



Política exterior al fin del mundo

Patricio Carmody (2014). *Política exterior al fin del mundo: Argentina, Brasil y Chile en el tiempo democrático (1983-2010)*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. 519 páginas.

En *Política exterior al fin del mundo: Argentina, Brasil y Chile en el tiempo democrático*, Patricio Carmody analiza y evalúa cómo es hacer política exterior desde un lugar particular del mundo: el Cono Sur. A lo largo de quinientas páginas, Carmody examina de modo comparado la experiencia internacional de la Argentina, Brasil y Chile. Aunque el autor identifica tradiciones históricas de política exterior, su estudio se concentra en el tiempo democrático transcurrido desde los años ochenta hasta el presente.

El libro se organiza en una introducción seguida de cinco capítulos. La introducción resulta de suma importancia, porque es donde Carmody presenta los ejes para examinar cada país. Estos ejes operan en dos niveles: uno por presidente, el otro por país.

El análisis de los presidentes se basa en el estudio acerca de cómo cada uno de ellos formuló e implementó la política exterior de su respectivo Estado. Este análisis aporta los datos históricos necesarios que serán luego utilizados para hacer un balance

de cada país y luego una comparación entre ellos.

El análisis de cada país, a su vez, se divide en dos dimensiones. La primera dimensión evalúa (a) la visión del país; (b) el tipo y grado de autonomía; (c) la contribución de la política exterior al desarrollo del país; (d) el prestigio e impacto internacional alcanzado y (e) la defensa de los intereses territoriales. Estos cinco aspectos, entiende Carmody, cubren un conjunto de objetivos políticos (autonomía, impacto), materiales (territorio, desarrollo), y sociales (prestigio), que en principio se desprenden de una visión de país.

La segunda dimensión realiza un balance acerca de la formulación e implementación de la política exterior ofreciendo un análisis detallado para cada país. En esta dimensión, Carmody evalúa (a) el rol jugado por la Cancillería; (b) el estilo presidencial; (c) la interacción con el sector público, en particular los partidos políticos y el Congreso, y (d) la interacción con el sector privado.

El capítulo 1 analiza el caso brasileño y el subtítulo lo dice todo: “Brasil: Acuerdos Básicos. Grandes Aspiraciones”. Para Carmody, Brasil exhibe una importante trayectoria de ascenso material

acompañado de un cambio en las preferencias del país. Observa de qué modo Brasil construye su visión de liderazgo regional y la va alterando para desembocar en una visión como potencia global. Observa, también, el rol crucial de Itamaraty en la evolución de esta visión que será internalizada por los distintos presidentes. Para Carmody, la búsqueda de consensos en los fines, es un rasgo permanente de los elencos de política exterior de Brasil y explica buena parte de una política exterior que se dibuja como cambios dentro de continuidades, típicamente la búsqueda del desarrollo, la autonomía y el prestigio internacional. Pero el autor no termina su análisis en el asombro sino que apunta también a mostrar los desafíos, las inconsistencias y las paradojas que aún enfrenta la política exterior de Brasil, una política a la que le cuesta aún achicar la brecha entre aspiraciones y realizaciones o a balancear su rol regional con sus aspiraciones globales.

El capítulo 2 examina el caso chileno, un país que para Carmody exhibe “profundos consensos” y “ambiciones internacionales”. Estas características hacen de Chile el país más estable de los tres en sus objetivos de política exterior. El capítulo comienza

trazando las líneas históricas de inserción internacional y se detiene en la gran disrupción que significó el golpe de 1973 y los años de autoritarismo durante el gobierno de Augusto Pinochet (1973-1989). Durante estos años, sin embargo, Chile fue construyendo su matriz económica de inserción internacional basada en la apertura unilateral de su comercio. Este rasgo, al que luego se agregó la democracia y el respeto a los derechos humanos, continúa siendo el núcleo duro de una política exterior que no parece alterarse mucho con los cambios de gobierno y que tiene a la inserción institucional en el capitalismo globalizado como meta central. El resultado, afirma el autor, es un país con una élite unificada en cuanto a su proyección internacional; una Cancillería renovada; un fuerte esquema de cooperación entre el sector público y el privado, y una diplomacia presidencial que aporta el rasgo distintivo del gobierno dentro de los consensos establecidos.

El capítulo 3 estudia el caso argentino, un país que para Carmody muestra “desacuerdos básicos” y “destinos indefinidos”. La inestabilidad institucional, las dificultades para consolidar un modelo productivo y las

tendencias polarizantes de las élites políticas han trabajado notablemente en contra de la posibilidad de estabilizar un acuerdo de política exterior. El resultado es una cancillería con un débil espíritu de cuerpo, una diplomacia presidencial con muy pocos frenos y contrapesos y élites políticas y económicas que descuentan el futuro a tasas muy altas. El resultado es, en síntesis, un país en franco declive desde los años sesenta, y por lo tanto un país cuya élite quiere convertirlo nuevamente en un país “normal” aunque cada sector interprete esta normalidad de modos distintos. El declive y la fragmentación política, han quitado incentivos para pensar al país en términos de esa flor rara que es el interés nacional. Aunque la Argentina puede exhibir orgullosa su trabajo a favor de la integración regional, de la no-proliferación, de los derechos humanos y de la paz internacional, dice Carmody, también exhibe sobreactuaciones, cambios de rumbo y desinteligencias que no terminan de incrementar la autonomía o el desarrollo y ponen en riesgo el prestigio alcanzado en otras áreas.

