

# Argentina, Brasil y EE.UU.:

## El desafío de una esfera de cooperación

Reflexiones en torno a nuevas estrategias para la política exterior argentina



POR ROBERTO RUSSELL\*

Y JUAN GABRIEL TOKATLIAN\*\*



\* Director de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella.

\*\* Director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés.

### Observación preliminar

El propósito de este artículo es alentar un debate sobre una dimensión básica de la política exterior de la Argentina -la relación del país con Estados Unidos y Brasil- en el entendido de que ello no agota el universo geográfico y temático de nuestra política internacional. Esta propuesta tiene un supuesto implícito fuerte: que en esta etapa de transición del sistema mundial es funcional para un país como la Argentina la práctica de una autonomía relacional.<sup>1</sup> El debate que proponemos se inscribe en el contexto global pos-11/9 que se caracteriza por su turbulencia y complejidad. Este marco condiciona severamente el margen de maniobra de países periféricos como el nuestro.

La reflexión que sigue demanda mayor precisión; por el momento, desarrollamos un modelo ideal cuya realización empírica consideramos factible. No se trata aquí de volver a alguna forma de utopismo, sino de poner a consideración una idea que se sustenta en los intereses genuinos de la Argentina, en el entendido de que su puesta en práctica requiere, por un lado, un ambiente mundial y regional ordenado y predecible y, por el otro, limitaciones precisas y eficaces al uso abusivo del poder.

### La relación triangular de la Argentina con Brasil y Estados Unidos

Durante el siglo XX, las relaciones de la Argentina con Brasil y Estados Unidos adquirieron un carácter cada vez más triangular. Así, el modo de vinculación del país con cada una de estas naciones se concibió con los ojos también puestos en la otra. Más aún, el lugar de Estados Unidos y Brasil para la Argentina se convirtió en el principal tema de debate en materia de política exterior a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Esta dinámica triangular ha estado signada por dos rasgos principales: el aumento del poder

relativo de Estados Unidos y Brasil respecto de la Argentina; y la ausencia de un vínculo simultáneo de naturaleza positiva entre este último país y los dos primeros.

La creciente disparidad de poder en detrimento de la Argentina ha tenido fuertes consecuencias sobre las relaciones del país tanto con Estados Unidos como con Brasil. Esta diferencia de poder se expresa en varias dimensiones, aunque tiene una naturaleza y magnitud muy diferentes. En el caso de las relaciones con Estados Unidos (y esto también vale para las relaciones entre Estados Unidos y Brasil), se trata de una situación de asimetría que constituye la forma extrema de disparidad de poder. El actor más poderoso en este tipo de relación, dada la enorme diferencia de atributos de poder entre las partes, cuenta con la capacidad para moldear la estructura misma del vínculo. Dicho de otro modo, tiene suficiente poder estructural para configurarla. Sin embargo, esto no implica que siempre pueda conseguir del otro lo que quiere. El poder relacional tiene sus límites y problemas, aun en la asimetría.<sup>2</sup> Ellos surgen de la propia relación bilateral y del hecho que la misma se inscribe en un contexto mucho más amplio de vinculaciones, que puede ser empleado por el país más débil para hacer valer, en alguna medida, sus intereses ante el más poderoso. Por su parte, la disparidad de poder entre la Argentina y Brasil no tiene un carácter asimétrico. El principal actor regional de América del Sur no puede moldear la estructura de la relación bilateral y su poder relacional es muy limitado. En suma, se trata de relaciones desiguales, cuyas implicancias para el actor más débil son en lo fundamental distintas a las de las relaciones asimétricas.

En su nivel más básico, estas últimas implican un enorme desequilibrio entre las partes en los siguientes aspectos: a) el lugar que ocupa el otro en las respectivas visiones del mundo; b) el nivel de atención que se presta al otro; c) la capacidad de fijar la agenda bilateral; d) la proporción de recursos empleados; e) el impacto que se produce en los asuntos domésticos del otro; f) la distribución potencial de ganancias y pérdidas; y g) los márgenes con que cada uno cuenta para el error. Esta conjunción de factores genera, para usar palabras de Womack, una “patología estructural de fallas de percepción” recíprocas, que tiende a agravarse en casos de conflicto.<sup>3</sup>

