

**HACIA UNA GRAN ESTRATEGIA EN  
POLÍTICA INTERNACIONAL PARA LA  
REPÚBLICA ARGENTINA**

*Comunicación del embajador Ricardo Ernesto Lagorio,  
en la sesión privada del Instituto de Política Internacional,  
el 5 de junio de 2014*



# HACIA UNA GRAN ESTRATEGIA EN POLÍTICA INTERNACIONAL PARA LA REPÚBLICA ARGENTINA

Por el Emb. RICARDO ERNESTO LAGORIO

*“Lo mejor que un estadista puede hacer es escuchar con atención los pasos de Dios, agarrar el borde de su manto y caminar con Él a dos pasos de distancia.”*

Otto von Bismark

## **Escenario global**

Desde Westfalia a la fecha en particulares momentos históricos, y estamos ante uno de ellos –parafraseando a Dean G. Acheson, estamos Presente en la Creación– el sistema internacional debe enfrentar el desafío de la creación y del mantenimiento del orden en un escenario de Estados Soberanos.

Esto podría ser denominado el Momento Hobbseano, el Momento Lockeano o el Momento Rousseauiano, en función de la personal visión filosófica.

Estos momentos de quiebre histórico que genera un momento de creación institucional, se deron:

- En 1648, luego de las la Guerra de los Treinta Años, Munster y Osnabruck, o sea el Sistema de Westfalia.
- En 1815, luego de las Guerras Napoleónicas, cuando surge el primer esbozo de gobernanza moderna con el sistema tutorial de Congresos, a partir del Congreso de Viena.
- En 1919, finalizada la Primera Guerra Mundial, en el Congreso de Versalles cuando se reconfigura sistemáticamente el escenario mundial, y surge el primer esquema de gobernanza mundial: la Liga de las Naciones.
- En 1945, finalizada la Segunda Guerra Mundial, cuando surge un renovado esquema de gobernanza mundial: el sistema dual de San Francisco y de Bretton Woods.
- Finalmente, a continuación de un Triple Derrumbe,  
1989, el Muro de Berlín;  
2001, las Torres Gemelas;  
2008, Wall Street.

En la actualidad, y luego de las tres caídas, enfrentamos el desafío del diseño y construcción de una institucionalización de gobernanza que responda a un escenario global.

Joseph S. Nye, señala correctamente que la distribución del poder entre los actores del siglo XXI, tiene un patrón que se asemeja a un complejo juego de ajedrez, en tres tableros simultáneamente superpuestos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Joseph S. Nye (Jr.), *The Paradox of American Power: Why The World's Only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford University Press. London. 2002.  
- Nye, *Is America an Empire*. Project Syndicate, January 26<sup>th</sup>. 2004.

La parte superior del tablero de ajedrez, que hace referencia a la dimensión estratégico-militar de la distribución de poder, es unipolar y la posición dominante de los EE.UU. es incuestionable, aunque cabe destacar que la ventaja militar, no necesariamente se traduce en una mayor y obvia situación de seguridad.

En la actualidad el poder se ha vuelto más difuso, y los temas que pueden ser resueltos única y exclusivamente por la fuerza militar, han disminuido.

Lo ocurrido el 11 de septiembre del 2001 es un claro ejemplo de esta brecha o relación asimétrica.

El segundo tablero de ajedrez engloba la dimensión económico-financiera y la distribución del poder está muy descentralizada entre los diversos actores estatales y no estatales, con lo cual el escenario tiene características multilaterales.

El más difícil de describir es el tercer tablero, en donde se desarrollan las relaciones que podrían denominarse societarias. Aquí el poder está totalmente disperso y no tiene sentido hablar en términos de categorías clásicas: unipolaridad, multipolaridad o hegemonía. La distribución del poder está dada en forma totalmente descentralizada y, agregaría, con el agravante que no hay reglas claras establecidas para su funcionamiento. Este poder está fuera del control gubernamental y se refiere a la atención las relaciones transnacionales en los actores no estatales.

### **Un pequeño paréntesis conceptual**

Las políticas exteriores, en toda democracia, están principalmente impulsadas por preocupaciones y demandas nacionales.

