

La política exterior de la Argentina post-Malvinas

Los sucesos desarrollados a partir del 2 de abril de 1982 seguramente han modificado el universo político argentino de una manera imprevisible. La República Argentina se enfrentó con enemigos y obstáculos de todo tipo y la sociedad debió madurar aceleradamente. Grandezas y debilidades afloraron, poniendo en evidencia un sinnúmero de vulnerabilidades, fruto de una larga serie de errores del pasado y del presente más inmediato.

Es ya un lugar común afirmar que nada será igual en la Argentina post-Malvinas, pero más allá de esta afirmación —de la cual participa la casi totalidad de la sociedad argentina— deberá imponerse una reflexión colectiva que permita operacionalizar las nuevas ideas que deberán otorgarle viabilidad a la República Constitucional.

Los temas externos seguramente constituirán uno de los aspectos más importantes de la reflexión sugerida; el país ha sido derrotado militarmente, pero puede y debe sobreponerse a esta contingencia. Otros pueblos, en circunstancias análogas, han sabido sobreponerse a la derrota haciendo de la necesidad una virtud que luego les abrió las puertas de la prosperidad y de la estabilidad política. Una de las claves de estas experiencias de recuperación consistió en el manejo de la política exterior, la que fue puesta, precisamente, al servicio de la reconstrucción de las respectivas sociedades nacionales.

Una lectura positiva de la acción de soberanía que la Argentina ejerció resulta imperiosa, una conducta inversa sólo nos conducirá al aislamiento. De allí que hace falta una actitud de *reflexión crítica*, pero serena, que abarque el amplio espectro de variables que operaron —interna y externamente— durante el proceso de recuperación ensayado y de las variables que a la fecha están operando.

El país, sin duda alguna, ha incrementado su cultura política y ha tomado autoconciencia de su propia condición; también ha aprendido que el desconocimiento de la realidad internacional se paga, y con alto precio, dado que en el mundo de las interdepen-

cias el aislacionismo ni siquiera es válido como propuesta, ya que los actores externos terminan ocupando el vacío nacional de decisiones.

El país parece haber tomado conciencia de que las relaciones internacionales constituyen una dimensión demasiado importante como para que se la delegue a hombres desprovistos de una visión realista, amplia y madura del sistema internacional. En la medida que los costos de la defensa y de la guerra son demasiado altos y condicionantes de la unidad nacional, del mantenimiento de la unidad territorial y de la prosecución de los objetivos de progreso y bienestar, por todo ello es necesario el ejercicio del hábito republicano del control y de la transparencia de los actos de gobierno. En el marco de la diplomacia secreta poco pueden resolver nuestros países; a ellos les conviene que la agenda mundial sea amplia, pluralista y pública. Ellos deben, dados sus intereses y debilidades, ejercitar la diplomacia transparente que reclaman a nivel mundial. Sólo así la opinión pública apoyará con empeño y voluntad la gestión externa de la nación, sólo así se evitarán los desengaños y la apatía que generalmente ellos generan.

El país parece haber roto con uno de los elementos constitutivos "del mal argentino", esto es, el parroquialismo como expresión de una actitud de rechazo y/o despreocupación por los temas externos. Finalmente, las dramáticas circunstancias de la guerra parecen habernos sacudido del letargo internacional que con tanto empeño muchas veces cultivamos. La Argentina deberá optar por una rápida vinculación con el mundo como mecanismo de seguridad, utilizando esa inserción al servicio de los intereses de la totalidad de la sociedad y rechazando la visión estrecha de un aperturismo económico que tenía como condición necesaria el bajo perfil político internacional y el incremento de la vulnerabilidad nacional. En tal sentido debemos recordar el rol esclarecido de la reforma de los Meiji, en el Japón, la que frente a los riesgos de la dominación externa llevó adelante una política de modernización y de inserción internacional acorde con los intereses nacionales del Imperio.

Finalmente, la Argentina parece haberse encontrado asimismo en el orden de los criterios a partir de los cuales se diseña e implementa la política exterior. En el contexto internacional de los '80 el país deberá maximizar su autonomía externa frente a tendencias que operan en favor del "congelamiento" de la actual estructura de poder mundial y que, obviamente, son limitantes de la autonomía que se pretende alcanzar. La maximización permanente de la autonomía nacional debe constituir el objetivo de una política exterior verdaderamente independiente y para ello es ineludible contar con marcos externos actualizados y con categorías políticas precisas y operativas.

EL MARCO EXTERNO: DESAFÍOS Y VULNERABILIDADES

La inserción internacional del país responde, básicamente, a dos tipos de imperativos. El primero de ellos alude a la necesidad de consolidar una sociedad justa y libre, que se desarrolla en el espacio nacional, para lo cual es necesario que el país participe activamente en el intercambio de bienes e ideas que tiene lugar a nivel mundial, participando singularmente en la construcción de la historia. El segundo se vincula con la necesidad de asegurar para el país el mayor margen de maniobra posible con el objeto de reducir las vulnerabilidades de proveerle una adecuada seguridad (política, militar y económica) proyectando los valores societales internos a través de una contribución activa en el orden de la construcción de un mundo en donde el orden y la estabilidad sean el fruto de una verdadera justicia internacional.

La inserción racional del país en el mundo presupone, como ya se ha señalado, contar con una visión clara, realista y equilibrada del sistema internacional. De allí la inclusión de este capítulo, que sólo pretende contribuir al mejor conocimiento de la realidad internacional, destacando la naturaleza de los principales desafíos que se perciben en el orden de la construcción de un sistema internacional pluralista, democrático y esencialmente justo.

El problema de la paz

El primer desafío está vinculado al mantenimiento de la paz, ya que de ella depende la sobrevivencia de la especie humana. En tal sentido no pueden soslayarse los peligros derivados de la actual situación estratégica mundial; en efecto, el desmesurado incremento del potencial militar soviético —vinculado a su política de expansión y a la naturaleza intrínseca de un régimen que sólo perdura a través del incremento del poder del subsistema militar— ha traído como consecuencia el resurgimiento de una política de "guerra fría" en donde ambas superpotencias (EE. UU. y la URSS) se han lanzado a una carrera armamentista de peligrosas consecuencias. El incremento de los presupuestos militares, ligados al extraordinario dinamismo de la tecnología bélica, están provocando un salto cualitativo de magnitud a través de nuevas y sofisticadas armas (electrónica, guerra espacial, armas químicas, etc.).

En este cuadro internacional, de renovada agresividad, ambas superpotencias pretenden constituirse en exclusivos actores de la vida internacional, consolidando en los hechos una estructura internacional de naturaleza "interimperial" en la cual las potencias regionales (v.g. los países europeos; Japón; China; etc.) sólo conservan un espacio de maniobra limitado, en donde los países media-

nos ven limitadas sus posibilidades de romper las barreras del subdesarrollo (v.g. Argentina, Brasil, México, Venezuela, India, etc.) y en donde los restantes países en desarrollo están condenados a la miseria (v.g. la mayor parte de los países africanos) o a su inclusión, por la vía de la dominación militar, en el bloque socialista (v.g. Afganistán, Etiopía, etc.).

Esta estructura internacional, que pretende imponerse encuentra a ambas superpotencias en una situación muy singular. La URSS está en los umbrales de una renovación de su cúpula gerontocrática la que, deliberadamente, ha venido aplazando decisiones claves para la sobrevivencia del régimen (v.g. el tema de las insuficiencias de su aparato productivo; el tema de las nacionalidades; etc.), ignorándose la visión del mundo que poseen los futuros gestionarios soviéticos, quienes deberán optar entre introducir reformas con el apoyo del Oeste o utilizar el aparato militar al amparo de la relativa superioridad que parece haber alcanzado la URSS y que seguramente mantendrá hasta la segunda mitad de la presente década. Simultáneamente los Estados Unidos atraviesan una crisis de liderazgo interna y externa; en lo interno la sociedad americana se asemeja a una confederación de *lobbys* que dificultan el manejo de las decisiones del Poder Ejecutivo en un contexto que se ve favorecido por el bajo nivel de *performance* de la clase política; en lo externo, los EE. UU. parecen no adaptarse a las nuevas realidades internacionales al pretender negarle a Europa y a Japón el derecho a la disidencia (como se manifiesta en los malentendidos noratlánticos en torno al bloqueo tecnológico a la URSS) y al no percibir la singularidad de la problemática Norte-Sur (que opone al mundo industrializado y a los países en desarrollo), pretendiendo subsumirla en el conflicto estratégico Este-Oeste.

El problema energético

El segundo desafío alude a la inseguridad energética en un contexto optimista provocado por la caída de los precios del petróleo a partir de 1980. Sin embargo, esta coyuntura sólo constituye un corto eclipse de la crisis energética. En efecto, la guerra irano-iraquesa impulsó a las compañías petroleras y a los grandes países consumidores a acumular stocks, provocando alzas en los precios del petróleo. Más tarde los excedentes por el lado de la oferta (fruto del incremento de la producción por parte de algunos países de la OPEP y de otros que no integran la organización como México) y el incremento de las tasas de interés, impulsaron la liquidación de los stocks con la consiguiente baja del barril de crudo. Sin embargo, estos movimientos están ocultando los factores estructurales del problema; lo cierto y concreto es que el petróleo es un recurso finito

que está destinado a ser reemplazado por otras fuentes de energía.

El mundo vive una situación de inseguridad energética que parece de difícil superación en la medida que también es necesario introducir el problema de los nexos existentes entre la energía y el crecimiento, el problema vinculado a una eventual interrupción de los abastecimientos y la magnitud de las inversiones que son necesarias para llevar adelante el necesario redespliegue energético. Así, una rápida reactivación de la economía mundial provocaría nuevas alzas del petróleo que nuevamente comprometerían el crecimiento; así, una interrupción de los envíos no debe descartarse dada la inestabilidad política de los países del Golfo y, finalmente, debe acordarse que resultará muy difícil llevar la inversión energética del actual 1,5% al 3% del PBN mundial, nivel considerado como indispensable para el logro de una verdadera seguridad energética. Finalmente, cabe agregar, como un elemento más de incertidumbre, el problema energético que deberá enfrentar la Unión Soviética, y que tiene dimensiones mundiales. En efecto, la URSS estaría padeciendo problemas en la producción de petróleo, del cual extrae divisas fuertes vía exportaciones y a través del cual consolida su dominación sobre los países del bloque socialista que se proveen en el mercado soviético, ya que los pozos en explotación denotan agotamiento. Sólo el gas y la tecnología petrolera de los países capitalistas podrían equilibrar el balance energético de la URSS y si ambos factores no intervienen, Moscú seguramente tratará de desestabilizar algún país de la OPEP agravando, aún más, la seguridad energética mundial.

