

ROBERTO RUSSELL Y JUAN GABRIEL TOKATLIAN

Cooperación en relaciones asimétricas: Argentina, Brasil y EEUU

El propósito de este artículo es reflexionar sobre una dimensión básica de la política exterior de Argentina —la relación con EEUU y Brasil— partiendo de que ello no agota el universo geográfico y temático de la política internacional de este país. Esta propuesta tiene un supuesto implícito importante: que en esta etapa de transición del sistema mundial es funcional para un país como Argentina la práctica de una autonomía relacional.¹ El debate propuesto se inscribe en el contexto global posterior al 11-S que se caracteriza por su turbulencia y complejidad. Este marco condiciona severamente el margen de maniobra de países periféricos como Argentina.

Durante el siglo XX, las relaciones de Argentina con Brasil y EEUU adquirieron un carácter cada vez más triangular. Su modo de vinculación con cada una de estas

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 Tokatlian, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003, pp. 97-106.

Roberto Russell es director de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires)

Juan Gabriel Tokatlian es director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés (Buenos Aires)

naciones se concibió con los ojos puestos también en la otra. Más aún, el lugar de EEUU y Brasil se convirtió para Argentina en el principal tema de debate en materia de política exterior a partir del final de la II Guerra Mundial. Esta dinámica triangular ha estado signada por dos rasgos principales: el aumento del poder relativo de EEUU y Brasil respecto de Argentina; y la ausencia de un vínculo simultáneo de naturaleza positiva entre este último país y los dos primeros.

Esta creciente disparidad de poder en detrimento de Argentina ha tenido fuertes consecuencias en sus relaciones con EEUU y con Brasil, y se expresa en varias dimensiones, aunque tiene una naturaleza y magnitud muy diferentes. La relación con EEUU (y en común con las relaciones entre EEUU y Brasil) presenta una situación de asimetría que constituye la forma extrema de disparidad de poder. El actor más poderoso, dada la enorme diferencia de atributos de poder entre las partes, posee la capacidad de moldear la estructura misma del vínculo. Sin embargo, esto no implica que siempre consiga del otro lo que quiere. El poder relacional tiene sus límites y problemas, aun en la asimetría.² Estos surgen de la propia relación bilateral y del contexto de vinculaciones en el que se inscribe, 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 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 su nivel más básico, las relaciones asimétricas implican un enorme desequilibrio entre las partes. Esto es visible en aspectos como el lugar que ocupa el otro en las respectivas visiones del mundo; el nivel de atención que se presta al otro; y la capacidad de fijar la agenda bilateral. También se refleja en la proporción de recursos empleados; el impacto que se produce en los asuntos domésticos del otro; la distribución potencial de ganancias y pérdidas; y los márgenes con que cada uno cuenta para el error. Esta conjunción de factores genera, en palabras de Womack, una "patología estructural de fallas de percepción" recíprocas, que tiende a agravarse en casos de conflicto.³

Creciente disparidad de poderes

En este marco de creciente disparidad de poder entre los tres países, Argentina no ha podido construir al mismo tiempo un vínculo durable y provechoso con EEUU y Brasil. Históricamente, la oposición primero, y los vaivenes después, distinguieron las relaciones bilaterales con EEUU. Como ningún otro país de América Latina, Argentina osciló entre la hostilidad y el plegamiento. Esta última modalidad adquirió formas únicas en la región durante los Gobiernos de Leopoldo F.

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

³ Ver Brantly Womack, "Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970s", en *Journal of Strategic Studies*, junio de 2003, Vol. 26, N° 2, pp. 92-119.