En este marco de creciente disparidad de poder entre los tres países, la Argentina no ha podido construir al mismo tiempo un vínculo durable y provechoso con Estados Unidos y Brasil. Históricamente, la oposición primero, y después los vaivenes, distinguieron las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Como ningún otro país de América Latina, la Argentina osciló entre la hostilidad y el plegamiento. Esta última modalidad adquirió formas únicas en la región durante los gobiernos de Leopoldo F. Galtieri antes de la guerra de Malvinas y de Carlos S. Menem durante los noventa. Por su parte, las relaciones con Brasil fueron dominadas por una larga y profunda cultura de rivalidad que recién comenzó a desarraigarse en la década de los ochenta sin que se haya podido constituir en su reemplazo una acabada cultura de amistad.<sup>4</sup>

Además, cuando las relaciones adoptaron un perfil triangular, la Argentina y Brasil apelaron, en distintos momentos, al alineamiento con Washington, entre otros objetivos, para contrabalancear o restringir el poder del otro en América del Sur; una región que

fue considerada como una esfera de influencia natural por ambas cancillerías. Primero lo hizo Brasil, cuando la Argentina era más poderosa, luego lo haría este último país, cuando la relación de poder se invirtió en su contra.<sup>5</sup>

La competencia bilateral por una misma esfera de influencia en Sudamérica y el plegamiento a Estados Unidos siguiendo una lógica realista impidieron a los dos países aunar sus posiciones, al tiempo que Estados Unidos hacía de toda América Latina su “patio trasero” y adquiriría el estatus de supremacía en el plano global y de poder hegemónico en el regional.

En los años noventa, el intento de la Argentina de crear un vínculo positivo simultáneo con Brasil y Estados Unidos se frustró, a pesar de que ambos países fueron considerados como los principales referentes en el modelo que orientó la política exterior de esos años. El esquema tenía un vicio de origen: la estrategia de plegamiento estratégico a Washington fue una fuente de permanentes confrontaciones, distanciamientos y recelos con Brasilia. Los avances producidos en el plano económico bilateral aumentaron la interdependencia entre la Argentina y Brasil, pero no fueron correspondidos con un aumento de las convergencias en el campo de la política exterior, donde las diferencias fueron notorias y crecientes. En este marco, las intenciones de la Argentina hacia Brasil y, más específicamente, hacia el MERCOSUR, nunca fueron claras para la diplomacia de Brasilia, que también tuvo una importante cuota de responsabilidad en la falta de avances en la relación bilateral.

### **La Argentina, Brasil y Estados Unidos: crisis y control de daños**

Tras el estallido de la crisis de diciembre de 2001, la Argentina, Brasil y Estados Unidos desarrollaron un conjunto de políticas de control de daños que ayudaron a contenerla, si bien con tiempos y objetivos distintos. Al inicio de su mandato, el gobierno de transición de Eduardo Duhalde imaginó que un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) era una cuestión de corto tiempo y que los países del Grupo de los Siete (G7), con Estados Unidos a la cabeza, brindarían a la Argentina una importante ayuda externa. Muy pronto los hechos mostraron que estas expectativas eran desmesuradas. El apoyo de Washington no sólo no llegó, sino que el gobierno de George W. Bush utilizó a la Argentina como “conejiillo de indias” de su entonces nueva política para los países emergentes que atraviesan crisis financieras. Como es sabido, esta política sostiene que no tiene sentido prestar el dinero de los contribuyentes estadounidenses a naciones cuya estructura de deuda no es sustentable, ni salir al rescate de quienes realizaron malas inversiones en economías de alto riesgo en busca de mayor rentabilidad. Para su infortunio, la Argentina pasó de ser el ejemplo de las reformas económicas promovidas por Estados Unidos y el FMI para América Latina en la década del noventa, a ser el test case de esta nueva política que, finalmente, no se aplicó con el rigor anunciado en ningún otro caso. La lectura que se hizo en Washington fue que los costos para los intereses estadounidenses serían pequeños y que no habría efecto contagio en otras naciones emergentes, como sí había ocurrido con las crisis financieras de México, el Sudeste Asiático, Rusia y Brasil.