De lo contrario no sería una democracia, ya que no habría *accountability*. Esta no es solo la visión Jeffersoniana, es también

aquella de Juan Bautista Alberdi, quien en sus *Escritos Póstumos*<sup>2</sup> se preguntaba:

“¿La política exterior es la causa o el resultado del desarrollo y engrandecimiento del país? Yo creo que ambas cosas se explican, apoyan y suponen mutuamente.”

Modernamente la ecuación externo/interno, tiene notables referentes, entre ellos Henry A. Kissinger y Robert Putnam.

Henry Kissinger en un artículo de 1966<sup>3</sup>, señala que “la estructura interna no es irrelevante, en cualquier período histórico. Ya que como mínimo, determina la cantidad de materia social que se puede dedicar a la política exterior.”

Para Kissinger, esta ecuación estaría determinada por diferentes formas de gobierno y por el funcionamiento de las burocracias internas.

Por su parte, Robert Putnam, en un clásico trabajo<sup>4</sup> desarrolla la interacción entre ambos dominios y busca aprehender el cómo y el cuándo, desde una perspectiva más sociológica que de la de un analista internacional

Pero mi aproximación al tema busca ir un poco más allá, ya que entiendo que debe abordarse desde una perspectiva más amplia y más profunda.

Esto fue desarrollado en una anterior presentación titulada, *En una era No-Polar, la Política Exterior empieza en casa*, en donde señalo que la actual transición refleja un cambio de paradigma en el sentido epistemológico, más que una interrelación dentro de la caja negra del proceso de toma de decisión.

<sup>2</sup> Juan Bautista Alberdi, *Escritos Póstumos*, Tomo III. Política Exterior de la República Argentina. Imprenta Europea. Buenos Aires, 1896.

<sup>3</sup> Henry A. Kissinger, *Domestic Structure and Foreign Policy*. Daedalus, Vol. 95, 1966.

<sup>4</sup> Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization*, Vol. 42, No. 3. (Summer, 1988), pp. 427-460.

Ya no es más un problema de burocracias compitiendo en los procesos de toma de decisión sobre cuestiones externas y sus respectivos impactos, como plantea correctamente Graham T. Allison en su clásico estudio sobre la Crisis Cubana<sup>5</sup>.

En la medida en que refleja un cambio mucho más profundo, quiero abordarlo a través de la dimensión que le da Thomas Samuel Kuhn, en su obra *The Structure of Scientific Revolutions*<sup>6</sup>.

Kuhn en esta obra hace referencia al avance del conocimiento en base a “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”. Estos son los paradigmas.

Pero los paradigmas no son eternos, ya que en todo ámbito existe la innovación, o sea los avances científicos y tecnológicos.

Señala entonces que “en ciertas ocasiones un problema normal, esto es, un problema que habría de resolverse mediante reglas y procedimientos conocidos, resiste el reiterado asalto de los miembros más capaces del grupo bajo cuya responsabilidad cae”.

Se habla entonces de una anomalía, que da paso a lo que el autor denomina una revolución científica, producto de que “cuando la profesión ya no puede hurtarse más tiempo a las anomalías que subvierten la tradición corriente de la práctica científica, entonces comienzan las investigaciones extraordinarias, que finalmente llevan a la profesión a un nuevo conjunto de compromisos, a una nueva base sobre la cual practicar la ciencia.”

Y en estos momentos estamos ante un nuevo paradigma, que hace a lo sistémico.

---

<sup>5</sup> Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little Brown. 1971.

<sup>6</sup> Thomas Samuel Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press. Chicago. 1962.

### **La mutua permeabilidad entre lo “interno” y lo “eterno”.**

Creo importante subrayar que, pese a esta permeabilidad, aún no hemos accedido a un escenario supranacional. No hay gobernabilidad global. Estamos aún en un contexto primariamente westfaliano, en el que los Estados actúan e interactúan, pese a las asimetrías.

