

# **SOBRE LOS FUNDAMENTOS INTERNACIONALES DE LA POLÍTICA ARGENTINA: TEORÍA Y REALIDAD**

**Roberto Miranda\***

**RESUMEN:** Toda política exterior tiene fundamentos teóricos que la sostienen. En América Latina hubo teoría internacional que fue fuente de inspiración de las relaciones exteriores de varios países. A pesar de los numerosos cambios que impuso la posguerra fría y la globalización, algunos países conservaron y actualizaron esta inspiración. En otros países, como la Argentina, los enfoques destinados a impulsar las políticas exteriores prefirieron adaptar los viejos conceptos de la teoría latinoamericana a los paradigmas clásicos de las relaciones internacionales, como el realismo y el institucionalismo neoliberal. En este trabajo se analizan estas adaptaciones, y se deducen algunas conclusiones frente a la necesidad de la Argentina de contar con una concepción teórica para sostener la orientación de su política exterior.

**Palabras clave:** política exterior – periferia – autonomía – teoría.

**ABSTRACT:** *On the International Fundamentals of Argentina: Theory and Reality*

There are underlying theoretical fundamentals that serve as support for foreign policies. Latin America was once a provider of an international theory that became a source of inspiration for many countries. Despite the endless changes brought about by the cold post-war and globalization, some countries preserved and updated such inspiration. In other countries, such as Argentina, all approaches aimed at the promotion of foreign policies were based on adaptations of traditional principles of Latin American theory to the classical paradigms of international relations, e.g. realism and neoliberal institutionalism. The aim of this paper is to analyze said adaptations and to provide some conclusions for Argentina's critical need for a supporting theory to guide its foreign policy.

**Key words:** foreign policy – periphery – autonomy – theory

## **I. Introducción**

Sin duda que la vertiginosidad de los acontecimientos mundiales de fines del siglo XX y de principios del nuevo, se ha transformado en una presión muy fuerte para los países latinoamericanos y sus respectivas diplomacias. Los cambios provocados por estos acontecimientos a menudo han superado los debates políticos y académicos que ellos mismos originaron, hasta el punto en el cual muchas veces resultó difícil la toma de decisiones en torno a estos cambios.

Obviamente la Argentina no ha estado ajena a esta realidad y su política exterior dio cuenta de ello. En este sentido, la relación entre la política exterior argentina y la realidad

---

\*. Roberto Miranda es Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador), investigador del CONICET y docente de la Universidad Nacional de Rosario y de la Universidad Nacional de La Plata. Es además autor de numerosos libros y artículos. E-mail: miranda@ifir.edu.ar

internacional ha puesto al descubierto un aspecto que, precisamente, fue eclipsado por la vertiginosidad de los acontecimientos y sus consecuentes cambios, pero cuya vigencia es innegable. Se trata de los fundamentos teóricos que han sostenido tanto las actitudes, percepciones y acciones de la política exterior argentina, como las cuestiones que estuvieron en discusión a propósito de las visiones y conductas de esta política.

La Argentina se ha caracterizado por tener políticas exteriores sin una determinada concepción teórica. Hubo una época en la que la Argentina quiso definir la orientación de su política exterior junto al surgimiento y evolución de la teoría internacional latinoamericana, la cual aparecía como una alternativa válida frente a los paradigmas que entonces se planteaban en los países desarrollados. Sin embargo no pudo ser. La realidad estableció otro curso, y sólo quedaron los conceptos teóricos claves. Más recientemente, hubo enfoques teóricos que retomaron estos conceptos, aunque lo hicieron desde un criterio intelectual muy particular. En este caso, la realidad también impuso su curso. Pero más allá de la concordancia o no entre los supuestos teóricos de estos enfoques y la realidad, lo cierto es que esta realidad puso en evidencia los problemas sobre el uso de los conceptos claves de la teoría internacional latinoamericana para fundamentar la política exterior de un país como la Argentina.

En este trabajo se analizan algunos de estos problemas teóricos teniendo en cuenta las definiciones del pasado, ya que sobre la experiencia reciente del uso de los conceptos originales se debería *hacer* teoría para que la Argentina cuente con una orientación de política exterior.