La Argentina de la inmediata pos-crisis no ofrecía al mundo financiero internacional ni a los gobiernos del G7, empezando por la administración Bush, las condiciones requeridas para acordar con el FMI. A una larga historia de incumplimientos (desde su ingreso al FMI la Argentina sólo había cumplido 4 de los 19 acuerdos firmados con ese organismo), tres factores de aquella coyuntura contribuyeron a elevar el ya alto nivel de desconfianza externa que producía el país: la declaración en tono de victoria del default, la notoria incapacidad de la clase política argentina para trabajar en medio de la tormenta en pos de una mayor gobernabilidad y, finalmente, el temor de que la alianza peronista-radical que había puesto a Duhalde en la presidencia virara hacia políticas populistas. Para colmo de males, la crisis argentina se desató sólo tres meses después de los atentados terroristas en Estados Unidos del 11/9. A poco de ocurridos estos hechos, el entonces Secretario de Tesoro, Paul O'Neill, reconoció ante la Comisión de Asuntos Bancarios del Senado que: "Una semana atrás, la Argentina estaba al tope de nuestra lista de trabajo; ahora ya no está más en ese lugar, no de la misma manera que antes".<sup>6</sup>

## **Duhalde imaginó, equivocadamente, que el G7 ayudaría a la Argentina a salir de la crisis financiera**

Las penurias del país y los más de diez años de plegamiento a los intereses políticos y estratégicos de Estados Unidos no conmovieron a la administración Bush que mantuvo durante varios meses una posición de frialdad distante y no hizo ningún esfuerzo que ayudara a levantar la disminuida autoestima colectiva de la Argentina. Recién a fines de 2002, el ejecutivo estadounidense, junto a otros gobiernos del G7, ayudó a que el FMI

venciera sus fuertes resistencias a aprobar un acuerdo transitorio con la Argentina, que por entonces llevaba un año largo de duras negociaciones.

El decisivo respaldo de Estados Unidos para apurar el cierre del acuerdo con el FMI no se debió a un cambio de posición hacia la Argentina, sino a razones prácticas de esa coyuntura. Entre ellas se destacan las siguientes: a) que era mejor acordar que dejar que el país cayera en el default total y que, con ello, se volcara hacia políticas más dirigistas; b) que era conveniente que el gobierno de Duhalde finalizara su mandato sin ahogo financiero; c) que el acuerdo ayudaría a preservar la estabilidad macroeconómica durante la transición a un nuevo gobierno; y, finalmente, d) que daría algo de oxígeno al próximo gobierno para encarar la reestructuración de la deuda pública.

Con el telón de fondo de las extenuantes e inciertas negociaciones con el FMI, el gobierno de Duhalde procuró no contradecir a Washington en los temas de naturaleza político-diplomática y estratégica que dominaron la agenda política bilateral de ese año. El caso más claro fue el mantenimiento en 2002 del voto de condena a Cuba en materia de derechos humanos en la sesión anual de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que tiene lugar en Ginebra. Cuando aún se esperaba en Buenos Aires una pronta ayuda económica de Washington, la Argentina adelantó su voto de censura a La Habana un



Los presidentes Kirchner y Lula durante la cumbre de Río de Janeiro en marzo de este año

mes antes de la votación del proyecto de resolución que invitaba al gobierno de Cuba a realizar esfuerzos para obtener avances en el campo de los derechos humanos, civiles y políticos. Buenos Aires y Washington también expresaron fuertes coincidencias frente a la situación colombiana. En este caso, la cercanía de la posición de la Argentina con la de Estados Unidos no fue sólo producto de la necesidad, sino de acuerdos genuinos entre los dos países. Finalmente, ante la creciente ofensiva de Washington contra el régimen presidido por Saddam Hussein en Irak, el gobierno argentino procuró encontrar una fórmula de equilibrio que satisficiera a la opinión pública interna, fuertemente opuesta a una intervención militar, y al mismo tiempo, no desairara las expectativas y requerimientos de Washington. Desde una postura inicial en la que incluso se especuló con la posibilidad de participar con tropas de paz tanto en Afganistán como en Irak luego de concluido el conflicto bélico en este último país, se pasó gradualmente a la posición de no participar en la guerra de ninguna manera. En este camino, el gobierno argentino tuvo varias idas y venidas, aunque siempre mantuvo una ostensible voluntad de tomar distancia de actitudes que pudiesen ser leídas en Washington como de neutralidad. En el balance, Washington consideró positivamente la posición de la Argentina por dos razones principales: por su tácito reconocimiento a que el conflicto bélico era inexorable y por su bajo nivel de críticas. La Argentina no adoptó una postura de firme oposición a la guerra, como sí lo hizo Brasil.

En el último tramo de su gobierno, y más aliviado por los primeros signos de recuperación de la economía argentina, el gobierno de Duhalde fue elevando su nivel de oposición a la intervención militar estadounidense en Irak pensando más en el proceso electoral interno que en las relaciones del país con Estados Unidos. La misma lógica explica el cambio de voto--de la condena a la abstención--por la cuestión de los derechos humanos

en Cuba en 2003. En ese momento, todo aquello que tuviera un tono anti-Bush era funcional a su doble propósito de que “su” candidato, Néstor Kirchner, llegara a la segunda vuelta y de que Menem fuese derrotado en su ambición presidencial.