Sin embargo, la clásica frontera entre lo interno y lo externo, ha ido cediendo terreno lentamente y en la actualidad es difícil señalar qué evento o hecho hace a la dimensión interna y cuál a la dimensión externa.

Problemáticas que no hace mucho hacían a cuestiones internas tales como democracia, derechos humanos, medio ambiente, terrorismo y tantas otras, hoy ocupan un lugar central en la agenda global del siglo XXI.

Utilizando una analogía y un giro semántico, poco grato para un diplomático, diría que Max Weber ha abandonado las cancillerías modernas. Hemos dejado de lado el paradigma monopólico weberiano y hemos ingresado en una era de paradigmas www.

El hecho de que, en principio, todos los actores –estatales y no-estatales– tienen la posibilidad de competir entre sí, al menos en dos de los tres tableros de ajedrez de Nye, y que las mutaciones tecnológicas se desarrollan una tras otra, genera un constante reacomodamiento interno.

Los Estados deben, indefectiblemente, poner la casa en orden, ya que las demandas internas son las principales, y constituyen el principal desafío a la gobernabilidad. Las cuestiones globales (ya no más internacionales) han dejado de ser monopolio de los que los diplomáticos negocian y conversan, ni de lo que los militares hacen.

En una era global la política exterior tiene también que ver con el ejemplo que da un país. Lo que ocurre en la caja negra de la



gobernanza interna, define, limita y condiciona su accionar externo. Y no, repito, por cuestiones meramente burocráticas.

No obstante, la mayoría de las cuestiones de agenda, son de orden global y requieren entonces, de soluciones consensuadas y negociadas entre los Estados.

La política exterior ya no se lleva adelante solamente en término estatal. Utilizando la metáfora del general Sir Rupert Smith, en su libro *The Utility of Force*<sup>7</sup>, el instrumento diplomático se despliega no solo en los ámbitos estatales, sino también en el seno de la población.

La diplomacia se ejerce, entonces, en una dual desterritorialización: geográfica y funcional. Esto es consecuencia de que la globalización y los avances tecnológicos, operando en paralelo refuerzan las tendencias hacia la No-Polaridad.

La libre circulación de *issues* de agenda global no supeditadas necesariamente al control estatal, las demandas internas de sociedades altamente movilizadas y *empowered* (no necesariamente democratizadas), el juego simultáneo de los temas de agenda global en los tres tableros de ajedrez, generan una situación de No-Polaridad natural.

El surgimiento de un mundo no-polar puede traer implícito complicaciones, ya que es un escenario complejo y altamente desagregado, en el cual ante la emergencia de más tomadores de decisión, el proceso de toma de decisión se tornara cada vez más complejo.

Esto podría denominarse como la paradoja del multilateralismo. A mayor democratización del escenario internacional, mayor disfuncionalidad del mismo.

En este contexto, no podemos ni debemos entonces, simplemente, proyectar linealmente el pasado, y a partir de allí buscar interpretaciones o definiciones por aproximación.

---

<sup>7</sup> Rupert Smith. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. Vintage. 2008.

Antiguos precedentes que generaron momentos Unipolares, Bipolares o Multipolares, no son necesariamente suficientes para una aprehensión completa del futuro cercano.

Lo cotidiano está permeado también por sorpresas inevitables<sup>8</sup>. Si bien esta ecuación parece contradictoria en sí misma, no lo es. Más bien refleja una de las actuales paradojas de un Mundo No Polar, altamente influido por la Ciencia y la Tecnología.

Nos enfrentamos cotidianamente a elementos predeterminados: fuerzas que podemos anticipar con certeza, porque ya vemos sus primeras etapas en el mundo de hoy. Sabemos que son inevitables porque ya han empezado a tener lugar.

También nos van a sorprender porque, si bien los hechos básicos son prácticamente predeterminados, el calendario, los resultados y las consecuencias no lo son. No sabemos exactamente cómo estos eventos se desarrollarán, o precisamente cuándo van a ocurrir. Pero podemos anticipar el rango de posibles resultados, y las formas en que las reglas del juego pueden cambiar después.