El problema comercial

El tercer desafío se vincula con la "guerra comercial" que se desarrolla a nivel mundial; la recesión internacional, las turbulencias monetarias, el nacionalismo económico, y el incremento de las tensiones que resultan del conflicto entre la interdependencia económica mundial y la generalizada sensación de inseguridad económica, están conspirando contra el desarrollo del comercio internacional, el cual hasta hace no mucho era sinónimo de dinamismo económico y de integración económica mundial.

Frente a esta situación el sistema del GATT ha ido perdiendo vigencia, ora a través de una adaptación que lo vació de contenido, ora a través del incremento de mecanismos de solución de las controversias a nivel bilateral, v.g. las denominadas "restricciones voluntarias", como las que periódicamente debe realizar el Japón frente a las presiones de la Comunidad Económica Europea y de los Estados Unidos.

La crisis de las economías nacionales, que se ve reflejada en la

llamada "stanflación", está reavivando los nacionalismos económicos que a la larga provocan un juego de suma cero, en la medida que todos los países tratan de exportar la crisis. Así, el comercio internacional se desenvuelve en medio de innumerables obstáculos no-arancelarios, de competencias por los créditos de exportación (E.E. UU. impulsa el incremento de las tasas de los préstamos estaduales para la exportación y Europa pretende mantenerlas bajas a través de subsidios).

Este retorno al mercantilismo está afectando a todos los países, pero son los países en desarrollo, particularmente los medianos, los que están en una situación de mayor vulnerabilidad en la medida que el proteccionismo los sorprende en plena expansión de sus exportaciones manufactureras y en circunstancias donde los ingresos por importaciones resultan imprescindibles para el pago de las abultadas deudas (Brasil es un buen ejemplo, las exportaciones del '82 no alcanzarán la cifra esperada y los ingresos en divisas sólo alcanzan para pagar la factura petrolera y los compromisos externos).

El desafío monetario

Los problemas monetarios constituyen el cuarto desafío en la medida que los riesgos que de allí se desprenden constituyen el principal escenario de crisis económica mundial. Si bien es cierto que el actual sistema ha demostrado una buena capacidad de resistencia (sobre todo si se lo compara con la gran crisis de 1929), parece ingenuo apostar a una solución basada exclusivamente en el juego de los mercados.

La ruptura del sistema financiero no necesariamente implica la fractura súbita y total del mismo, lo que está más próximo a la realidad es un estallido escalonado que sí pondría en peligro al sistema monetario. De allí que resulta procedente analizar la naturaleza de los riesgos que podrían culminar en un "efecto cascada" sobre la frágil estructura del actual sistema monetario internacional.

Los principales riesgos que actualmente se ciernen sobre el sistema monetario internacional son los siguientes: eventual fracaso del reciclaje de los petrodólares; fluctuaciones monetarias violentas; problemas vinculados a la regulación de la liquidez internacional y la situación de los grandes deudores nacionales. El problema del reciclaje de los petrodólares se vincula con la incertidumbre en la que se encuentran los bancos acerca de seguir recibiendo depósitos de corto plazo —que ellos prestan al mediano y largo plazo— provenientes de los países árabes con excedentes (básicamente Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos). En efecto, estos países observan una actitud de prudencia que no excluye la decisión de guardar el petróleo en tierra en vez de acumular divisas; esta actitud se liga a los temores derivados de los embargos dispuestos so-

bre los fondos de Irán (toma de rehenes americanos) y argentinos (guerra de las Malvinas). Paralelamente están apareciendo bancos árabes a través de los cuales los países petroleros reciclan directamente sus excedentes, en vez de hacerlo a través de la banca europea o americana.

Las fluctuaciones monetarias violentas están conspirando contra el optimismo depositado en el sistema de flotación de las monedas. El reciente fortalecimiento del dólar está erosionando un edificio monetario que se estaba construyendo sobre bases multipolares (dólar, yen y marco). Este fortalecimiento de la divisa americana es, sin embargo, ficticio en la medida que no constituye una resultante de la lucha contra la inflación, sino que se explica en la contradicción existente entre una política monetaria ordotoxa y una política presupuesta y fiscal expansionista. Además de los efectos que esta "guerra por las tasas de interés" provoca, no pueden soslayarse los efectos perniciosos de esta política americana que hace surgir iras en Europa, desesperanza en el mundo en desarrollo, pérdida de competencia para muchas empresas americanas y que, finalmente, entra en contradicciones doctrinarias, ya que al desestabilizar el edificio monetario resulta imposible una asignación óptima de los recursos por parte de los actores económicos, quienes necesitan un mínimo de seguridad en el orden de la evolución de los precios. De más está recordar que estas fluctuaciones violentas también contribuyen a erosionar el comercio internacional facilitando el incremento del proteccionismo.

El problema de la liquidez está ligado al dinamismo de un sistema, global y complejo, que ha escapado a las regulaciones estatales lo que, día a día, lo hace más inmanejable. Las instituciones tipo el Fondo Monetario Internacional no controlan a los actores ni a la liquidez. La contradicción existente entre las políticas oficiales nacionales —que tratan de controlar las respectivas masas monetarias— y la acelerada expansión de la liquidez internacional está reclamando una solución global y concertada que tenga en cuenta los intereses de los países del Norte y los del Sur. Si existe una necesidad de administración común de las interdependencias, ella es imperiosa en el orden de lo monetario, ya que no hay soluciones parciales a este problema.

Finalmente cabe analizar el problema de los grandes deudores. Ahora bien, ¿quiénes son estos países que pueden poner en peligro el sistema monetario? Se trata, en gran medida, de países en desarrollo semiindustrializado —políticamente denominados "medianos" o "intermedios"— que en los últimos años han optado por el crecimiento vía el financiamiento de sus déficit. De manera que la deuda de los países en desarrollo está fuertemente concentrada más del 50% entre México, Brasil, Argentina, Corea del Sur, Arge-

lia, Indonesia, India, Yugoslavia, Turquía, Venezuela, Egipto e Israel).

Esta deuda hoy resulta impagable para la mayor parte de estos países en la medida que no están en condiciones de pagarla; sólo una política de restricciones totales podría aliviarla, pero ella podría ocasionar conflictos sociales y políticos que harían finalmente inviable una política ortodoxa. En virtud de esta condicionalidad estructural sólo es viable un "paquete global" que deberá negociarse entre estados, organismos financieros públicos y banca privada. Aparentemente estamos en los prolegómenos de una "super negociación" monetaria internacional, a la cual los países medianos podrían concurrir con algunos criterios previamente conversados que, obviamente, exigiría de ellos una política de concertación que podría contribuir a echar las bases de un agrupamiento de países medianos.

Por último cabe citar la deuda del mundo socialista ligada a la debilidad estructural de esas economías pero que, seguramente, encontrará una solución en el marco más amplio de las negociaciones Este-Oeste.

El problema de los países en desarrollo

La crisis de la economía internacional básicamente ha castigado al mundo en desarrollo. El continente africano está retirándose de la historia, América Latina comienza a vislumbrar que ella —como clase media de las naciones— deberá pagar un alto precio por su compromiso con el desarrollo, mientras que Asia presenta marcadas diferencias entre las "ciudades-Estados" prósperas, v.g. Singapur y Hong-Kong, los países de la ASEAN (Asociación de Países del Sudeste Asiático) y los que padecen el imperialismo vietnamita en la península de Indochina. Los países de la OPEP constituyen una categoría específica que agrupa a las prósperas monarquías del Golfo y a países con escasa viabilidad (v.g. Argelia, Libia), que más se verán afectados por la transición energética.

En la medida que el mundo es interdependiente sólo hay una solución para el problema de estos países (más de 100) a través del relanzamiento, sobre bases realistas y no ideológicas, del llamado diálogo Norte-Sur. Hasta el presente poco se ha logrado en la medida que los ideólogos, del monetarismo del Norte y sus socios objetivos de las izquierdas inviables del Sur, han conspirado contra el necesario acuerdo que deberá hallarse a través de la búsqueda de los intereses compartidos. La ruptura de este diálogo traerá, para los países del Norte, mayor inseguridad y para los del Sur podría implicar el retorno a modelos societales primitivos administrados represivamente por élites fascistas o marxistas.

Por último cabe señalar que la inestabilidad —política, económica y social— de los países en desarrollo agrega mayores elementos de incertidumbre a la situación estratégica mundial en la medida que la Unión Soviética, a través de las armas que constituyen su único subsistema eficiente, aprovecha la debilidad estructural de estos países para avanzar desde la periferia hacia el centro.

La situación externa argentina

¿Cómo se ubica la República Argentina, en términos relativos, frente a los desafíos internacionales anteriormente analizados?

La respuesta a este interrogante necesariamente nos estará indicando cuáles son los condicionamientos y cuál es la posición que el país ocupa dentro del sistema internacional. Un ejercicio reflexivo que pretenda avanzar líneas de política exterior sin tener en cuenta estas realidades, que condicionan el margen de maniobra del país, se convertiría en retórica. Si de lo que se trata es de razonar en términos operativos, la viabilidad de la propuesta constituye un requisito sine qua non.

La Argentina debe tener presente que el conflicto estratégico Este-Oeste constituye un capítulo de la diplomacia interimperial, que tiene sólo a los EE. UU. y a la URSS como interlocutores de primera clase. La lógica de este conflicto tiende a conformar un mundo jerárquico, verticalizante y bipolar, en donde el margen de maniobra que ellos le adjudican a los terceros países tiende a reducirse en la medida que la competencia estratégica se concentra en ambos polos. A un país mediano, como la Argentina, le debe interesar que la paridad estratégica entre ambas superpotencias se mantenga, ya que el equilibrio, que cualquiera de ambas pueda intentar, conspira contra la preservación de la totalidad del sistema en el cual operan fuerzas asimétricas que conspiran contra el orden mundial.