## II. Cepas interdisciplinarias

Hacia fines de los cincuenta y principalmente durante los sesenta, el pensamiento latinoamericano comenzó a tener en cuenta el papel que desempeñaban las relaciones internacionales en la sociedad y economía de los países de la región. La etapa de la coexistencia pacífica en el marco de la Guerra Fría tuvo varios aspectos singulares que la distinguieron en la historia del siglo XX. Uno de estos aspectos fue la aparición del conflicto Norte-Sur en los primeros lugares de la agenda mundial, prácticamente disputándole prioridades y políticas a la competencia militar y estratégica que en ese momento se daba entre los bloques occidental y comunista.

A pesar de la vigencia que en esa época tenía el realismo como paradigma de las relaciones internacionales, el pensamiento latinoamericano hizo consideraciones muy específicas sobre la política mundial, en algunos casos teniendo en cuenta los supuestos teóricos de Hans Morgenthau, y en otros casos alejándose de estos supuestos. La visión latinoamericanista, que fue crítica de las relaciones internacionales, apuntó a la economía mundial y al capitalismo como los motores principales de las profundas diferencias entre los países del Norte y los del Sur. Este punto de vista fue una epistemología distinta para analizar y explicar cómo la tensión entre desarrollo y subdesarrollo afectaba lo que era el presente de América Latina y lo que iba a ser el porvenir de la región. Entonces, el lenguaje de la fuerza, propio de la bipolaridad, era contrarrestado por el de la desigualdad mundial.

Las definiciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la teoría del desarrollo, no sólo quebraban las concepciones clásicas de la economía y neoclásicas del comercio internacional, sino también introducían el concepto centro-periferia como pieza fundamental para la interpretación de las razones de la desigualdad mundial, al menos desde la perspectiva latinoamericana. Por cierto, la utilización de este concepto estuvo emparentado con las teorías internacionales del estructuralismo y del marxismo<sup>1</sup>. Pero también es cierto que una cosa era el sentido que estas teorías enhebradas en ámbitos académicos del Norte le daban al concepto centro-periferia, y otra cosa era el sentido que se le pretendía dar desde las mismas realidades latinoamericanas.

En este caso, el concepto centro-periferia fue considerado por la teoría cepalina como un obstáculo para el desarrollo de América Latina, es decir, como un concepto clave para la explicación económica del deterioro de los términos de intercambio y de las importaciones que los países del Sur debían hacer de productos cargados de valor agregado y de tecnología de los que, obviamente, estos países no disponían. Si bien la teoría del desarrollo, al aplicar el concepto centro-periferia no consideró profundamente la dimensión externa de América Latina, logró que los análisis sobre la región comenzaran a tener en cuenta que las desigualdades entre las economías nacionales formaban parte de un esquema de relaciones en el que era ineludible la evaluación de la variable contexto internacional.

Justamente, desde el impulso del enfoque cepalino y luego a partir de la crítica al mismo, se puso el énfasis en el papel que socialmente representaba la periferia en la expansión capitalista mundial, sintetizado en la reiterada expresión de que “el subdesarrollo era necesario para el desarrollo”. De este modo, desde el cuestionamiento que la teoría de la dependencia le hizo a la visión inaugurada por Raúl Prebisch, el concepto centro-periferia fue acompañado por la ponderación del término periferia, en tanto era lo que movilizaba la insatisfacción intelectual y política latinoamericana por las diferencias entre el Norte y el Sur en el sistema económico mundial. La ponderación del término periferia se basó en que la noción de dependencia era inherente a este término como una noción socio-política, no precisamente limitada a la mirada económica.

La idea de un cambio revolucionario originalmente sugerida desde la teoría de la dependencia para revertir el subdesarrollo latinoamericano, luego fue relativizada por el mismo Fernando Cardoso cuando leyó la imposibilidad de obviar el capitalismo y planteó sustituir la propuesta de un “desarrollo capitalista autónomo” por un “desarrollo dependiente asociado”. La modificación que impulsó esta lectura estuvo relacionada con la noción de dependencia a la que se consideró como parte fundamental de una estructura de dominación política mundial. Por el hecho de ser una dominación política más que económica, Cardoso señaló que desde la periferia debían tenerse en cuenta dos conclusiones relacionadas entre sí: por un lado, que era inútil confrontar con la estructura mundial, y por el otro, que esta estructura al ser dinámica provocaba diferentes niveles de dependencia que la hacían incierta y hasta contradictoria.