Recuerdo aquí un pensamiento de George F. Kennan, que solía sugerir que había que reconciliarse con lo inevitable, ya que nunca más en lo breve que nos queda de la vida, se nos va a permitir hacer algo importante.

Los momentos unipolares, bipolares y multipolares, como categoría de análisis del sistema internacional, eran mucho más fácilmente aplicables en escenarios más homogéneos, en cuanto a los actores que los constituían.

Reflejaban con mayor o menor claridad y rigor la distribución del poder en el marco sistémico en que los estados, actores únicos, interactuaban.

---

<sup>8</sup> Peter Schwartz, *Inevitable Surprises*. Gotham Books, New York, 2003.

Pero el escenario actual no es tan homogéneo, desde el punto de vista de sus componentes, a los anteriores desde Westfalia. Por lo tanto los precedentes, no se pueden aplicar tan taxativamente.

El orden de la post Guerra Fría ha sido violentado por la globalización y la revolución de la información. Aunque el proceso de globalización es anterior a la revolución de la información, ambos procesos tienen consecuencias similares a la posición y el poder de los estados. La revolución de la información, también conocida como la tercera revolución industrial, cambió la naturaleza de los gobiernos y de la soberanía<sup>9</sup>.

Estamos ingresando a una nueva era. Por analogía podemos recurrir a precedentes históricos –multilateralismo...– pero no creo que sea útil.

En cambio antes de acuñar una nueva denominación o forzar una ya usada, creo que es más útil tratar ver dentro de la “caja negra”, que es lo que hace Richard Haass.

Vivimos en una era compleja, no lineal y con capas que conviven en forma activa.

Muy similar a lo que Thomas Friedman llamaba *The Lexus and the Olive Tree*. En la globalización conviven varios mundos, con niveles propios de desarrollo y todos ellos válidos.

Durante la Guerra Fría estos mundos existían y convivían también, pero no necesariamente interactuaban. No eran actores plenos, no impactaban sobre el Sistema Internacional. No había *empoderamiento*.

Ahora sí. Hay una suerte de mundos superpuestos en ebullición. El nuevo orden globalizado se caracteriza por procesos dinámicos en oposición al orden de la Guerra Fría, que era estático. La principal característica de las relaciones internacionales del siglo

---

<sup>9</sup> Zbigniew Brzezinski, *Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era*. The Viking Press, New York. 1970.

XXI es entonces la de un sistema global ordenado en torno a la no polaridad.

Un mundo que no esta dominado por uno, dos o varios Estados o Actores estatales, sino por docenas de actores que poseen y ejercitan el poder en diversos grados y naturaleza.

La estructura de las relaciones internacionales ha mutado.

Seguir centrando única y exclusivamente las relaciones internacionales en el siglo XXI en torno al estado no solo sería obsoleto, sino disfuncional.

Transitamos un mundo en el que el poder y los actores están, ambos más diseminados. En la práctica esto implica que ya no hay ningún país o dos países que puedan imponer soluciones. ¿Qué significa eso en la práctica? Significa que tenemos que entender los países, las comunidades y los problemas en sus propios términos, y no traspolando precedentes ya no aplicables.

Debemos entender todas las pequeñas peculiaridades y particularidades.

Dos cambios importantes dominan el mundo actual.

En primer lugar, hay un cambio del centro de gravedad respecto del riesgo. Ya no nos preocupan tanto los peligros externos, sino el riesgo que genera el propio sistema global en sí mismo.

En segundo lugar, el desafío que esto representa para la gobernanza interna.

Históricamente se percibían los peligros y las amenazas en término de seguridad, que era el problema dominante. Ejércitos hostiles se ubicaban uno frente a otros a lo largo de extensas geografías. El despliegue militar constituía, en sí, un riesgo y un peligro. En la actualidad los desafíos de nuestro mundo son más ambiguos, sutiles y sofisticados. Y al mismo tiempo, paradójicamente, más primitivo.

El sistema internacional se ha convertido en global, pero las estructuras políticas se han mantenido esencialmente nacionales.

La globalización facilita y anima a las decisiones sobre la base de las ventajas comparativas que, en su esencia, no tiene en cuenta las fronteras nacionales.