En esta lógica interimperial, la Argentina debe conservar su autonomía en la medida que no tiene sentido adscribirse a una lógica de guerra fría, ya que tarde o temprano las superpotencias llegarán a entendimientos formales (los informales nunca han dejado de existir aún bajo la retórica del Presidente Reagan). Sólo en una hipotética alternativa de enfrentamiento bélico global tendría sentido una opción clara en favor de los EE. UU., siempre dentro de un contexto latinoamericano de defensa, ya que los valores de la libertad y la justicia son incompatibles con el modelo soviético.

La "alineación automática" con los EE. UU. recientemente ha demostrado ser inconducente en la medida que en el conflicto por las islas Malvinas operó, rápidamente, los mecanismos de cooperación noratlánticos que dieron por tierra con el proceso de acercamiento que la administración del General Galtieri había ensayado

con Washington. Este acercamiento nos hubiera colocado junto a los EE. UU. en conflictos que sólo le interesan a una superpotencia con intereses globales, pero que poca relación tienen con los intereses externos de nuestro país, v.g. los conflictos de Nicaragua y El Salvador. Además el compromiso de la Argentina con los EE. UU., en esa región, implicaba aceptar no sólo el esquema de política exterior de una administración, ya muy cuestionada por la propia sociedad americana, sino que también suponía aceptar que el problema en América Central requiere una solución militar cuando allí operan factores políticos, sociales y económicos que están reclamando soluciones de carácter global.

Finalmente es pertinente interrogarse acerca de los errores de percepción que se habrían provocado debido al convencimiento de que las conversaciones entre países con fuertes asimetrías de poder podían conducir a unidad de criterios y a mutuos compromisos, tal vez de no haberse confundido el interés americano hoy no estaríamos lamentando la "traición" de Washington. Asimismo, de no haber existido tales conversaciones, la posición argentina habría sido más confiable en las primeras y decisivas horas posteriores a la acción de reivindicación de nuestra soberanía.

En los aspectos vinculados al desafío energético, la Argentina tiene una posición relativamente ventajosa, el país está en condiciones de autoabastecerse, e incluso podría llegar a exportar energía, para lo cual sólo se requiere superar impedimentos políticos.

A pesar de encontrarse en una situación relativamente favorable, en materia energética, la Argentina padece también los efectos de la inseguridad energética mundial. Sin atribuirle al incremento de los energéticos el origen de la crisis mundial (que obedece a otros factores) no menos cierto es que ellos operan en el sentido de la recesión de la economía mundial, que al impulsar el proteccionismo dificulta el acceso de nuestras exportaciones, sobre todo a los mercados de los países en desarrollo más afectados por la crisis energética. Asimismo el desafío energético está provocando una significativa reestructuración de la economía mundial que, si bien todavía no se alcanza a percibirla claramente, provocará el desplazamiento de actividades y la configuración de nuevas modalidades en materia de ventajas comparativas. De manera que el país no puede permanecer aislado ni desvinculado de esta problemática, ya que se está configurando una nueva división internacional del trabajo de la cual debemos obtener el máximo provecho.

En el orden de lo comercial, la República Argentina tampoco puede ignorar las mutaciones que se están desarrollando en el comercio internacional y que se vinculan, en gran medida, a la crisis de la economía internacional. El país, como la mayor parte de los países en desarrollo, padece el fenómeno proteccionista que

operará negativamente al momento de reactivar nuestras exportaciones industriales. Asimismo las exportaciones agrícolas se ven afectadas por la política de subsidios que practica la Comunidad Económica Europea. Por último cabe mencionar los intercambios comerciales con los países socialistas; como es bien sabido, el retorno a esquemas de "guerra fría" ha afectado el intercambio comercial Este-Oeste en la medida que los EE. UU. pretenden introducir la ideología en el comercio (sobre todo cuando no perjudica sus intereses; al levantar el embargo cerealero, Reagan demostró que más allá de sus posturas ideológicas priman sus compromisos electorales y el interés económico de los EE. UU.). En tal sentido no debe descartarse el incremento de presiones orientadas a reducir el comercio argentino —que es superavitario— con el Este. La decisión, en este como en cualquier otro campo, deberá contemplar los intereses nacionales que están en juego y de ningún modo estar supeditada a lógicas e intereses de superpotencias. Los requerimientos de divisas que el país tiene son de tal magnitud, en virtud de la desmesurada deuda externa, que mal puede condicionar mecanismos de exportaciones a intereses extranacionales.

La República Argentina también está padeciendo la actual incertidumbre monetaria internacional, la "guerra por las tasas de interés" —derivada de la actitud americana que favorece la política de tasas altas— afecta a nuestra carga financiera en la medida que más del 50% de la deuda externa está contraída con tasas de interés variable. Asimismo, la tarea de renegociar la deuda externa se ve obstaculizada por la "atmósfera" negativa que existe en la banca internacional respecto de los grandes deudores (que fueron los mejores clientes en los años '70). Por último cabe citar la política de ayuda y asistencia financiera impulsada por los países industrializados que, en los últimos años, se está orientando en favor de los países más pobres en perjuicio de los países medianos, como es el caso de la Argentina. Esta política, fruto de la crisis del centro y de la aplicación de políticas monetaristas en algunos países donantes, seguramente condicionará muchos proyectos en los cuales el país deposita múltiples esperanzas.

Finalmente, la Argentina, como parte del mundo no industrializado, no puede marginarse de la problemática mundial del subdesarrollo. Las esperanzas cifradas, en la década del '60 y del '70, en el crecimiento y en una distribución más equitativa de los recursos son parte del optimismo de la generación de postguerra que trabajó por un mundo más solidario y más justo. El incremento de los energéticos y la sanción de la "Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados" dieron un nuevo impulso a los planteos que los países del Sur formulaban ante el Norte industrializado. Así se inició el llamado Diálogo Norte-Sur, que finalmente ha

quedado convertido en un "diálogo sobre el Diálogo" en la medida que la intransigencia del Norte y la radicalización de algunos países del Sur han conducido a la *impasse* de las llamadas "negociaciones globales".

Sin embargo la seguridad económica mundial supone que las tensiones —internas y externas— ligadas a las apremiantes necesidades de desarrollo puedan ser resueltas. La República Argentina posee problemas comunes al mundo no-industrializado, a pesar de tratarse de un país de desarrollo intermedio; de allí que la reanudación del diálogo o la exacerbación de las contradicciones no resultan ajenas a los intereses nacionales. Pretender argumentar en favor de la ruptura de la solidaridad Sur-Sur en virtud de nuestra condición de país intermedio constituiría, a la fecha, un doble error, puesto que algunos de los principales países del Norte no están dispuestos a entablar negociaciones bilaterales (salvo en el caso de vinculaciones de carácter estratégico-militar). Simultáneamente, las condiciones internas de la República Argentina no son propicias para esquemas de reinserción que excluyan el marco de los países del Sur.

LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA PREVIA AL 2 DE ABRIL

Con la gestión del Presidente Videla se cerró un período de la política exterior, iniciado en 1976, durante el cual los recursos políticos externos fueron consagrados a contrarrestar la política de Derechos Humanos, implementada por la Administración Carter, y a la inserción del país en el mundo de las interdependencias económicas. Esta inserción privilegió el área de las finanzas y de hecho significó el traslado del eje de la política exterior al llamado equipo económico. De esta forma se consolidó una vieja tendencia burocrática que opera en el sentido del "vaciamiento" del órgano natural de la política exterior: el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Finalmente, la conducción de la diplomacia económica, que sólo atribuía importancia a la presencia del país en esa dimensión de la diplomacia transnacional, optó por un bajo perfil político internacional, correlato externo del economismo que se pretendió implantar en lo interno.

A partir de allí se fueron reacomodando las variables externas en la medida que el replanteo de la política económica repercutió sobre la estructura decisional. Sin embargo la política exterior nuevamente padeció los inconvenientes derivados de una estructura poco apta para el manejo de los asuntos externos y a la dispersión anterior se le agregaron otras, v.g. presencia de asesores en política exterior en la Presidencia, creación de un Ministerio de Comercio con atribuciones en materia externa, etc. Simultáneamente apare-

cieron los primeros indicios de la existencia de una doble diplomacia, una ejercida bajo la conducción, o el severo control, de las fuerzas armadas —de carácter incremental— y otra de naturaleza política, ejercida desde la Cancillería y de naturaleza residual.

La “diplomacia militar” fue incrementando su participación en la agenda externa de la nación en la medida que los principales temas de política exterior fueron incluidos en su órbita de acción. De esta forma la Cancillería solamente atendía problemas residuales (no incluidos en la agenda de la diplomacia de las fuerzas armadas) y trató de conservar la conducción de la diplomacia multilateral. En este último campo la Cancillería se benefició con la desaparición del “equipo Martínez de Hoz”, con fuerte vocación por los asuntos externos acompañada de un sesgo favorable al mundo de las finanzas internacionales.

Durante la gestión del Presidente Galtieri la política exterior concluyó la fase de mutación iniciada a la finalización de la gestión del Presidente Videla. Coincidentemente con el inicio de la administración republicana del Presidente Reagan, las nuevas autoridades militares alinearon al país dentro del conflicto Este-Oeste. Así la Argentina adhirió a la visión maniquea del mundo sustentada por el ala californiana del Partido Republicano (el Vicepresidente Busch pertenece al conservadorismo esclarecido del *establishment* tradicional del Este americano); de esta forma se creyó que no sólo quedaban superadas las ambigüedades anteriores (v.g. la incertidumbre y el manejo contradictorio de la diplomacia argentina en torno al envío de tropas a la frontera egipcio-israelí) sino que también se pensó que había llegado la hora de la incorporación argentina al mundo industrializado, al menos en la dimensión estratégica vinculada al conflicto Este-Oeste, con el apoyo de Washington.