Además, el voto de abstención tuvo algo de sabor a venganza por la frialdad inicial de la administración Bush hacia Duhalde y fue un modo de expresar la voluntad argentina de acercar posiciones con Brasil y de reconocer la solidaridad de Brasilia en los momentos más dramáticos de la crisis. Cuando en Washington y varias capitales europeas se fustigaba a Buenos Aires por el mal manejo de la economía, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso sostuvo que el Fondo Monetario Internacional no podía ser insensible a la crisis argentina y que Brasil seguía confiando políticamente en su principal socio comercial del MERCOSUR. Más adelante, ya con Lula en el gobierno, fue cobrando cuerpo la imagen del país vecino como “modelo de desarrollo alternativo” al puesto en práctica en los noventa y como “principal carta” de inserción internacional de la Argentina para dar paso, en plena campaña electoral, a la visión de Brasil como “socio político” en un empeño a realizar en común. Sin embargo, la voluntad proclamada de dar un nuevo impulso a la relación bilateral y al MERCOSUR volvió a quedar como una asignatura pendiente. Esta vez, la tarea pasó a manos de Néstor Kirchner. También quedó en sus manos definición de un nuevo patrón de relaciones con Estados Unidos.

Antes de cumplir dos meses de gestión, Kirchner viajó a Washington en julio de 2003 para asistir a un breve encuentro solicitado por el Presidente Bush. Aunque se trató de una visita protocolar de conocimiento mutuo, la cuestión de la deuda externa de la Argentina dominó las conversaciones. El encuentro corroboró el interés del Ejecutivo estadounidense en respaldar algo más explícitamente las negociaciones entre la Argentina y los organismos multilaterales de crédito; no sólo se había producido un cambio de gobierno en Buenos Aires que requería una nueva cuota de oxígeno desde afuera sino que Washington no podía seguir desconociendo el torbellino socio-político que sacudía la región, desde el norte al sur de Sudamérica. Ignorar a una Argentina que había preservado la democracia en horas tan difíciles hubiese sido una pésima señal diplomática hacia el conjunto de América Latina. De su lado, el mandatario argentino podía no compartir la orientación política de la administración Bush, pero no estaba en condiciones de comenzar su gestión sin un acuerdo con los organismos multilaterales de crédito; un default con estos organismos hubiera llevado a la Argentina a profundizar tanto su aislamiento internacional como su crisis interna. Una mutua lógica pragmática, más que una visión principista o ideológica, de uno y otro lado, marcó el primer diálogo entre Kirchner y Bush.

Este sello pragmático inicial caracterizó el primer año de relaciones bilaterales. A pesar de la molestia del Pentágono y del Departamento de Estado por la no realización en octubre de 2003 de ejercicios militares conjuntos; de la crítica en enero de 2004 del Subsecretario de Estado, Roger Noriega, por la decisión argentina de volver a abstenerse en abril de 2004 de censurar a Cuba en materia de derechos humanos en el seno de la ONU y de posturas distintas en el plano de la seguridad regional, en las negociaciones

comerciales en el marco del ALCA y de la Ronda Doha y sobre la situación política de Bolivia y Venezuela, la Argentina y Estados Unidos preservaron un espacio de diálogo y encuentro que se centró en los aspectos financieros. Estados Unidos combinó una mezcla de apoyo y presión que se puso claramente de manifiesto a partir de 2004. En efecto, el gobierno de Bush jugó un papel moderador entre los países más duros con la Argentina del G-7 para facilitar sus negociaciones con el FMI, al tiempo que ejerció fuertes y crecientes presiones en defensa de los bonistas privados estadounidenses.