Ambos sistemas tienen un reclamo plausible representar la voluntad popular, uno en un mundial y el otro a nivel nacional. Los ganadores, por supuesto, tienen pocas reservas. Pero los perdedores buscarán sus recursos dentro de un sistema político nacional por las soluciones que niegan, o al menos obstaculizar, el funcionamiento del sistema global.

En la actualidad se está dando algo novedoso, y voy a recurrir a la física, ya que los términos unipolar, bipolar y multipolar, son también préstamos de esa disciplina.

La tercera Ley de Newton dice que Si un cuerpo A ejerce una fuerza sobre otro B, entonces este último ejerce sobre A una fuerza de igual magnitud y en la misma dirección, pero en sentido opuesto.

De acuerdo a la tercera ley, una fuerza nunca aparece en forma solitaria, sino que siempre vendrá acompañada de otras fuerzas, de manera que la suma vectorial de todas ellas sea nula. Es importante señalar que estas fuerzas, denominadas de acción y reacción, actúan siempre sobre objetos diferentes.

La No-Polaridad resulta de la emergencia de numerosos actores estatales y una variada diversidad de actores no estatales, a lo que se suma el impacto cotidiano y constante permeabilidad de la ciencia y la tecnología

Lo que Eric Schmitd y Jared Cohen denominan La Nueva Era Digital<sup>10</sup>, con reminiscencias de lo que planteaba hace más

---

<sup>10</sup> Eric Schmidt and Jared Cohen, *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business*. John Murray Publishers, 2013.

de 40 años Zbigniew Brzezinski (La Era Tecnocrónica), generará nuevos desafíos.

La emergencia y el poder de las nuevas tecnologías de comunicación y de conexión –herramientas que conectan a las personas con grandes cantidades de información y entre sí– hará que el siglo XXI sea el siglo de las sorpresas.

La continua innovación –y la creciente población que día a día se interconecta– plantearán nuevos y difíciles desafíos para los pueblos y gobiernos de todo el mundo.

El Estado Nación ha perdido el monopolio de la acción y conducta global, y la preeminencia del ejercicio del poder y de la manifestación de influencia.

Proliferación actores no estatales y grupos y networks de individuos. El poder estatal es desafiado desde arriba por la supranacionalidad, y desde abajo por los localismos.

## **Marco conceptual**

La ruptura del monopolio que ejercían los Ministerios de asuntos exteriores sobre la política exterior, ofrece la oportunidad de contemplar con una mirada fresca el modo que se manejan las relaciones internacionales.

La clave consistiría en identificar las funciones que hay que desempeñar, y definir luego a qué nivel se llevarían a cabo (supranacional, subnacional o no gubernamental).

Las maquinarias de gestación de la política exterior tienen que ser reformadas para que reflejen la fragmentación de la diplomacia tradicional, y para ser más eficaces a la hora de establecer objetivos y seguir estrategias con que alcanzarlas.

Conforme van cayendo las barreras entre la política interior y la política exterior, junto con el monopolio de los gobiernos sobre las relaciones internacionales, estas maquinarias intervendrán crecientemente en la coordinación, más que en el dictado de la misma.

**Estamos inmersos en una era de transición del paradigma weberiano de monopolio, hacia un paradigma www, de coordinación.**

La política exterior se ha internacionalizado y la diplomacia se ha politizado, al escapar los asuntos políticos, económicos y sociales a los estrechos límites del Estado Nación. Ha surgido un nuevo orden del día, un nuevo repertorio de asuntos a tratar internacionalmente, que pone a prueba las estructuras de la diplomacia tradicional y a su personal.

La Diplomacia tiene que desarrollar una mayor capacidad de detectar los estadios problemáticos, así como a los respectivos de la sociedad civil antes de que estalle la crisis.

En un mundo sumamente complejo y donde la predicción resulta difícil, anticiparse a los acontecimientos y a la crisis requiere el establecimiento de objetivos claros a medio y largo plazo, que permitan estrategias que moldeen activamente los acontecimientos, en vez de limitarse a reaccionar ante ellos.