La alineación automática con los Estados Unidos fue más un acto de voluntarismo que de realismo en la medida que el resurgimiento de la “teoría de la contención” y de la mentalidad de guerra fría se dan en un contexto que no otorga condiciones de viabilidad a estos esquemas bipolares del sistema internacional. Sin ignorar que a nivel estratégico-nuclear el mundo es bipolar, no se pueden ignorar las profundas transformaciones ocurridas de la década del '50 a la fecha, v.g. la consolidación económica de Europa y Japón, el deterioro de la posición americana en materia económica, monetaria y tecnológica, la aparición de los países recientemente industrializados, el fenómeno de la transnacionalización de las relaciones internacionales, la consolidación del poder militar soviético, el rol del mundo subdesarrollado, etc. Todos estos fenómenos, que contribuyeron a la creación de una estructura multipolar, aparentemente no fueron suficientemente evaluados en el orden de la

instrumentación de una política exterior que eligió la cooptación americana.

La alternativa de la cooptación, que se vincula a una vieja idea de reinserción, en el mundo civilizado con reminiscencias decimonónicas, no sólo respondió a un acto de voluntad unilateral (ya que Washington no se comprometió más allá de una vinculación de carácter estratégico) sino que también se la vinculó con la oposición que despertaba, en algunos sectores, la presencia argentina en el movimiento de países no-alineados. La actitud voluntarista apostó a que si el país era cooptado ya no existían argumentos que justificaran la permanencia argentina en ese agrupamiento; de esta forma la nueva diplomacia omitió el análisis de la viabilidad de una inserción global en el Norte e ignoró los costos que supone una desvinculación violenta de los foros del mundo subdesarrollado.

Sin ignorar la naturaleza un tanto sincrética del Movimiento no-alineado —sincretismo que se vincula a la interferencia que allí ejercen las superpotencias y muy particularmente la URSS en los últimos tiempos— no es conveniente un giro como el que durante la gestión Galtieri se pretendió instrumentar. Más allá de los razonamientos de carácter ideológico y de los criterios de oportunidad, aún desde la perspectiva y de los intereses de un país mediano —como la Argentina— no puede caerse en el error de desacoplarse de una dimensión diplomática sin tener otras alternativas concretas y viables. En ese orden de cosas, la obsolescencia de los marcos de referencia externos impulsaron una política que hizo depender el futuro del país de una relación aleatoria —y asimétrica— con los EE. UU., basada en el pretendido acceso a posiciones estratégicas de primer nivel, ignorando los datos estructurales, las aspiraciones de la sociedad argentina y los intereses permanentes del país en el orden de la maximización de la libertad de maniobra externa.

La guerra de las Malvinas constituyó el discurso obituario de esta concepción vinculatoria de la diplomacia argentina. Paradójicamente fue una circunstancia bélica dramática (tal vez la más dramática de la historia argentina) la que echó por tierra los supuestos de una diplomacia que, conducida desde una perspectiva exclusivamente militar, atribuyó excesiva importancia a la táctica en desmedro del razonamiento estratégico. Súbitamente el país debió comprender que la dimensión Norte-Sur no sólo existe sino que dentro de ella se ubicaba nuestro conflicto con Gran Bretaña; súbitamente quedó al descubierto la falacia del razonamiento del Presidente Reagan, que infructuosamente ha tratado de convencer a los países en desarrollo que la problemática Norte-Sur constituye una consecuencia del enfrentamiento Este-Oeste.

Envuelta en una guerra desigual (cuyos antecedentes no cabe

aquí analizar), la Argentina sufrió las consecuencias de la opción externa que el gobierno había asumido. El país padeció de un "déficit de credibilidad", ya que gran parte del mundo en desarrollo todavía recordaba las negociaciones con los EE. UU. y el bajo perfil que la Argentina se disponía a asumir en el mundo en desarrollo. Paralelamente la comunidad internacional quedó totalmente confundida en torno a qué variables estratégicas estaban en juego. Esta confusión obligó a un desmentido oficial de la Cancillería en torno a la improcedencia de versiones que atribuían a la Argentina una voluntad de cesión de facilidades navales a los EE.UU. en la región motivo de la disputa en Londres.

Finalmente el episodio Malvinas obliga a la diplomacia argentina a un replanteo de la política exterior en circunstancias muy adversas. Como las autoridades gubernamentales lo han señalado, el período recientemente inaugurado está bajo el signo de la transición y esto no sólo se vincula con el frente interno sino que también condiciona la política exterior.

La transición no debe, sin embargo, provocar una parálisis de la política exterior. Todo aconsejaría concentrar los esfuerzos en aquellas áreas en donde por la naturaleza de los temas pendientes constituye una obligación moral —para el actual gobierno— avanzar hacia soluciones integrales. Así el problema Malvinas debe ser canalizado a través de las instancias diplomáticas (básicamente dentro de las Naciones Unidas) y debería arribarse a una solución justa del problema del Beagle. También resulta prioritario que la diplomacia acompañe activamente las gestiones vinculadas a la renegociación de la abultada deuda externa y a la imperiosa búsqueda de mercados para nuestras exportaciones, ya que de ellas dependen la obtención de divisas, la reactivación del aparato productivo y el empleo.

Pretender avanzar en otros cuadrantes de la política exterior resultaría improcedente, ya que los recursos diplomáticos disponibles deben ser asignados para allanarle el camino externo a las futuras autoridades. Por último parece oportuno y necesario unificar la agenda externa, la doble diplomacia debe desaparecer y los temas que se manejaban desde la óptica militar deben ser reintegrados a la diplomacia política.

Los problemas vinculados a las relaciones con la hermana República de Bolivia, la posición argentina en la crisis que aqueja a América Central, el problema del Beagle, el tratamiento de la diplomacia vinculada al tema Malvinas y las relaciones con los Estados Unidos, requieren un manejo político, ya que los análisis basados en la "doctrina de la seguridad" finalmente condujeron a la instrumentación de políticas que colocaron al país en una situa-

ción política, económica y militar de alta vulnerabilidad y de escasa seguridad.

LA REINSERCIÓN DE LA ARGENTINA EN EL MUNDO

El conflicto de las islas Malvinas tuvo la virtud de condenar, por inviabilidad, algunas alternativas de inserción externa, v.g. todo aquello que se vincula con una inserción en el Occidente desarrollado. Sin embargo tampoco debe caerse en el error de postular una política exterior orientada en forma exclusiva por nuestras relaciones con el mundo en desarrollo. Ambos extremos carecen de viabilidad, porque se fundamentan en concepciones ideológicas y no se compaginan con los imperativos de la *real politik*. Sin adherir a la concepción realista en forma total no se puede ignorar que los Estados, las más de las veces, operan en las relaciones internacionales bajo la inspiración clásica basada en la lucha por el poder y el cuidado de los intereses.

La Argentina debe tomar conciencia que es un país "entre dos mundos", forma parte de Occidente en términos culturales, pero no es un país desarrollado en la medida que no ha podido superar el subdesarrollo. La Argentina es un país semiindustrializado y como tal es un país del Sur, pero con características singulares derivadas de su cultura y del grado de desarrollo alcanzado. En definitiva, constituimos un país mediano que está a medio camino de ser un país desarrollado; el problema que se les presenta a estos países medianos no es de fácil solución, ya que el Norte los rechaza (bajo los criterios del enfrentamiento Este-Oeste, el Sur sólo importa estratégicamente como área geográfica de enfrentamientos) y muchos países del propio Sur desconfían de ellos respecto de sus reales intenciones de solidaridad (además muchos países del Sur están muy cerca de sus ex metrópolis, a pesar de una retórica que pretende demostrar lo contrario).

Somos un típico país mediano dotado de viabilidad nacional y ubicado en América Latina. Nuestra dotación de recursos (naturales y humanos) nos permite abrigar fundadas esperanzas en alcanzar un desarrollo relativamente autónomo y de allí la importancia de maximizar nuestro espacio de maniobra en un mundo que sólo ofrece oportunidades a los países que logran aprovechar al máximo la permisibilidad del sistema.

Los países medianos estructuralmente dotados de viabilidad (la condición de país viable distingue a los países semiindustrializados; de un lado se ubican algunos "ciudades-Estados" como Singapur y Hong-Kong, sin viabilidad estructural, y del otro los semiindustrializados viables, v.g. México, Brasil, Venezuela, etc.), padecen de la inexistencia de reglas de juego internacionales que contemplen su

especificidad y sus intereses, ya que el mundo de postguerra se elaboró en base a una arquitectura internacional excesivamente simplista: países ricos —con el deber de enriquecerse y ayudar circunstancialmente a los débiles— y países pobres. Sin embargo, la década del '70 fue testigo del impresionante empuje de los países medianos, quienes acumularon recursos de poder suficientes como para replantear su rol en las relaciones internacionales.

Los objetivos de la política exterior

Una política exterior desprovista de valores, finalmente lleva a aceptar la lógica internacional basada en la fuerza y en los egoísmos nacionales. De esta forma se termina trabajando en favor de un sistema rígido, en donde el razonamiento en base al interés ahoga legítimos reclamos de autonomía y de justicia. Sin negar la existencia de los conflictos es posible y necesario luchar por un sistema internacional en donde la cooperación y la solidaridad constituyen los fundamentos de un orden internacional que contemple los intereses de la comunidad de naciones. En definitiva, estamos postulando la lucha por la paz y la justicia en reemplazo de la lucha por el poder; sin embargo esto no debe confundirse con ingenuidad, puesto que no ignoramos que el mundo está estructurado en base a una lógica que está haciendo peligrar el futuro de la humanidad y el de los pueblos a través del armamentismo y del paulatino deterioro del mundo en desarrollo.

La Argentina debe asumir un rol internacional de país mediano bajo el compromiso explícito de trabajar en favor de la cooperación internacional. Este compromiso debe ser categórico; de lo contrario sólo estaríamos condenando los abusos del actual sistema aceptando sus usos en el convencimiento de que —como país mediano— algún día podríamos integrar (en plenitud) la aristocracia de naciones, haciendo innecesaria nuestra pertenencia al Sur y sin sentido la lucha por la solidaridad.