Por su parte, las relaciones entre la Argentina y Brasil transitaron de un conjunto de desencuentros iniciales, que la inmovilizaron, a una serie de avances importantes que le imprimieron una nueva fuerza. Los primeros meses del mandato Kirchner se caracterizaron por asiduas referencias a la importancia de Brasil para la política exterior argentina. Sin embargo, muy pronto los principales funcionarios encargados de la política exterior señalaron que mientras el país vecino diseñaba y ejecutaba su política internacional en “clave sudamericana” -su espacio primero y natural de proyección- la Argentina deseaba y pretendía una mirada más “latinoamericana”. La distinta valoración de una y otra unidad geopolítica y económica -América del Sur para Brasil y América Latina para la Argentina- volvía a expresar los temores argentinos de una eventual hegemonía brasileña en Sudamérica.<sup>7</sup> Las referencias a Brasil, por otro lado, se daban en el marco de un franco estancamiento del MERCOSUR: las promesas repetidas de su relanzamiento político no podían obviar que en términos de su significado económico el mecanismo mostraba signos manifiestos de agotamiento por su falta de profundización e institucionalización. En breve, durante el primer trimestre del gobierno Kirchner, Brasil fue más un aliado retórico que una contraparte trascendental de un proyecto a realizar en común.

En la segunda parte de 2003, las fluctuaciones entre Buenos Aires y Brasilia fueron notorias. Por un lado, el gobierno interpretó que Brasil -Lula, en especial- había guardado un inquietante silencio frente al acuerdo alcanzado por la Argentina con el Fondo Monetario Internacional en septiembre, que contemplaba, metas fiscales menos onerosas que las acordadas por Brasilia con ese organismo. Por otro lado, y en sentido opuesto, durante la visita oficial de Lula a la Argentina en el mes de octubre, los dos mandatarios sellaron el así llamado “Consenso de Buenos Aires” que convoca, entre otros aspectos de importancia, a la intensificación de la unidad y la integración en el ámbito regional, al rechazo al ejercicio unilateral del poder en el campo internacional y a la concreción de políticas nacionales activas a favor del empleo y la producción.

A comienzos de 2004, la proximidad entre la Argentina y Brasil pareció adquirir un sentido más práctico y urgente al impulso de una combinación de factores internos y externos. Sin duda, el factor principal del acercamiento bilateral fue el impacto negativo de la cuestión de la deuda externa sobre la realización de los proyectos reformistas promovidos por ambos gobiernos. El gobierno argentino necesitaba más respaldos externos -que no obtenía con facilidad en los países del G7- para legitimar una suerte de modelo de “nuevo trato” entre el FMI y los países altamente endeudados y, al mismo tiempo, ampliar su margen de maniobra en un momento en que debía enfrentar un horizonte de duras

negociaciones con el FMI y los bonistas privados. Así, el apoyo del gobierno brasileño a las posiciones críticas sustentadas por la Argentina ante los organismos multilaterales de crédito fue percibida por el gobierno de Kirchner como fundamental para dotarlas de mayor legitimidad y credibilidad externas.

Por su parte, el Brasil de Lula no podía mostrar, al cabo de un año de gestión, crecimiento económico alguno ni logros concretos en su delicada agenda social interna. Además, el presidente brasileño fue perdiendo apoyo doméstico de sectores empresarios así como de la franja de izquierda y de los grupos progresistas que lo habían puesto en el gobierno, incluso de parte de su propio partido político (Partido de los Trabajadores). Para colmo de males, vivió el estallido de casos de corrupción por parte de funcionarios cercanos que derivó en una mayor pérdida de popularidad y en el avance político de la oposición de derecha. Lula podía mostrar una estatura diplomática creciente de su país en el campo político y en temas cuya maduración exige tiempo y consenso (por ejemplo, la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y la obtención de un asiento permanente para el Brasil), pero pocos progresos, cuando no retrocesos, en el campo económico y social. La

Desde la asunción de Kirchner, la relación entre Argentina y Brasil pasó de un desencuentro inicial a una mejora significativa

necesidad de ablandar su política de ajuste para invertir en infraestructura y acción social a riesgo de tener otro año sin crecimiento y con peores indicadores sociales lo llevó a estrechar filas con la Argentina de Kirchner con el fin de recuperar parte de su discurso de centro-izquierda que había quedado sepultado tras quince meses de política económica ortodoxa. Según se aprecia, necesidades convergentes de ambos gobiernos explican el

acercamiento práctico y conceptual que quedó expresado en la Declaración Conjunta sobre Cooperación para el Crecimiento con Equidad firmada por ambos presidentes en Río de Janeiro el 16 de marzo de 2004.