**Se debe dejar de lado la reacción táctica, y avanzar rápidamente hacia la anticipación estratégica.**

El mundo de los Estados postmodernos (tanto si se describe como “imperio” o como red altamente integrada de intereses y flujo de poder), se alza frente a los estados modernos y premodernos. Los diplomáticos deben lidiar, a la vez, con las redes multiestratificadas y sumamente complejas al interior, y con las relaciones más inestables y llenas de confrontaciones, al exterior.

Este escenario de constante mutabilidad, exige al pensamiento. Un papel clave para los Ministerios de Relaciones Exteriores –papel en el que históricamente se han mostrado débiles– es el análisis político internacional. Dentro de los Ministerios, ese análisis se ha ido sustrayendo por efecto de la demanda administrativa y política que se imponen a los funcionarios responsables de las secciones y a sus superiores. Los departamentos de planificación política, encargados en teoría de adoptar una visión a más largo plazo, tienden a gozar de escasa consideración. Los órganos de análisis interministeriales sufren los desgarros de la rivalidad entre los departamentos.

La índole hermética de los Ministerios de Relaciones Exteriores a menudo los aísla del debate analítico en el ámbito académico o en el sector privado.

Para desempeñar correcta y eficientemente su papel, la Cancillería necesitará crear un departamento con la capacidad de sacar ventaja de las últimas técnicas de descripción de escenarios y creación de modelos abiertos a los intercambios de información tanto con el mundo académico como con el sector privado. A menos que pueda desarrollarse esa capacidad, la política exterior seguirá adoleciendo de su fijación en el corto plazo, y de incapacidad para prever los acontecimientos, o las consecuencias a largo plazo.

En la actualidad, la ruptura de la división entre la política interior y la política exterior, la creciente importancia de los medios (tanto electrónicos como los interactivos), la creciente implicación de la gente y de las ONG, y la compleja red de nuevos actores, gubernamentales y no gubernamentales, en los asuntos internacionales, **significa que lo público tiene más importancia que antes.**

No se trata entonces simplemente de intervenir en el debate sobre determinados temas políticos. **También son importantes la imagen y la reputación.**



La diplomacia en red requiere aprender a hacer intervenir, incluso conciliar, puntos de vista alternativos, opiniones contrarias y pruebas, en vez de intentar con desprecio, situándose por encima, como en diplomacia de megáfonos<sup>11</sup>.

## Por qué una Gran Estrategia

Clausevitz decía que la función primaria de toda teoría era la de clarificar conceptos e ideas, en tanto y en cuanto las mismas eran confusas y generaban equívocos. De allí, la necesidad de definir lo más claramente posible los conceptos.

Basil Liddell Hart es quien populariza el concepto<sup>12</sup>, aunque limitado a la guerra.

Entonces una Gran Estrategia constituye una lógica que une los grandes intereses de una Nación con sus acciones e interacciones con el Mundo.

No se trata simplemente de reaccionar a los eventos cotidianos caso a caso, sino por el contrario se busca una cierta **anticipación estratégica**. Hay que delinear los intereses y valores en juego a largo plazo.

Para lo cual se requiere<sup>13</sup>:

- una clara y exacta comprensión de la situación internacional;
- una clara asunción de los intereses vitales que están en juego: desafíos y oportunidades;

---

<sup>11</sup> Steven Livingston, "Diplomacy and Remote Sensing Technology".

<sup>12</sup> 4. B. H. Liddell Hart, *Strategy*, New York: Praeger, 1967 [1954], pp. 333-372. Hart, it should be noted, limited his definition of grand strategy to the conduct of war.

<sup>13</sup> Stephen D. Krasner, "An Orienting Principle for Foreign Policy". *Policy Review*. October 1, 2010.