El capítulo 4 elabora las comparaciones entre la Argentina, Brasil y Chile a partir de los distintos

ejes presentados por el autor. Se trata de una sección bien lograda, rica en matices y datos y que sirve para poner en perspectiva regional la labor llevada a cabo por cada país. Comparar es conocer. Y Carmody ofrece distintos elementos para poder conocer mejor cada uno de estos tres Estados. En esta comparación surgen claramente las diferencias y similitudes con que cada país ha elaborado su visión y ha implementado su política exterior. Cuestiones de espacio hacen imposible enumerar esas comparaciones. Quizás la más llamativa apunta a señalar la existencia, en los tres países, de dos modelos que han estado presente a lo largo de todos estos años: uno desarrollista/estructural asociado a una política exterior independiente, y otro ortodoxo asociado a una política exterior de alineamiento occidental. Hoy estas tradiciones, dice Carmody, se hacen visibles en un Chile cuyo camino ha sido la ortodoxia y el acomodamiento; en un Brasil que ha buscado combinar ortodoxia económica con política exterior independiente y en una Argentina que buscó inicialmente su independencia política en los años ochenta, luego giró hacia la ortodoxia en los noventa para finalmente caer en una suerte de nueva política exterior independiente.

El capítulo 5 elabora las implicaciones para la Argentina. Aunque se trata de un ejercicio de comparación, Carmody no deja de pensarlo como un ejercicio situado desde el país donde escribe. El autor cree necesario, y posible, disminuir la brecha entre la Argentina potencial y el país real. Y disminuirla, dice Carmody, debe ser un objetivo constante de la política exterior. Para esto, Carmody adhiere firmemente a la definición de Celso Lafer de política exterior, la cual debería consistir en “transformar necesidades internas en posibilidades externas”. Pero para esto, sugiere el autor, hace falta alcanzar consensos básicos en política exterior, algo que para la Argentina sería “revolucionario” según su análisis. Aunque Carmody presenta algunas líneas para desarrollar una visión, sugiere que esto es una tarea colectiva que debe ser pensada por todos los sectores del país. Sugiere, también, que la Argentina debería abandonar la búsqueda de la autonomía por la distancia y embarcarse en la búsqueda de la autonomía por la diversificación. Más aún, Carmody argumenta que el desarrollo debería ser, como quizás nunca lo fue, un eje centro de la diplomacia argentina y que para esto debería poder articular su política con otros

ministerios involucrados en el desarrollo nacional, típicamente el de Economía pero también el de Ciencia y Tecnología.

La política interna merece un párrafo aparte. Suele decirse que la política exterior de un país es en parte la proyección externa de su política interna. ¿Pero qué es lo que se proyecta? En el plano económico, significa ver si el modelo de acumulación, sus instituciones y sus reglas se mantiene estable en el tiempo otorgando seguridad a los actores externos. En el plano político, significa ver si los partidos políticos agregan preferencias y si esas preferencias son también estables para garantizar acuerdos inter-temporales. El resultado es que, los países intermedios como la Argentina, que exhiben un relativo grado de éxito en su política exterior, son los que muestran acuerdos que se sostienen en el tiempo. ¿Por qué? Porque la política exterior enfrenta típicamente problemas de corto plazo, pero su mirada está, o debería estar, en el largo plazo. Los efectos profundos de una política exterior, buena o mala, duran años, o décadas. En este sentido, el error consiste en sobreestimar los efectos que la política exterior puede producir en semanas o meses y subestimar los efectos que puede producir en cinco o diez años.

En síntesis, el libro de Carmody sugiere que el desafío para una política exterior “al fin del mundo”, pasa por contar con una diplomacia sofisticada con capacidad para articular preferencias con otras agencias estatales, con el sector privado y con organizaciones de la sociedad civil. Pasa, también, por contar con un modelo de inserción económica lo más estable posible y articulado con la política económica interna. Y pasa, finalmente, por élites dispuestas a invertir en política exterior a través de acuerdos inter-temporales. En este sentido, el libro de Carmody no sólo es un libro para conocer de cerca el pasado y el presente de la política exterior de la Argentina, Brasil y Chile. Es también un libro para pensar hacia adelante y para imaginar los modos en que la política exterior sirva para desarrollar al máximo el potencial argentino.

Federico Merke