Una vez definido el perfil internacional, corresponde fijar el sentido de la política exterior; así, la diplomacia argentina deberá operar en varios niveles, la definición de objetivos globales y específicos, la dimensión multilateral y bilateral, la gestión de las interdependencias en el marco de una dimensión transnacional de las relaciones internacionales y finalmente cabe citar la participación y el compromiso latinoamericano que el país ha asumido recientemente. Por último cabe añadir que, sin hacer del tema Malvinas el eje de la política exterior, no menos cierto resulta afirmar que no debe caerse en el error del olvido. La diplomacia argentina deberá retomar el problema desde una perspectiva madura que necesariamente implica el aprovechamiento de la experiencia y ha-

ciendo de la necesidad una virtud, deberá encontrar una línea de negociación que, sin excluir el retorno a la diplomacia bilateral, deberá apoyarse en la diplomacia multilateral para que, a través de ella, Gran Bretaña perciba los costos que implica una solución militar en un problema de naturaleza colonial.

La diplomacia argentina y los problemas globales

La diplomacia argentina puede y debe contribuir en la tarea que muchos países consagran al servicio de la construcción de un orden internacional basado en la justicia y la participación. En tal sentido nuestro aporte debe poner el acento en la tarea de solución y prevención de los conflictos, ya que cualquiera de ellos pueden desatar el temido enfrentamiento nuclear; simultáneamente la diplomacia argentina deberá incrementar su participación en los esquemas de cooperación internacional en su doble dimensión: la Norte-Sur y, sobre todo, la cooperación horizontal Sur-Sur.

A través de los instrumentos diplomáticos, la Argentina deberá advertir acerca de los peligros que se derivan del agravamiento de las tensiones Este-Oeste. Más allá de los problemas vinculados a la paz no puede admitirse la consolidación de una estructura interimpereial, porque limita y condiciona la permisibilidad del sistema internacional. En tal sentido la participación en los foros multilaterales —como los vinculados al desarme— no puede constituir un mero acto de rutina. La gravedad y la importancia de algunos de los temas que allí se ventilan exigen de una participación activa fundada en principios y en propuestas concretas, ya que uno de los males a superar, en la diplomacia multilateral, es el exceso de retórica. Así podría contemplarse que el futuro presidente, consagrado por el sufragio, encabece la delegación argentina en la sesión inaugural anual de las Naciones Unidas; de esta forma nuestra diplomacia haría una *rentrée* simbólica en la comunidad de naciones.

Los temas vinculados con la energía constituyen uno de los problemas centrales de la agenda internacional; la inseguridad energética se vincula con variables económicas, políticas y estratégicas de tal magnitud que ningún actor internacional puede sustraerse a su influjo. La Argentina tiene una posición de privilegio —como más arriba se señaló— ya que puede autoabastecerse de petróleo y posee inmensas riquezas de gas. Sin embargo, nuestra diplomacia debe contribuir a establecer las bases de un acuerdo que incluya a productores y consumidores. Este diálogo no sólo es necesario en lo que a precios del petróleo, sino que urge establecer un consenso en torno a la explotación petrolera en países que no disponen de recursos financieros, asimismo el diálogo deberá incluir el tema de

la asistencia y la ayuda al desarrollo y lo vinculado a las llamadas energías alternativas.

En el orden del comercio internacional resulta obvio destacar la necesidad de una gestión activa en torno a los problemas vinculados con el proteccionismo —que dificulta el acceso de los productos argentinos en los mercados del mundo industrializado— y a la política agrícola que practica la Comunidad Económica Europea. A pesar de estar organizado en base a la arquitectura de postguerra, esto es, al servicio de una estructura de poder que consagró profundas desigualdades, el GATT constituye un foro donde todavía pueden obtenerse resultados ventajosos para el país. El intento de desplazar los temas comerciales a la UNCTAD fracasó, entre otras causas, debido a la inviabilidad de negociar en un foro cuasi político, donde la retórica y la ideología impiden el tratamiento técnico de los problemas comerciales. Sin afirmar que detrás del GATT no existen presupuestos políticos —los hay— debe coincidir que ante la renovada guerra comercial no pueden descartarse foros de negociación y las diplomacias deben trabajar en el sentido del perfeccionamiento, porque es probable que la búsqueda de un reemplazo de este organismo lleve a su vaciamiento sin que se logre consenso en torno a su sustituto. La participación argentina en el GATT deberá, también, orientarse en torno a aspectos puntuales del comercio exterior. Así, pareciera que no se han explotado suficientemente las posibilidades que se le ofrecen al país a través de “los intersticios”, esto es, de ventajas negociadas por otros países, y que podrían ser utilizadas por los productores argentinos. De allí la importancia de “ventilar” estos problemas acercándolos a la opinión pública. Así ocurre en otros países, en donde los temas del comercio exterior constituyen una preocupación de una importante franja de la opinión pública, dado que ella percibe la vinculación entre el comercio exterior y el empleo.

En la medida que los problemas comerciales no se agotan en el GATT deberán explorarse las posibilidades que ofrecería un sistema generalizado de preferencias Sur-Sur; asimismo, deberán aprovecharse los recientes estudios de la CEPAL y del SELA referidos al incremento del comercio intralatinoamericano.

En materia monetaria internacional, todas las circunstancias parecen favorecer la búsqueda de un mecanismo de seguridad monetaria latinoamericano. Numerosos obstáculos deberán sortearse; así, deberán evitarse planteos que todavía no son viables —v.g. un *lobby* de deudores latinoamericanos— ya que los países más endeudados tratan de mantener la negociación dentro de los canales bilaterales Estado-banca internacional. Sin embargo existen otras alternativas, vinculadas a la seguridad monetaria, que le permitirían a los países utilizar un crédito girado contra la región para el caso de cri-

sis externas. En definitiva, si la OCDE y la Europa comunitaria tienen mecanismos de cooperación monetaria, no existen razones que impidan la creación del aludido sistema. Obrando con suma prudencia, la diplomacia argentina debe comprometerse en proyectos de largo alcance, ya que a circunstancias extraordinarias corresponden respuestas de igual trascendencia.

En materia monetaria internacional, la diplomacia argentina debe ser coherente con los principios vinculados al incremento de una mayor autonomía, al logro de seguridad económica internacional y a la consolidación de una estructura internacional más justa y más participativa. El sistema monetario constituye una de las dimensiones más significativas de las relaciones internacionales contemporáneas a las cuales generalmente se las hace aparecer como excesivamente complejas y de este modo se contribuye al manejo elitista de la cuestión. No hay ninguna razón significativa que justifique sustraer el tema monetario al debate público, puesto que la sociedad debe y puede estar informada acerca de un problema que a diario la compromete y la afecta.

La idea de un retorno al patrón oro parece haber sido descartada, ya que los sectores más ortodoxos del equipo Reagan han dejado de impulsarla y las transformaciones ocurridas dentro del sistema monetario internacional dieron por tierra con uno de los postulados del "reaganismo" en la medida que la propuesta resulta inviable. Simultáneamente la idea de un sistema basado en los Derechos Especiales de Giro (DEG) tampoco ha prosperado y, de hecho, ellos constituyen una simple unidad de cuenta.

En el futuro próximo el sistema monetario internacional seguramente evolucionará hacia una "opción dólar" o en torno a una estructura multipolar. Si ése es el horizonte no caben muchas dudas acerca de la línea que debería tomar la diplomacia de un país mediano, como la Argentina, que le otorgue prioridad a la independencia externa. La estructura multipolar es la más compleja, pero es una opción democrática y coherente con la evolución del sistema internacional hacia fórmulas incrementadas de participación. No hay autonomía política posible si dependemos de una única fuente de liquidez; en tal sentido la diversidad de la composición de las reservas internacionales constituye una condición necesaria.

En lo vinculado al financiamiento internacional, la diplomacia argentina deberá distinguir dos planos de análisis; por un lado lo vinculado a la banca privada y por el otro a los organismos públicos de financiamiento. Asimismo no podrá realizarse propuesta razonable alguna si no se incluye la realidad condicionante de la deuda. Dejando de lado este último aspecto, sin duda uno de los problemas más acuciantes que debe enfrentar el país y que requie-

re un análisis particular, debe percibirse la importancia de tener actualizado el panorama financiero internacional.

Uno de los problemas centrales se vincula con el financiamiento de los déficit de los países en desarrollo en la medida que ellos son de naturaleza estructural; aún bajo condiciones petroleras óptimas (bajos precios) no hay indicios de mejoramiento para estas economías. Frente al problema, los bancos comerciales están adoptando una actitud de espera, refinancian pero se muestran prudentes en lo que hace a compromisos adicionales. En tal sentido, la banca parece tener menos inconvenientes en mantener los actuales clientes (Brasil, Corea, México) que abrirse a nuevos prestatarios. De esta forma los países más pequeños y los recién llegados al mercado de capitales nuevamente verán postergadas sus posibilidades de financiamiento. La República Argentina se encuentra en el primer grupo; sin embargo, sus negociaciones con la banca privada parecen estar condicionadas por factores económicos y políticos singulares, v.g. las relaciones con Gran Bretaña, la inestabilidad política, etc.

Frente a las complejidades vinculadas a la banca privada internacional las instituciones públicas que deberían estar en condiciones de regular el comportamiento errático del sistema monetario internacional, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, atraviesan una grave crisis. Ambas instituciones básicamente se ven afectados por la política restrictiva del Presidente Reagan, y en tal sentido la diplomacia argentina deberá ponderar su actitud debidamente, ya que el problema de la "democratización" de ambas instituciones no constituye el único punto de conflicto entre el Grupo de los 77 y los países desarrollados.

Finalmente la Argentina debe hacer frente a la "posición graduacionista", que tiende a excluir a los países medianos de la cartera de préstamos del Banco Mundial en base a un criterio *plafond* vinculado al ingreso per cápita. De esta forma la Argentina, Brasil, México, Corea del Sur, entre otros, "pagarían la factura" de la crisis internacional anteriormente analizada. Cerrando con el bloque monetario-financiero, debemos recordar la especificidad de los países medianos, puesto que en este tema existe una coalición objetiva entre los países ricos (los que aportan) y los países más pobres. Estos últimos, que no tienen acceso al mercado de capitales, serían favorecidos por la nueva política de préstamos al percibir los recursos que hoy se destinan a los medianos (así el Brasil, Corea del Sur y México obtuvieron el 25% de los préstamos del Banco Mundial en 1981).