Galtieri, antes de la guerra de Malvinas de 1982, y de Carlos S. Menem, durante los años noventa. Las relaciones con Brasil fueron dominadas por una larga y profunda cultura de rivalidad que comenzó a desarraigarse en la década de los ochenta, sin que se haya podido constituir en su reemplazo una acabada cultura de amistad.⁴

Cuando las relaciones adoptaron un perfil triangular, Argentina y Brasil apelaron, en distintos momentos, al alineamiento con Washington para contrabalancear o restringir el poder del otro en América del Sur —una región considerada como una esfera de influencia natural por ambas cancillerías—. Primero lo hizo Brasil, cuando Argentina era más poderosa. Luego lo haría este último país, cuando la relación de poder se invirtió en su contra.⁵ La competencia bilateral por una misma esfera de influencia en Suramérica y el plegamiento a EEUU siguiendo una lógica realista, impidieron a los dos países aunar sus posiciones, al tiempo que EEUU hacía de toda América Latina su “patio trasero” y adquiría el estatus de supremacía en el plano global y de poder hegemónico en el regional.

En los años noventa, el intento de Argentina de crear un vínculo positivo simultáneo con Brasil y EEUU 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 celos con Brasilia. Los avances producidos en el plano económico bilateral aumentaron la interdependencia entre 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 Argentina hacia Brasil y hacia el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) 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.

Crisis y control de daños

Tras el estallido de la crisis de diciembre de 2001, Argentina, Brasil y EEUU 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 argentino 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 (G-7), con EEUU a la cabeza, brindarían a Argentina una importante ayuda externa. Muy pronto los hechos mostraron que estas expectativas eran desmesuradas.

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

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

Los avances producidos en el plano económico bilateral aumentaron la interdependencia entre Argentina y Brasil, pero no fueron correspondidos con un aumento de las convergencias en política exterior

El apoyo de Washington no sólo no llegó, sino que el Gobierno de George W. Bush utilizó a Argentina como “conejiillo de indias” de su entonces nueva política para los países emergentes que atraviesan crisis financieras. 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, Argentina pasó de ser el ejemplo de las reformas económicas promovidas por EEUU y el FMI para América Latina en la década de los 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 inmediatamente después de la crisis no ofrecía al mundo financiero internacional ni a los miembros del G-7, empezando por el Gobierno de Bush, las condiciones requeridas para acordar con el FMI. A una larga historia de incumplimientos (desde su ingreso al FMI, Argentina sólo había cumplido cuatro 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. La crisis argentina se desató sólo tres meses después de los atentados terroristas del 11-S. A poco de ocurridos estos hechos, el entonces secretario del Tesoro, Paul O'Neill, reconoció ante la Comisión de Asuntos Bancarios del Senado que “una semana atrás, Argentina estaba al tope de nuestra lista de trabajo; ahora ya no está en ese lugar, no de la misma manera que antes”.⁶

Las penurias del país y los más de diez años de plegamiento a los intereses políticos y estratégicos de EEUU no conmovieron al Gobierno de Bush, que mantuvo durante varios meses una posición distante y no hizo ningún esfuerzo para levantar la disminuida autoestima colectiva de Argentina. A finales de 2002, el Ejecutivo estadounidense, junto a otros Gobiernos del G-7, ayudó a que el FMI venciera sus fuertes resistencias a aprobar un acuerdo transitorio con Argentina, que por entonces llevaba más de un año de duras negociaciones.

El respaldo tardío de EEUU

El decisivo respaldo de EEUU para apurar el cierre del acuerdo con el FMI no se debió a un cambio de posición hacia Argentina, sino a razones prácticas. Entre

⁶ Citado en María O'Donnell, “Las consecuencias económicas de los ataques”, *La Nación*, 21 de septiembre de 2001, p. 9. Si bien Argentina perdió importancia relativa para EEUU tras los atentados terroristas, al igual que el resto de América Latina, era muy improbable que hubiera recibido otro trato de no haber sucedido el 11-S. Antes de ese día, el Gobierno de Bush ya estaba preparado para aplicar medidas ejemplares al país por sus reiterados incumplimientos.

