combinar intereses y principios y asumir un papel ofensivo orientado no sólo a frenar la ambición o la eventual agresión del más fuerte, sino a prevenir situaciones críticas y actuar en consecuencia. Esto último demanda, entre otras, unas cancillerías activas, dotadas y sofisticadas.

***el tema de la agenda: limitada o amplia.** En condiciones de ajustes políticos en lo internacional y profundización de las dificultades económicas, el temario de mayor atención regional puede seguir dos direcciones. Por un lado, puede centrarse en unos pocos asuntos muy caros a los intereses concretos y directos de los países del área. Por el otro, puede cubrir los tópicos propios y aquellos que están más en boga globalmente. En cualquiera de los dos casos, la evaluación de la relación medios/objetivos y del balance costos/beneficios es importante.

Idealmente, el espacio de cooperación aquí sugerido se piensa a partir de un liderazgo compuesto, sustentado en instituciones fuertes, orientado por una diplomacia sustantiva y centrada en una agenda limitada. En síntesis, es viable concebir un espacio de cooperación en el Cono Sur. En este comienzo de siglo y ante una crisis económica de grandes proporciones y efectos imprevistos nuestro dilema no puede ser: dominados o desordenados. El Cono Sur puede sortear mejor la actual situación crítica si elude participar o propiciar un juego de suma cero entre sus participantes y si comienza a cooperar con realismo y creatividad.