En lo vinculado a la problemática del mundo en desarrollo, la diplomacia argentina deberá, una vez más, distinguir entre las múltiples dimensiones y variables que allí operan. Para nuestro país

el mundo en desarrollo interesa por variadas razones, algunas de naturaleza principista y otras operativas. Así, una política que se propone contribuir a la paz y a la justicia internacional, no puede ignorar que los problemas del subdesarrollo constituyen una de las principales amenazas para la paz en la medida que la pobreza y las injusticias están operando en favor de convulsiones y desestabilizaciones que rápidamente conducen a internacionalizarlas y a colocarlas dentro de la agenda interimperial.

La contribución argentina a los problemas del mundo en desarrollo debe corresponderse con la condición de país mediano. Esta singularidad (que como más arriba se señaló nos incluye como país en desarrollo), ofrece excelentes oportunidades para una diplomacia dotada de objetivos y de dinámica. Nuestro compromiso con los países del Sur deberá manifestarse a nivel multilateral y bilateral; en el primero se incluyen las llamadas negociaciones Norte-Sur, además de la participación activa en las negociaciones vinculadas a la cooperación entre países en desarrollo (en sus diversas facetas, v.g. cooperación económica; cooperación científica y técnica, etc.). En el orden de la diplomacia bilateral deben asignarse prioridades, ya que no se cuenta con recursos externos infinitos. Una asignación correcta de estos recursos implica —necesariamente— identificar aquellos países en donde la cooperación argentina rinda beneficios para ambas partes.

En el orden de las negociaciones Norte-Sur, la Argentina ha sufrido el deterioro, producto de la crisis que afecta al país. Así, en la Reunión de Cancún (participaron los países industrializados y algunos países en desarrollo), el país no fue invitado, a pesar de reunir las condiciones necesarias para ser convocado a participar en ese tipo de foro. Esta "devaluación diplomática" puede y debe ser revertida, ya que la diplomacia argentina debe reivindicar la participación activa que tuviera en todo lo vinculado a los planteamientos de los países en desarrollo, v.g. las gestiones previas a la creación del Grupo de los 77 que tuvieran lugar en la Reunión de Alta Gracia durante la gestión del Presidente Illía.

Luego de largas negociaciones, el llamado Diálogo Norte-Sur atraviesa una situación de total impasse. Sin embargo, todavía son posibles opciones negociadoras basadas en la búsqueda de los intereses mutuos que existen entre el Norte y el Sur. Esta modalidad diplomática ha perdido cierta credibilidad en la medida que algunos gobiernos del Norte y algunos del Sur rechazan ab-initio la existencia de intereses compartidos. En la década de los '80 la búsqueda de la seguridad económica (estabilidad monetaria, seguridad en el abastecimiento de materias primas, precios estables para los productos de los países en desarrollo, etc.) puede constituirse en una dimensión cooperativa, sin que ello implique desconocer los

intereses contrapuestos que separan a ambos grupos de países. La Argentina deberá participar activamente en estas negociaciones, sin negarse a sí misma en votaciones que no consultan sus intereses, ya que el pluralismo debe ser respetado dentro del Sur y percibido por el Norte. El Sur no se debilitará por aceptar la existencia de países en desarrollo medianos y el Norte no los puede seguir ignorando o condenarlos a las vicisitudes de los mercados internacionales como método de desvinculación de los problemas reales y específicos de nuestros países.

La presencia argentina en estas negociaciones globales deberá compatibilizarse con los países latinoamericanos, puesto que sólo a través de un rol activo de la región podremos ser considerados como interlocutores internacionales válidos. Las "alternativas solitarias" no son viables en un mundo interimperial, de allí la necesidad de restituirle presencia a Latinoamérica dentro del mundo en desarrollo a través de una diplomacia activa que no debe confundirse con la búsqueda de consensos globales automáticos. El perfil latinoamericano es una condición necesaria para que la región y sus países retomen el liderazgo —intelectual y político— que en otros tiempos supo ejercer.

La participación activa de la diplomacia argentina en los problemas del mundo en desarrollo no se deberá agotar en las negociaciones Norte-Sur. La dimensión Sur-Sur constituye una posibilidad diplomática cierta en la medida que los países en desarrollo encuentran cada vez más obstáculos en sus relaciones con los países industrializados. Durante los últimos años, América Latina, África y Asia han comenzado a definir aspectos concretos de cooperación; la identificación de problemas comunes y de proyectos conjuntos seguramente posibilitarán la consolidación del Sur, ya que la retórica ideológica sólo conduce a frustraciones colectivas.

Un país mediano como la Argentina está en condiciones de lanzar, con imaginación y voluntad, proyectos de cooperación entre países en desarrollo basados en la utilización de la tecnología intermedia que el país posee en algunos sectores, v.g. equipos agrícolas, industria de la alimentación, salud, etc. Esta tecnología intermedia tiene la ventaja de adaptarse, con facilidad, a la realidad del mundo en desarrollo, donde no siempre la tecnología más avanzada es de aplicación. Algunas experiencias concretas de empresas y consultoras argentinas en América Latina y África (como así también la experiencia de Brasil en el Medio Oriente) están señalando la viabilidad de una política de apertura como la propuesta. Estas experiencias deben y pueden multiplicarse, y para ello hará falta una activa participación de la diplomacia (política y comercial) y del sector privado.

Para facilitar esta modalidad de cooperación horizontal, el país

debe apelar a algunas herramientas que ya posee, pero que no han sido suficientemente aprovechadas. Así, la República Argentina es miembro no-regional del Fondo Africano de Desarrollo y ha comprometido su participación en el Banco Africano de Desarrollo; de lo que ahora se trata es de definir y operar una activa política africana basada en la selección de países y de sectores en donde contamos con ventajas comparadas. Este esfuerzo del Estado no puede malograrse; de allí que deberá instalarse una misión argentina ante ambos organismos para estar en condiciones de participar en licitaciones financiadas con recursos de la banca oficial africana de desarrollo. Es poco conocida esta presencia argentina en el Africa, un continente que debe constituir nuestra frontera Oeste en reemplazo de la idea que hace terminar al país en el Atlántico; mucho menos conocidos son los socios de la Argentina en la "silla" que ocupa en el Fondo Africano de Desarrollo: Japón y Arabia Saudita. Definiendo una política de cooperación, la Argentina estará en condiciones no sólo de utilizar su perfil mediano, sino que sólo así se justificarán actos aislados de política exterior que puedan tener sentido en el contexto de un marco político previamente definido.

Por último, cabe incluir en el capítulo de la cooperación y del compromiso argentino en la problemática del mundo en desarrollo la llamada "política de triangulación". Ella consiste en aprovechar los excedentes en petrodólares —de algunos países de la OPEP y de los fondos de ayuda que posee esa organización— y la tecnología intermedia o los recursos de otros países en desarrollo. La Argentina está en condiciones de colocar parte de su producción cerealera en países del Tercer Mundo —como algunos países africanos y asiáticos— que reciben asistencia financiera de los países de la OPEP. De esta forma se nos abren nuevos mercados (disminuyendo la dependencia del mercado soviético) y el país puede participar en los mecanismos de ayuda (del Fondo de la OPEP y en el Programa Mundial de Alimentos), ya que para ubicar los cereales debemos efectuar una reducción del 10% en el precio y esta bonificación se integra —como aporte argentino— a los fondos de asistencia.

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR

Las circunstancias están reclamando una nueva propuesta externa; la experiencia Malvinas y el retorno a la República Constitucional constituyen circunstancias revalorizantes de los asuntos externos.

Todavía es prematuro avanzar en instrumentos operativos de política exterior, ya que importantes problemas externos deben ser solucionados, v.g. las secuencias político-diplomáticas del conflicto Malvinas, el problema del Beagle, la renegociación de la deuda externa, etc. Sin embargo, deben y pueden formularse algunas pro-

puestas externas para someterlas al juicio y al debate, porque si se proclama una diplomacia abierta, es imprescindible la clarificación de las distintas propuestas, advirtiendo acerca de las vinculaciones entre lo interno y lo externo y las ventajas y costos derivadas de las distintas opciones de inserción internacional.

Más arriba se propuso una política exterior independiente —lo más equidistante posible en el conflicto Este-Oeste, comprometida en favor de la cooperación y en logro de un orden internacional justo y pluralista. El objetivo y los compromisos propuestos los entendemos desde la perspectiva de un país mediano y en desarrollo, de manera que de esta forma se están definiendo los márgenes y el perfil de la diplomacia deseada. Más allá de los episodios coyunturales siempre deberá recordarse que la naturaleza de nuestra contribución a la comunidad internacional está ligada a los valores que privilegia nuestra sociedad: la justicia y la libertad. De allí que por encima de nuestra participación en bloques o grupos (no alineados, Grupo de los 77, etc.), la diplomacia argentina estará regida por esos valores que deberá proyectarlos como reflejo de nuestro propio sistema de creencias que ha de ser preservado sea cual fuere el contexto o los intereses internacionales en juego.

Un segundo nivel de análisis lo constituye la definición de algunas políticas regionales, esto es, los cuadrantes geográficos de la política exterior. Hasta aquí se han venido desarrollando esquemas globales vinculados a los principios y a la naturaleza de la inserción internacional. Sin embargo, debe también enfatizarse la política que habrá que desarrollar con algunas regiones o países significativos. La política hacia estos actores internacionales constituye el *plafond* sobre el cual deberá articularse la diplomacia bilateral. Proponer políticas fuera del contexto ha sido una constante de la diplomacia argentina la que, salvo honrosas excepciones, al carecer de idea y de marcos de referencia, corrió la suerte de aquellos barcos que por no tener rumbo nunca encuentran vientos favorables.