ellas destacan las siguientes: era mejor acordar que dejar que el país cayera en el *default* total y que, con ello, se volcara hacia políticas más dirigistas; era conveniente que el Gobierno de Duhalde finalizara su mandato sin ahogo financiero; el acuerdo ayudaría a preservar la estabilidad macroeconómica durante la transición a un nuevo gobierno; y, finalmente, 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. Cuando aún se esperaba en Buenos Aires una pronta ayuda económica de Washington, Argentina adelantó su voto de censura a La Habana un mes antes de la votación del proyecto de resolución que invitaba al Gobierno de Cuba a realizar esfuerzos para avanzar en el campo de los derechos humanos, civiles y políticos. Buenos Aires y Washington también expresaron fuertes coincidencias frente a la situación colombiana, una posición producto no solo de la necesidad sino de acuerdos genuinos entre los dos países.

Finalmente, ante la creciente ofensiva de Washington contra el régimen de Sadam Husein 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 se especuló con la posibilidad de participar con tropas de paz tanto en Afganistán como en Irak una vez concluido el conflicto en este último país, se pasó gradualmente a la posición de no participar en la guerra de ninguna manera. En este camino, el Gobierno 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. EEUU consideró positivamente la posición de Argentina por dos razones principales: por su tácito reconocimiento a que el conflicto bélico era inexorable y por su bajo nivel de críticas. 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, el Ejecutivo de Duhalde elevó 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 EEUU. La misma lógica explica el cambio de voto —de la condena a la abstención— en 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 venganza por la frialdad inicial del Gobierno de 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 FMI 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 años noventa, y como “principal carta” de inserción internacional de Argentina para dar paso, en plena campaña electoral, a la visión de Brasil como “socio político”. Sin embargo, la voluntad proclamada de dar un nuevo impulso a la relación bilateral y al Mercosur volvió a quedar pendiente. Esta vez, la tarea pasó a manos de Néstor Kirchner, al igual que definir un nuevo patrón de relaciones con EEUU.

La relación de Kirchner con Bush

Antes de cumplir dos meses de gestión, Kirchner viajó a Washington en julio de 2003 para asistir a un breve encuentro solicitado por Bush. Aunque se trató de una visita protocolar de conocimiento mutuo, la cuestión de la deuda externa de Argentina dominó las conversaciones. El encuentro corroboró el interés del Ejecutivo estadounidense en respaldar algo más explícitamente las negociaciones entre 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 Suramérica. Ignorar a una Argentina que había preservado la democracia en momentos 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 del Gobierno de 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 Argentina a profundizar tanto su aislamiento internacional como su crisis interna. Una mutua lógica pragmática, más que una visión ideológica, marcó el primer diálogo entre Kirchner y Bush.

Este sello pragmático inicial caracterizó el primer año de relaciones bilaterales. Existieron puntos de desencuentro, como la molestia del Pentágono y del Departamento de Estado por la no realización en octubre de 2003 de ejercicios militares conjuntos; la crítica en enero de 2004 del subsecretario de Estado, Roger Noriega, por la decisión argentina en abril de ese año de volver a abstenerse de censurar a Cuba en materia de derechos humanos en la ONU; 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. A pesar de ello, Argentina y EEUU preservaron un espacio de diálogo y encuentro que se centró en los aspectos financieros. EEUU combinó una mezcla de apoyo y presión que se puso claramente de manifiesto a partir de 2004. El Gobierno de Bush jugó un papel moderador entre los países del G-7 más duros con Argentina para facilitar sus negociaciones con el FMI, al tiempo que ejerció presiones en defensa de los bonistas privados estadounidenses.

Por su parte, las relaciones entre 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 suramericana” —su espacio primero y natural de proyección— 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 Argentina— volvía a expresar los temores argentinos de una eventual hegemonía brasileña en Suramérica.⁷ 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 mitad 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 Argentina con el FMI en septiembre, que contemplaba metas fiscales menos onerosas que las acordadas por Brasilia con ese organismo. Por otro, y en sentido opuesto, durante la visita oficial de Lula a Argentina en 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.