Por cierto, una conjunción de importantes factores externos también contribuyó a facilitar la mayor coincidencia apuntada: la necesidad de aunar posiciones en las negociaciones con la Unión Europea y para construir el ALCA; el mayor despliegue militar de Estados Unidos en América Latina a través de sus Forward Operation Locations en El Salvador, Curazao y Ecuador, acompañado de una creciente presión para involucrar a los militares de la región en ámbitos estrictamente policiales; el aumento del torbellino político y militar en los Andes (la crisis político-institucional de Venezuela, la persistencia del conflicto armado en Colombia y su impacto zonal, la inestabilidad institucional en Bolivia, Ecuador y Perú) que demanda cada vez más una acción diplomacia conjunta argentino-brasileña; y la reaparición de fricciones limítrofes en Sudamérica (Colombia-Venezuela, Chile-Bolivia) y sus potenciales efectos desestabilizadores para el área en su conjunto.

En breve, por razones distintas pero concurrentes, Estados Unidos y Brasil asumieron frente a la crisis Argentina una posición de control de daños. Washington puso en primer

lugar consideraciones geopolíticas ligadas a la preservación de la frágil estabilidad de América del Sur. Orientado por esta lógica evitó que las diferencias políticas bilaterales contaminasen el proceso de negociaciones económicas de la Argentina con los organismos multilaterales de crédito y terminó jugando un papel importante para el que el país pudiera cerrar los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, primero con Duhalde y luego con Kirchner.

Brasil fundó su posición en la necesidad de evitar que la crisis Argentina también lo arrastrara. Con los ojos puestos en su propio espejo y en la crítica situación política y económica de todos sus países vecinos, siempre procuró que se entendiera la dimensión política de la crisis argentina y, en especial, sus consecuencias sobre la estabilidad democrática en América del Sur. Desde esta lectura, contribuyó a que los miembros del G7 adoptasen una postura más flexible hacia la Argentina.

### **Esferas de influencia y esferas de cooperación**

En nuestra perspectiva, el principal desafío para los tres países en el ámbito sudamericano es pasar de estrategias de control de daños a políticas que posibiliten la formación de lo que denominamos una “esfera de cooperación”. Entendemos por tal un mecanismo que combina elementos formales e informales para construir y mantener el orden en una región determinada mediante la acción concertada de un núcleo de países.

La esfera de cooperación se inscribe en una tradición teórica de raíz grociana que supone que la interdependencia, la democracia y las instituciones constriñen las arbitrariedades del poder y facilitan la cooperación entre los estados. Así, se opone al concepto clásico de esfera de influencia, que es un mecanismo empleado por los estados para establecer y ejercer una posición de predominio en una región determinada limitando de facto la libertad de maniobra de los estados que la componen.<sup>8</sup> Cuando las esferas de influencia se fijan por medio de acuerdos entre grandes poderes, su función principal es confirmar la posición de predominio local de un determinado Estado y evitar conflictos o fricciones entre los países que participan de ese acuerdo.<sup>9</sup> Por ejemplo, esto fue lo que ocurrió durante los años de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética en relación con América Latina y Europa Oriental, respectivamente.

La esfera de cooperación supone que es posible crear ámbitos de colaboración en contextos de gran disparidad de poder y competencia y que la cooperación es producto de la elección y de la circunstancia.<sup>10</sup> También supone que su perduración conduce a formas de restricción del poder distintas a la lógica clásica del equilibrio del poder. En lo que corresponde a la construcción y mantenimiento de un orden regional, la esfera de cooperación procura el cambio y la inclusión; por el contrario la esfera de influencia favorece el statu quo y la exclusión. Finalmente, existe una diferencia fundamental en el plano de la definición de los intereses. El interés central en una esfera de influencia se determinan desde una posición egoísta y de corto plazo, mientras que en el juego de concertación típico de una esfera de cooperación se definen de una manera compartida y en el largo plazo. A pesar de estas claras desemejanzas entre uno y otro tipo de esfera, ambas tienen

tres elementos en común: se fundan en el auto-interés, reconocen la gravitación de las disparidades de poder en las relaciones interestatales y presuponen la existencia de intereses diversos (tanto concurrentes como conflictivos).

Las principales funciones de una esfera de cooperación en una región determinada son las siguientes: proporcionar estabilidad; gestionar conflictos; conjurar crisis; difundir poder; dotar de mayor capacidad de acción a los actores menores; generar confianza; reducir incertidumbre, y evitar fallas de percepción. Por su parte, la construcción de una esfera de cooperación requiere: “casa en orden” en un marco democrático; auto restricción por parte del país más poderoso; ausencia de rivalidad entre los actores menores; interdependencia creciente, corresponsabilidad; transparencia; y una matriz básica de valores comunes, intereses mutuos y objetivos compartidos.