Luego del conflicto Malvinas han aparecido opiniones enfrentadas respecto de la posición a adoptar respecto de la Comunidad Económica Europa (excluyendo a Irlanda e Italia, quienes finalmente adoptaron una actitud favorable) y los Estados Unidos. Paralelamente existe consenso respecto de la necesidad de profundizar las vinculaciones con América Latina; cierta confusión en torno a las vinculaciones con los países del Este y silencio respecto del Asia.

Más allá de la actitud europea en el conflicto Malvinas, resulta necesario ubicar las relaciones argentino-europeas en un contexto histórico más amplio. Después de haber sido el país latinoamericano más vinculado con Europa, a partir de la década del '60, las relaciones bilaterales fueron cayendo en un cono de sombras que viene a coincidir con el incremento del proteccionismo agrícola de la

Comunidad y con el lento deterioro de la situación argentina a partir de la década del '70. Mientras que desde algunos sectores se postulaba la revitalización de los vínculos, los hechos mostraban el creciente alejamiento provocado por el descenso del comercio y la inestabilidad política argentina. Decididamente, otros países en desarrollo pasaron a ser más importantes para los países comunitarios los que, sin embargo, reconocían la existencia de valores y creencias compartidos por Europa y la Argentina. Sin ignorar las razones estructurales que jugaron en favor del deterioro de las relaciones, debe señalarse que faltó, de nuestra parte, una política coordinada entre los distintos sectores de la Administración Pública. Así, mientras el país concentró en Europa las compras de armamentos —a partir de la década de los '60— no obtuvo compensaciones comerciales equivalentes, el deterioro sufrido por sistema de decisiones externo impulsó la creación de mecanismos paralelos de política exterior, en desmedro de una conducción centralizada.

De aquí en adelante las relaciones con Europa deberán basarse en un análisis realista, que contemple los fenómenos que allí se suceden en el orden de lo político y de lo económico. La Comunidad no es un bloque homogéneo —si bien en el conflicto Malvinas operó casi como si lo fuera— ya que ella atraviesa por una grave crisis de identidad y prácticamente no existe unidad de criterio respecto de ninguno de los puntos centrales de la agenda internacional. Hay reflejos europeos, pero no hay política europea, existen egoísmos europeos, pero no existe una solidaridad europea.

Terminada la fase militar del conflicto Malvinas, caben dos tipos de actitudes: la reanudación de las relaciones con Europa a nivel bilateral (para obviar el problema británico) o la mutua ignorancia. Por múltiples razones optamos por la primera, pero destacamos que el proceso de acercamiento debe ser paulatino, distinguiendo cada singularidad nacional en función de la actitud individual adoptada por cada país durante el conflicto (a pesar de haber asumido una actitud comunitaria hubo matices) y cotejando la voluntad que cada país europeo manifiesta respecto del grado de recomposición diplomático buscado. La opción desvinculatoria creemos que se apoya en un voluntarismo nacionalista, desprovisto de criterios racionales que podría terminar en un aislacionismo inconducente. ¡Hasta un país como Albania busca recomponer sus relaciones con Europa!

Las posiciones también se ven enfrentadas en el orden de la política a adoptar con respecto a los Estados Unidos. Nuevamente creemos necesaria una actitud realista, sólo que en este caso se sugiere un "tempo" diferente; con Europa el actual gobierno puede comenzar una línea de reacomodamientos, quedando para el futuro gobierno constitucional la tarea del relanzamiento de algunos

mecanismos de cooperación basados en la nueva confianza que va a despertar la nueva instancia institucional; en cambio con los EE. UU. muy poco podrá hacerse mientras gobierne el equipo Reagan.

Varios factores seguramente obstaculizarán una aproximación argentino-americana. Así, la sensación de traición es compartida por la gran mayoría de la opinión pública argentina, y aún las opiniones más moderadas reconocen la magnitud del "velo psicológico" que se interpone entre ambas partes. Desde Washington también operan factores en favor de una política de escaso perfil. Por un lado, la Administración Reagan deliberadamente castigó lo que se entendió como un acto no previsto e inconsulto (aunque existen indicios de otro tipo, vinculados al supuesto interés americano en obtener "facilidades navales" en el Atlántico Sur) de un país con el cual el "entendimiento estratégico" giraba en torno a América Central. Por otro lado, la Administración Reagan parece muy poco dispuesta a contemplar las necesidades argentinas en el orden de lo económico, aunque Washington manifieste preocupación por el tema de la deuda externa.

El virtual congelamiento de las relaciones argentino-americanas no constituye un fenómeno atípico, ya que desde el siglo pasado los desencuentros han caracterizado nuestras relaciones. La imagen argentina en los EE. UU. nunca fue óptima, y a partir de la Segunda Guerra las cosas se agravaron, como consecuencia de la actitud neutralista asumida durante el conflicto bélico. En tal sentido, más allá de la posición del gobierno americano durante la crisis de las Malvinas, el observador tiende a percibir que a la Argentina se le "pretendió cobrar todas las cuentas pendientes", v.g. oposición al liderazgo americano hasta el '30, neutralidad, política nuclear autónoma, Derechos Humanos, etc.

Todos los indicios hacen pensar que se ha abierto un nuevo período de distanciamiento. Frente a los hechos no corresponde exagerar el tono sino observar las tendencias profundas que condicionan las relaciones bilaterales. Por un lado una superpotencia, en proceso de deterioro, con una estructura de comercio en cierta medida competitiva con la argentina, por el otro un país mediano que, sin acoplarse a la estrategia global de los EE. UU., debe mantener con ellos relaciones relativamente complejas en el marco de una normalidad diplomática. Para alcanzar ese nivel mínimo de entendimiento —impuesto por la propia dinámica de las relaciones internacionales y por los lazos que existen entre ambos países a nivel diplomacia oficial y privada— seguramente será necesario que se produzcan cambios políticos en ambos países, tales como el reemplazo de la Administración Reagan y el acceso de un gobierno constitucional en la Argentina. Finalmente, dentro de la "diplomacia privada", seguramente se compensará el bajo perfil oficial. Lá

transnacionalización de las relaciones internacionales es una realidad (básicamente en el orden de la producción y de las finanzas) que filtra y trasciende la diplomacia oficial. Seguramente esta dimensión irá reflejando el "tono" de las futuras relaciones bilaterales.

La confusión en torno de la política a adoptar respecto de los países socialistas revela, por un lado, la ignorancia respecto de la naturaleza del régimen soviético y, por el otro, la innegable importancia que tiene el mercado socialista para el comercio exterior argentino. La Unión Soviética no es un estado como los demás, puesto que la lógica expansiva del sistema no se ha detenido y la ideología no ha muerto. El régimen soviético no puede conformarse con posiciones adquiridas y reconocidas, ya que su actitud es invariable: "todo lo que es nuestro es nuestro y lo que es vuestro es negociable". El fracaso de la *détente* se origina en la diferencia de criterios acerca de cómo entenderla. El Oeste equivocadamente creyó que la URSS podía ser convencida de las ventajas de un sistema de equilibrio, mientras que Moscú nunca abdicó de las ideas de expansión en la medida que la ideología nutre la interpretación y los actos de gobierno (claro está que con una lectura oficial del marxismo, que sólo el Partido puede interpretarlo). Esta lógica expansiva se desarrolla en un contexto de crisis económica (que afecta a todo el bloque) que lleva a los gobiernos del Este a concentrar sus esfuerzos en planificar la crisis. Sólo el subsistema militar funciona en términos eficientes, de manera que la política expansiva debe apoyarse en la diplomacia militar en la medida que la URSS poco cuenta en el mundo de las interdependencias económicas, porque ella "consume" en ese sistema (créditos, manufacturas, tecnología) y poco puede "producir" (generalizando, puede afirmarse que la estructura del comercio exterior soviético es similar a la de los países no-desarrollados: importa tecnología y manufacturas y exporta gran cantidad de materias primas, v.g. petróleo). La militarización del mundo socialista es un hecho cierto y en los umbrales de la sucesión de la gerontocracia brezneviana el aparato militar seguramente incrementará su cuota de poder. La fuerza militar organizada bien puede constituirse en el último baluarte defensivo de un sistema que muestra indicios de deterioro. Los sucesos de Polonia, en donde el Partido fue superado por el Ejército, tal vez estén preanunciando el futuro perfil de los países socialistas.

Para la Argentina el mercado socialista, y en particular el de la URSS, constituye un elemento vital, ya que más del 70% de nuestras exportaciones de cereales son absorbidas por la Unión Soviética. La pérdida de nuestros mercados tradicionales (a ello contribuyó la gestión Martínez de Hoz cuando se desvió parte de nuestras exportaciones hacia la URSS debido a que ella pagó un sobreprecio que

algunos observadores estimaron en un 15 al 25%. De esta forma se perdieron mercados y se incrementó la importancia del mercado socialista) ha convertido al comercio argentino-soviético en un tema estratégico.

El debate en torno al tema no es público (tal vez si un gobierno constitucional hubiera sido el motor de este comercio incrementado, muchas voces se hubieran alzado acusándolo de complacencia e inclinaciones peligrosas), pero dada la importancia del mismo constituye un deber contribuir a clarificarlos. Si se postula una política exterior independiente, han de quedar suficientemente claros dos aspectos: el país debe comerciar con quien le compre, desvinculando comercio con ideologías; por otro lado, el país debe incrementar su margen de maniobra internacional y para ello debe tratar de no depender en exceso de un solo mercado, máxime tratándose de un comprador involucrado en una lucha planetaria con el bloque adverso y que en caso de crisis mundial colocaría a la Argentina en una situación de alta vulnerabilidad (el país está doblemente jaqueado: depende de sus exportaciones primarias y ellas las concentra en un país que posee intereses globales ajenos al interés nacional).

Como se advertirá, el debate es complejo y se vincula a la debilidad estructural que presenta la Argentina como país agro exportador. De lo que se trata es de maximizar la autonomía buscando —con celeridad— llevar el comercio de cereales con el Este a una situación razonable, que se estima en ubicar allí no más del 50% de nuestras exportaciones. Esto no se lo postula desde la ideología sino en función de las condiciones que se exigen para desarrollar una política exterior independiente; la diversificación propuesta no será fácil, ya que la búsqueda de mercados implica luchar con la producción norteamericana y con la que Europa subsidia. Sin embargo, parece imperioso abordar el problema. Además de las razones expuestas operan aquí otros factores que también son relevantes. Así, no es posible creer que la URSS esté dispuesta a sostener, indefinidamente, una balanza comercial totalmente desequilibrada en nuestro favor en momentos que ella padece una difícil situación de divisas. El perfil de exportador de cereales es vulnerable y para reducir la vulnerabilidad urge buscar nuevos mercados y terminar con el modelo de país agro-exportador.