- una clara visión respecto de lo que podría transformarse ese medio ambiente global a través de:
  - influencia de los regímenes internacionales,
  - alteración de los conjuntos de oportunidades que enfrentan otros estados,
  - influir en las estructuras de autoridad nacional en otros estados;
- un conjunto de políticas que pueden hacer realidad esa visión;
- un poder heurístico para definir políticas para desafíos imprevistos;
- una estructura organizativa en el Estado que pueda poner en práctica estas políticas;
- recursos y apoyo político doméstico, para encarar esas políticas;
- el apoyo de otros actores en el sistema internacional que comparten la misma visión y respaldan las políticas asociadas, aunque sus contribuciones materiales puedan ser menos relevantes. Ese apoyo es más probable cuando el poder y la ideología se alinean.

**Es una suerte de Arquitectura Intelectual que le da sustento a la Política Exterior<sup>14</sup>.**

Planteada así, la Gran Estrategia es una *disciplina ecológica*, ya que requiere la capacidad de ver cómo todas las partes de un problema se relacionan entre sí, y por lo tanto a todo el asunto.

---

<sup>14</sup> Esta definición es similar a la que ofrece Hal Brands en, *From Berlin to Baghdad: America's Search for Purpose in the Post-Cold War World*, Lexington, KY: University Press of Kentucky, 2008.

Se requiere una especialización en alguna medida –el dominio de ciertas partes– pero también exige la generalización, ya que sin esa habilidad no puede haber ninguna idea de cómo funciona un sistema, dónde ha estado y hacia dónde va. Los equipos atléticos lo saben, por lo tanto, el valor que conceden a ver todo lo que está sucediendo en el campo de juego a la vez. Pero ¿cuántos otros lugares alrededor de su universidad o en la mía tratan de formar a sus estudiantes a hacer esto?

En su dimensión operativa, una Gran Estrategia permite:

- definir y establecer prioridades y diferenciarlas;
- asignar diversos recursos a variados cursos de acción;
- abordar el poder heurístico (inventar);
- ordenar y compatibilizar las demandas competitivas de las diversas burocracias internas;
- el diálogo e interacción horizontal entre los tres Poderes;
- el diálogo e interacción vertical entre los tres ámbitos: Nacional, Federal y Municipal;
- la sinergia público-privado;
- integrar la dimensión académica y de largo plazo;
- adaptar organigramas a realidad nacional y global vigente;
- buscar y generar consensos de mediano y largo plazo. Amplio debate con sectores involucrados:
  - sinergia público-privado-académico;
  - ámbitos Federales y Municipales;
  - sociedad civil.
- generar Gobernanza horizontal al menos en cinco áreas claves para la Gran Estrategia: *Política Exterior, Defensa,*

*Educación/Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente y Economía/Finanzas/Comercio.*

Una Gran Estrategia evita también, lo que el General George C. Marshall denominaba “*teatroritis*”: la tendencia de los comandantes de tener en cuenta solamente las necesidades de su propio teatro de operaciones y de la guerra como un todo.

### **Cursos de acción propuestos**

En el marco del escenario esbozado, es necesario diseñar/o y/o fortalecer consensos básicos en torno a dos dimensiones de la Política Exterior y de su Inserción Global: *Mecanismos* y *Sustancia/Objetivos Nacionales*:

#### **Mecanismos**

Es necesario tener Instituciones y Mecanismos Estatales y Societarios activos, modernos y orientados hacia la acción. En este sentido es imperativo contar con:

- Diplomacia altamente calificada y profesional;
- Fuerzas Armadas modernas, eficientes y que apoyen la acción diplomática y pacífica del Estado Argentino;
- Poder Legislativo que acompañe al Ejecutivo en la faz negociadora externa y colabore en la internalización de la nueva normativa necesaria para una participación responsable en el escenario global;
- Sectores Dirigentes modernos y Globalizados: Empresarios, Sindicatos, ONG y Sociedad Civil, con visión global e intereses patrióticos compartidos.