Una mayor proximidad entre Argentina y Brasil

A comienzos de 2004, la proximidad entre Argentina y Brasil pareció adquirir un sentido más práctico y urgente impulsada por 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 G-7—

⁷ La idea de vincularse al conjunto de América Latina implica, para quienes la sustentan, acercarse más a México —un aliado confiable de EEUU— 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 EEUU. Aunque de difícil realización, 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.

Por razones distintas pero concurrentes, EEUU y Brasil asumieron una posición de control de daños frente a la crisis Argentina

para legitimar una suerte de modelo de “nuevo trato” entre el FMI y los países altamente endeudados. Al mismo tiempo, buscaba ampliar su margen de manobra 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 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). También, vivió el estallido de casos de corrupción por parte de funcionarios cercanos lo que derivó en una 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 Brasil), pero pocos progresos, cuando no retrocesos, en el campo económico y social. La 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. Necesidades convergentes de ambos Gobiernos explican el acercamiento práctico y conceptual expresado en la Declaración Conjunta sobre Cooperación para el Crecimiento con Equidad firmada en Río de Janeiro el 16 de marzo de 2004.

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 EEUU 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 diplomática conjunta argentino-brasileña; y la reaparición de fricciones limítrofes en Suramérica (Colombia-Venezuela, Chile-Bolivia) y sus potenciales efectos destabilizadores para la región.

En breve, por razones distintas pero concurrentes, EEUU y Brasil asumieron una posición de control de daños frente a la crisis Argentina. 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 Argentina con los organismos multilaterales de crédito y jugó un papel importante para que el país pudiera cerrar los acuerdos con el FMI, primero con Duhalde y luego con Kirchner.

Brasil basó su postura 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 G-7 adoptasen una posición más flexible hacia Argentina.

Esferas de influencia y esferas de cooperación

El principal desafío para los tres países en el ámbito suramericano 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 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.⁸ 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.⁹ Por ejemplo, esto fue lo que ocurrió durante los años de la Guerra Fría entre EEUU 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.¹⁰ 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,

⁸ Acerca de las esferas de influencia como un mecanismo que se deriva de una política sustentada en el equilibrio del poder ver Geoffrey Stern, “The Structure of International Society”, Pinter, New York, 2000, pp. 167-171. Para un análisis más detallado sobre las esferas de influencia y sobre la forma en que operan ver 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*, Duke University Press, Durham, 1986.

⁹ Ver Hedley Bull, “The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics”, Columbia University Press, Nueva York, 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”, Cornell University Press, Ithaca, 1990, p. 207.

existe una diferencia fundamental en el plano de la definición de los intereses. El interés central en una esfera de influencia se determina desde una posición egoísta y de corto plazo, mientras que en el juego de concertación típico de una esfera de cooperación se define 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: 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 Argentina, Brasil y EEUU pueden actuar de forma cooperativa para hacer frente a situaciones críticas. 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, el caso argentino puede ser visto como un primer ejemplo de la posibilidad de su realización.

La reacción ante situaciones de crisis regional

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. 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, EEUU 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 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 Argentina y Brasil contra EEUU 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 inestabili-

dad en América del Sur. En teoría, el más débil de los socios menores es el que tendería al plegamiento con el actor mayor. De este modo, si Argentina se alinea con Washington, Brasil se vería obligado a jugar sus cartas en oposición a EEUU 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 Argentina, Brasil y EEUU 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. EEUU bajaría costos militares, políticos y económicos; no distraería recursos que necesita para su política 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. Al mismo tiempo, 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 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; 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, 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 EEUU y Brasil en una clave positiva simultánea. Asimismo, podría contener un *spillover* de la crisis sobre su ámbito doméstico y lograr que la agenda hemisférica pusiera más énfasis en los temas económicos, un asunto vital para la reconstrucción productiva del país.

Una sociedad estratégica entre Argentina y Brasil

Para Argentina y Brasil la esfera de cooperación 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 Argentina.

En suma, la esfera de cooperación podría constituirse en un mecanismo virtuoso en el que los tres países tienen mucho para ganar.¹¹ 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

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.

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.