Curiosamente, en el país no se advierte la importancia que ha adquirido la Cuenca del Pacífico. De allí el silencio que se observa sobre esta importante región que incluye a países relevantes como Japón, China, Corea del Sur y los países de la ASEAN (Filipinas, Indonesia, Singapur, Malasia y Tailandia). No pocos analistas afirman que el dinamismo de esta Cuenca está provocando mutaciones significativas que podrían implicar el desplazamiento del

centro dinámico de producciones e intercambios del Atlántico (el eje Europa-Este americano) al Pacífico. Dejando de lado esta reflexión prospectiva, lo cierto es que allí se encuentran economías en pleno desarrollo, a las que debe agregarse el dinamismo del Oeste americano, para el cual su frontera natural es el Pacífico. Si se piensa que en el Oeste americano se encuentran radicadas las industrias de tecnología avanzada (electrónica, aviación, etc.) y que en el Asia se ubican economías expansivas, se concluye que esa región debe constituir una prioridad para la diplomacia argentina. Cabe también señalar la importancia específica del Japón, país que tal vez constituye una excepción a la sensación de "traición", percibida durante el conflicto Malvinas, que se manifestó hacia casi la totalidad de países desarrollados. Japón bien puede constituirse en un socio privilegiado de la Argentina, ya que ambas economías se complementan contando, ese país, con recursos financieros y tecnológicos que podrían contribuir a la superación de nuestros problemas. Dos obstáculos debe "despejar" la Argentina para profundizar las relaciones bilaterales con el Japón: superar los desencuentros originados por las contramarchas argentinas en algunos proyectos específicos y ofrecer estabilidad en cuanto al cumplimiento de reglas de juego políticas y económicas.

Finalmente, corresponde el análisis de la política latinoamericana. La región debe constituir el marco prioritario de la nueva política exterior y sobre el tema existe un generalizado consenso. Dada la existencia de este estado de ánimo colectivo, no corresponde enfatizar la importancia que tiene para la Argentina un compromiso real con Latinoamérica. Tampoco viene al caso —en un trabajo de esta naturaleza— reseñar la historia de nuestros desencuentros. Creemos en cambio necesario advertir acerca de la modalidad de compromiso y la dimensión de ese esfuerzo de imaginación y de voluntad política que deberá absorber gran parte de los recursos de nuestra diplomacia durante la década de los '80.

La Argentina, en primer lugar, debe convertirse en un socio creíble que no despierte duda alguna respecto de la sinceridad de su compromiso. Si no se revierte la imagen de un país latinoamericano no-convencido, no podremos avanzar hacia una dimensión latinoamericana real. Ahora enfrentamos un verdadero examen, ya que el problema Malvinas ha suscitado un compromiso desde América Latina —a veces sobrecargado de retórica— hacia el país, que no debemos desaprovechar. Este "reingreso" a la región no debe culminar en "la llegada" y debe quedar claro que la Argentina "llega" para "permanecer".

En segundo lugar, la diplomacia argentina deberá encontrar un punto de equilibrio entre la retórica y las realidades. Muchas veces el hábito del discurso hizo naufragar proyectos que, por muy am-

biciosos, ni siquiera contemplaron etapas intermedias realizables. Así, la integración fue concebida como un esquema total que tenía que funcionar a una velocidad uniforme cuando la realidad aconseja la búsqueda de objetivos graduales que no excluyen una integración "a varias velocidades" a cargo de países que estén dispuestos y capacitados para llevar a cabo mayores o menores esfuerzos integrativos.

En tercer lugar, no podemos ignorar que la realidad latinoamericana es múltiple; desde la heterogeneidad deberá partir el proyecto integrativo. Si por un acto de fe se le otorga existencia a la unidad estaríamos trabajando para una nueva frustración como las que la región supo conocer. América Latina ha crecido en medio de crisis y ha madurado en medio de problemas que aún hoy no se han logrado resolver, v.g. marginalidad, subdesarrollo, desigualdades sociales, etc. Esta multiplicidad se refleja en la dimensión de sus economías y en la naturaleza de sus regímenes políticos. Desde esta realidad debemos razonar si se pretende construir. Así, existe una especificidad mexicana, una problemática centroamericana y una dimensión sudamericana; paralelamente, los países medianos constituyen una categoría per se y el Caribe —anglo-parlante— todavía no parece integrado a la región.

Finalmente, más allá de la intensificación de las relaciones bilaterales, que constituye una prioridad insoslayable, sobre todo en lo que hace a los países sudamericanos, es necesario definir los grandes objetivos de la nueva diplomacia latinoamericanista. Sin que esto signifique agotar la agenda diplomática, se proponen los siguientes programas de política exterior: la creación de un triple sistema de seguridad regional que incluya lo político, lo militar y lo económico y el perfeccionamiento de los proyectos de integración: económica, política, geográfica y cultural.

La seguridad política alude, básicamente, a la creación de un mecanismo de concertación política regional —sin la presencia de los EE. UU., ya que la OEA es el instrumento del diálogo panamericano— que le permita a la región unificar criterios políticos a través de reuniones anuales de Jefes de Estado (como las que congregan a los gobernantes de las democracias industrializadas) u otras convocadas para problemas específicos y urgente. Así, mientras Europa rápidamente reaccionó ante la convocatoria inglesa, América Latina fue mucho más lenta en la respuesta a la agresión inglesa a la Argentina. Este vacío sólo puede ser cubierto a través de un mecanismo institucionalizado, al que provisoriamente denominaremos Consejo de Presidentes Latinoamericanos. Dentro de la seguridad política deberá también estudiarse la creación de un mecanismo de defensa de los regímenes democráticos a través de un sistema de premios y castigos que haga más costosa la ruptura institucional y

que le otorgue a las fórmulas políticas democráticas un sistema de salvaguardia externo.

La seguridad militar constituye una problemática compleja y significativa, que exige de la clase política una supervisión estrecha de las negociaciones que deberán realizarse en los niveles específicamente profesionales. La seguridad militar debe supeditarse a la política y debe estar cimentada sobre una cooperación estrecha de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Así, deberán realizarse estudios tendientes a la conformación de un complejo industrial integrado de armamentos, de origen regional, que permita atenuar la actual dependencia de proveedores externos que a la hora del conflicto ponen en práctica criterios que afectan la seguridad de la región.

En el orden de lo doctrinario, la seguridad militar regional debe contemplar, básicamente, la hipótesis de agresión extrarregional. El conflicto Malvinas constituye una lección y un preaviso, puesto que en las actuales circunstancias internacionales no debe excluirse intervenciones extrarregionales o la emergencia de conflictos que, por afectar la seguridad regional, obliguen a una acción latinoamericana, v.g. el Atlántico Sur, derivaciones de conflictos en el Indico, etc. Finalmente, en el orden de lo operativo, la creación de un sistema de seguridad militar latinoamericano seguramente constituirá una tarea progresiva que se limitará, por algunos años, a los países sudamericanos. Incluir al Caribe equivale a introducir el conflicto Este-Oeste, dada la presencia de Cuba, que está integrada al mecanismo de seguridad socialista; por otro lado, tampoco es razonable pensar en un sistema de seguridad militar con la participación de América Central, ya que los problemas de esos países exceden el marco regional. Por último, México no puede dejar de vincular sus problemas de seguridad con el esquema de seguridad norteamericano, dado el peso de la geografía.

El sistema de seguridad económica tal vez requiere un menor nivel de detalle, en la medida que ya están en marcha mecanismos y estudios encaminados a tal fin. En tal sentido el SELA (Sistema Económico Latinoamericano) está realizando una tarea que no sólo es encomiable, sino que además, a través de la misma es probable que ese Organismo encuentre nuevamente el impulso y el consenso de todos los países que lo integran. De todos los aspectos que se vinculan a la seguridad económica, queremos sólo destacar aquellos que, por estar más vinculados a los avatares de conflictos que pueden estallar súbitamente, así nos preocupan muy particularmente: la seguridad monetaria, la energética y la alimentaria.

Finalmente, resta la dimensión de la integración económica. Ella motivó debates, fue tema de Encuentros, constituyó un capítulo de la investigación de las Ciencias Sociales regionales, y también fue

el origen de muchas frustraciones y desencuentros. No todos los esquemas de integración (el Centroamericano, el del Caribe, el Pacto Andino, la ALALC) fracasaron, pero todos ellos tampoco alcanzaron los objetivos fundacionales. Paralelamente a la dinámica integrativa formal (la que se realiza a través de los esquemas formales de integración) se fue desarrollando un proceso de integración no-formal en base a acuerdos bilaterales de aprovechamiento de recursos compartidos (represas binacionales en el Cono Sur); explotación conjunta de recursos (el proyecto carbonífero colombiano-brasileño, la empresa petrolera trinacional que integran Venezuela, México y Brasil); inversiones y empresas mixtas; programas de integración fronteriza, etc. La riqueza de este proceso no ha sido suficientemente analizada y ella, sin duda, debe ser incluida como un aporte al proceso de integración latinoamericana. Este proceso de integración paralelo está marcando la importancia de los planteos pragmáticos en base a objetivos concretos y realizables. La integración latinoamericana debe ser el Norte de la nueva diplomacia, pero ella será una obra de varias generaciones. La historia nos enseña que la construcción del mundo constituye un proceso que es obra de constructores con imaginación que no fueron comprendidos por los buscadores del absoluto que apostaron a los "saltos". En esta tarea, como en todas las dimensiones de las relaciones internacionales, la nueva diplomacia deberá enfatizar la imaginación y la voluntad al servicio de objetivos precisos que encuentren apoyo en la sociedad. Sólo así la política exterior argentina encontrará vientos favorables, ya que previamente habrá elegido su rumbo.