La experiencia argentina posterior al estallido de la crisis de diciembre de 2001 muestra que la Argentina, Brasil y Estados Unidos pueden actuar en forma cooperativa para hacer frente a situaciones críticas. Por cierto, esta experiencia también pone de manifiesto que lo hecho por los tres países se limita a una estrategia de control de daños que está muy lejos de cumplir las funciones y los requisitos que aquí establecimos para formar una esfera de cooperación. No obstante ello, el caso argentino puede ser visto como un primer ejemplo de la posibilidad de sus realización.

La difícil situación que hoy atraviesa gran parte de América del Sur puede derivar en el futuro próximo en nuevas y más graves crisis, particularmente en la región andina. Una circunstancia de este tipo ofrece al menos tres opciones de política para los tres países, que presentamos seguidamente en forma estilizada.

La primera es el abandono. En este escenario, los tres países perderían; dejar a la nación o región en crisis libradas a su suerte tendría un efecto derrame negativo sobre la seguridad y la democracia en toda América del Sur.

La segunda opción es la intervención del país más poderoso encuadrada en una lógica de dominación propia de las esferas de influencia. En este escenario, Estados Unidos intentaría restablecer el orden, incluso mediante la fuerza, confirmando y extendiendo su poder en la región. Con ello, se reducirían en forma muy significativa los márgenes de acción autónoma tanto de la Argentina como de Brasil. Este resultado que podría verse en una primera lectura como una neta ganancia para Washington, presenta, sin embargo, serias amenazas a sus intereses a largo plazo en la región. Puede llevar a la combinación de fuerzas entre la Argentina y Brasil contra Estados Unidos o al plegamiento a Washington por parte de algunos de estos dos países que recrearían una nueva fase de rivalidad argentino-brasileña. En efecto, cualquiera de estas dos alternativas constituye una fuente de conflicto e inestabilidad en América del Sur. En teoría, el más débil de los socios me-

---

La esfera de cooperación  
supone la colaboración  
entre estados en un  
contexto de gran disparidad  
de poder y competencia

---



Ceremonia de apertura de las negociaciones del ALCA en Miami, en noviembre de 2003

nores es el que tendería al plegamiento con el actor mayor. De este modo, si la Argentina se alineara con Washington, Brasil se vería obligado a jugar sus cartas en oposición a Estados Unidos apelando incluso a alianzas o acuerdos con actores extra hemisféricos, aunque con márgenes de autonomía muy limitados.

La tercera opción es la acción concertada de la Argentina, Brasil y Estados Unidos para hacer frente a la situación de crisis. En este escenario, la región en su conjunto gana en seguridad y democracia y los tres países tienen claras ganancias propias.

Estados Unidos bajaría costos militares, políticos y económicos; no distraería recursos que necesita para sus políticas exterior y de defensa en otras áreas del mundo; disminuiría los riesgos de la sobre-extensión del poder; recuperaría su liderazgo y aumentaría su reputación en el área, bajando, a la vez, los altos niveles de anti norteamericanismo en América del Sur; sentaría precedentes positivos para encarar la resolución de crisis en otros ámbitos geográficos; protegería su espacio interior de los riesgos propios de una crisis regional en cuanto a desplazamiento de poblaciones y distintas formas de criminalidad; y finalmente, contribuiría a la formación de una sociedad estratégica argentino-brasileña funcional a sus intereses de seguridad en la región.

Por su parte, Brasil también ganaría liderazgo y prestigio en la región; tendría la posibilidad de ejercer una diplomacia operante y eficaz, en lugar de las políticas de corte defensivo que desarrolla habitualmente; evitaría el efecto dominó de la crisis sobre su territorio; y lograría bajar los temores que existen en la región sobre el “hegemonismo” brasileño.

Por último, la Argentina encontraría en este mecanismo la llave principal para recobrar su prestigio en la región; construir “soft power” en el plano internacional; y desplegar sus relaciones con Estados Unidos y Brasil en una clave positiva simultánea. Asimismo, podría contener un spillover de la crisis sobre su ámbito doméstico y aprovechar mejor que

la agenda hemisférica volviera a concentrarse en los temas económicos, un asunto vital para la reconstrucción productiva del país.

Específicamente, para la Argentina y Brasil la esfera de cooperación también constituye un mecanismo fundamental para la formación de una sociedad estratégica. En el primer país, porque disminuye el temor a la dominación brasileña; en el segundo, porque no deja espacio para estrategias de plegamiento a Washington por parte de la Argentina.