Objetivos Nacionales Globales. Consenso en torno a:

- Democracia Representativa, Republicana y Federal como valor rector de la conformación del Estado y de la Nación Argentina.
- Solución Pacífica de las Controversias, dentro de los marcos legales internacionales.
- Activa participación en el “pensamiento” y “diseño” de un Multilateralismo siglo XXI, como esquema más justo y pacífico de distribución del poder global.
- La región como ámbito primario de referencia geográfico y de valores históricos compartidos.
- Paz, Justicia, Democracia Representativa, Respeto y Fomento a los Derechos Humanos, Eliminación de la Pobreza, Deshegemonización ideológica, Libertad de Comercio como valores constitutivos de una Comunidad Latinoamericana.
- Total prioridad al desarrollo de capacidades en el ámbito del Conocimiento, Ciencia, Tecnología e Investigación, como modernas palancas para el desarrollo nacional e inserción global en el mundo globalizado del siglo XXI.
- Fortalecimiento y acotamiento de los mecanismos y esquemas de integración regional, a fin de contar con un andamiaje institucional más reducido, eficiente y conducente al objetivo de maximización de los objetivos de la política exterior y el papel e influencia de Latinoamérica en el escenario global. En este aspecto, buscar la convergencia entre los esquemas “pacíficos” y los atlánticos”.

Objetivos Nacionales Particulares:

- Profundización de relaciones bilaterales pacíficas y de cooperación y colaboración amplias con nuestros vecinos.

- Profundizar las relaciones con los principales centros de poder, tradicional y no tradicional: Estados Unidos, China, Rusia, India, Unión Europea.
- Relaciones diplomáticas basadas en intereses y valores, desideologizados.
- Activa defensa del territorio nacional “ampliado” y “proyectado” a partir de la incorporación de la nueva delimitación de la Plataforma Continental.
- Apertura de Embajadas en países nuevos y/o emergentes, a fin de tener un papel más activo y una mayor participación en el diseño del escenario global del siglo XXI, y beneficiarse de una mayor maximización de los recursos nacionales.
- Incorporar como vectores importantes de política exterior, los “intangibles” o elementos de “*soft power*” de la República: Cultura, Ciencia, Tecnología, Educación, Actividades de Innovación;
- Fortalecer nuestra capacidad negociadora en los principales temas de poder y de interés del siglo XXI, a través del diseño de esquemas de alianzas funcionales a cada caso en particular.
- Activa participación en los Organismos Internacionales, en particular:
  - operaciones de mantenimiento de la paz;
  - comercio internacional/OMC/rondas de negociación;
  - negociaciones ambientales globales;
  - uso pacífico de la energía nuclear;
  - desarrollo de las capacidades espaciales;
  - desarme;

- Participación activa en cuestiones de *paz y seguridad internacionales relevantes*: narcotráfico, terrorismo, migraciones, recursos naturales.

En conclusión una gran estrategia de Política Exterior está dirigida a generar una suerte de *apuesta estratégica*, para obtener una inserción global acorde con los nuevos vectores del sistema internacional de este siglo XXI basada en:

1. *Visión Histórica y Visión Geográfica*, como vectores permanentes y constantes del devenir.
2. Conectar la Estrategia de Política Exterior con las demandas societarias en un mundo en mutación (*Foreign Policy Begins At Home*).
3. Ser un *Responsible Stakeholder* (Robert Zoellick), ya que estamos en un Mundo No-Polar.
4. Encarar una Política Exterior *tous azimuth* centrada en Ejes y Prioridades, pero presente en todo el mundo.
5. Activa Participación y Liderazgo regional para llevar a la región a ser interlocutora a nivel global.

Integración: Cerrar tensión Atlántico/Pacífico.

Andamiaje Institucional: OEA/UNASUR/CELAC.

Sustentabilidad institucional democrática.

6. Participar en el diseño y construcción de un Multilateralismo Plural.

Formalidad de *Bretton Woods* y *San Francisco*.

Informalidad: G-20; Davos, Clinton Global Initiative...

7. Revisión y adaptación de cursos de acción diplomáticas: *Bottom Up Review*.

Analogía del modelo de *ABACC*. Institucionalización de las relaciones bilaterales;

8. Diplomacia Pública:

Énfasis en nuevas dimensiones:

- diplomacia cultural;
- diplomacia de defensa: OMP y adaptar las FF.AA. a las realidades territoriales y necesidades nacionales;
- diplomacia energética;
- diplomacia alimenticia;
- diplomacia acuífera.