En suma, la esfera de cooperación podría constituirse en un mecanismo virtuoso en el que los tres países tienen mucho para ganar.<sup>11</sup> Asimismo serviría para poner de manifiesto que pueden crearse espacios de colaboración en situaciones de gran disparidad de poder y aun de asimetría. Como enseña la literatura sobre negociación internacional, en particular la que se ocupa de resolución de conflictos, mediación externa y transacción internacional, cuando las partes tienen intereses comunes sobre un tema, pueden llegar, aunque desde posiciones y objetivos propios, a acuerdos de los que obtienen ganancias mutuas a pesar de la disparidad de poder. Para que esto suceda es preciso que los actores más débiles compensen el desequilibrio de poder en la mesa de negociaciones con voluntad política, claridad estratégica y capacidad institucional. Esto último, constituye, posiblemente, el mayor desafío de Argentina en esta hora.

No se trata de volver a grandes y altisonantes auto-calificativos -la Argentina potencia; la Argentina poder moral; la Argentina primer mundo- sino de ejercer una influencia prudente y constructiva en su área circunvecina con el fin último de reconstruir poder y riqueza. ■

## Notas

1. La autonomía relacional “debe entenderse como la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos que se dan dentro y fuera de sus fronteras...La autonomía relacional como condición se refiere a la capacidad y disposición de un país para actuar independientemente y en cooperación con otros, de manera competente, comprometida y responsable...Como práctica la autonomía relacional requiere creciente interacción, negociación y una participación activa en la elaboración de normas y reglas internacionales tendientes a facilitar la gobernabilidad global...La autonomía relacional no presupone una visión idealista de la política mundial. Por el contrario, reconoce las relaciones de dominación y subordinación y las prácticas de la política de poder. Desde este punto de vista, la autonomía relacional se convierte en la estrategia más eficaz en el nuevo ‘contexto para la acción’ para disminuir las asimetrías de poder y contrarrestar esas prácticas”. Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 97-106.

2. Sobre el poder estructural y relacional, véase Susan Strange, *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*, London, Pinter, 1988, pp. 25-29.

3. Véase Brantly Womack “Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970s”, en *Journal of Strategic Studies*, Vol. 26, No. 2 (Junio 2003), pp. 92-119

4. Usamos el concepto “cultura de amistad” y “cultura de rivalidad” en el sentido de Wendt. Véase Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, Cap. 6.

5. Para Estados Unidos la rivalidad argentino-brasileña resultó, en muchas ocasiones, funcional a sus intereses en América del Sur.

6. Citado en María O’Donnel, “Las consecuencias económicas de los ataques”, *La Nación*, 21 de septiembre de 2001, p. 9. Si bien la Argentina perdió importancia relativa para Estados Unidos luego de los golpes terroristas, al igual que el resto de América Latina, era muy improbable que hubiera recibido otro trato de Estados Unidos de no haber sucedido el 11/9. Antes de ese día, la administración Bush ya estaba preparada para aplicar medidas ejemplares al país por sus reiterados incumplimientos

7. La idea de vincularse al conjunto de América Latina implica, para quienes la sustentan, acercarse más a México -un aliado confiable de Estados Unidos- con el objeto de contrabalancear el poder de Brasil y deja siempre abierta la posibilidad de “desertar” -para acordar, por ejemplo, algún tipo de compromiso comercial bilateral con Estados Unidos. Aunque de difícil realización en la hora actual, esta visión tiene mucho peso en la Cancillería argentina y se ha reflejado en el discurso oficial del gobierno de Kirchner en materia de política exterior.

R. Russell y J. G. Tokatlián

8. Acerca de las esferas de influencia como un mecanismo que se deriva de una política sustentada en el equilibrio del poder véase Geoffrey Stern, *The Structure of International Society*, New York: Pinter, 2000, pp. 167-171. Para un análisis más detallado sobre las esferas de influencia y sobre la forma en que operan véase Paul Keal, "On Influence and Spheres of Influence", en Jan F. Triska (de.), *Dominant Powers and Subordinate States: The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, Durham: Duke University Press, 1986.
9. Véase Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1977.
10. Como señala Stein, "Nations choose to cooperate when it is in their interest to do so, and it is the concatenation of forces of circumstance that shapes international affairs". Arthur A. Stein, *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca: Cornell University Press, 1990, p. 207.
11. Cabe indicar que una esfera de cooperación implica, inicialmente, una distribución de costos y ganancias que es directamente proporcional a la distribución de poder.