### III. Teoría internacional latinoamericana

Tanto la economía que impulsaba la teoría del desarrollo como la sociología del enfoque dependientista, facilitaron los análisis de América Latina desde el punto de vista de las relaciones internacionales. La periferia no fue leída como un objeto de las políticas de poder, de acuerdo a lo que inducía a pensar el realismo internacional. Es decir, no fue vista como una condición que enmarcaba resignación porque se carecía de poder. Tampoco fue leída como un requisito que alentara el pesimismo porque, estructuralmente, la periferia era sinónimo de indefensión. El pensamiento latinoamericano de las relaciones internacionales entendió que la periferia tenía alternativas, no sólo para cambiar las percepciones que se manejaban en torno a ella, sino también para proponer otro tipo de relaciones con el mundo.

Entre las alternativas, el pensamiento latinoamericano privilegió el concepto de autonomía, en tanto concepto generoso y posible para los países periféricos decididos a afrontar la lógica del poder, que en ese momento implicaba el conflicto Este-Oeste, como así también la lógica estructural representada por la tensión Norte-Sur. En verdad, el optimismo teórico de la alternativa autonomista se encontró con escenarios favorables en los primeros años de los setenta, principalmente por las debilidades que en esa época tuvieron las economías más avanzadas del mundo y por los progresos políticos alcanzados por el Movimiento de Países No Alineados (NOAL). De esta forma, periferia y autonomía fueron ejes organizadores de la teoría internacional latinoamericana.

Helio Jaguaribe (1969, 1979) fue uno de los exponentes más destacados de esta teoría. Desde la sociología, Jaguaribe pergeñó una visión que no sobreestimó el concepto de autonomía. En primer lugar, porque Jaguaribe subrayó que la autonomía era relativa a la convergencia de factores domésticos e internacionales, en tanto estructurales como funcionales. De manera que despejó todo intento de hacer de la autonomía un mito para los países periféricos. En segundo lugar, porque hizo hincapié en que el logro de objetivos autonomistas por parte de los países periféricos no significaba que, automáticamente, estos objetivos iban a ser siempre permanentes, advirtiendo —en consecuencia— que debían existir condiciones políticas para sostenerlos.

Pero el aspecto decisivo de la visión jaguaribean, fue el afirmar que sólo un “país viable” podía determinar su autonomía, siempre y cuando este país supiera conducir las permisividades que daba el marco externo. En esta dirección, el Estado fue enunciado por la teoría como el agente básico e insustituible destinado a generar los recursos y las capacidades para que, desde la viabilidad nacional, el país periférico pudiera diferenciarse internacionalmente a través de cuotas de poder propio.

El otro exponente destacado de la teoría internacional latinoamericana fue Juan Carlos Puig (1971. 1980. 1984) que, por supuesto, tuvo amplias coincidencias con la perspectiva de Jaguaribe. En realidad, ambos académicos ensayaron un pensamiento teórico y una propuesta política complementaria y, al mismo tiempo, sinérgica. Una diferencia entre ambos escapó al dominio de uno y otro, y fue que Puig no tuvo la incidencia en los medios políticos, burocráticos y académicos de la Argentina, que sí en cambio supo tener Jaguaribe

en Itamaraty, las clases dirigentes y los centros universitarios de Brasil<sup>2</sup>. Las historias de ambos países son suficientemente explicativas de esta diferencia. Pero la diferencia más nítida y contundente surge de comparar los desarrollos que tuvieron las respectivas políticas exteriores en los últimos cuarenta años.

El postulado principal de Jaguaribe de que los espacios autonomistas sólo son posibles a través de la viabilidad nacional de un país periférico, estuvo ligado a la hipótesis fundamental de Puig de que la reducción de las dependencias económica, militar y tecnológica de este país es proporcional al aumento de su autonomía política<sup>3</sup>.

Desde la ciencia política y el derecho internacional, también Puig buscó no sobrevalorar el concepto de autonomía. Por un lado, desbarató la idea de la época de que un Estado por ser formalmente independiente era autónomo en su política exterior, como así también descartó la presunción de que la autonomía existía por el sólo hecho de enunciarla desde el discurso y de definirla desde la gestión. Por otro lado, y en relación directa con lo precedente, Puig sostuvo que la autonomía era una construcción eminentemente política, ya que el desarrollo de este concepto pasaba por el compromiso que las clases dirigentes debían tener con ella a través, tanto del control institucional del proceso de toma de decisiones, como de la estructura estatal, siendo esta una herramienta indispensable para el relacionamiento internacional de un país periférico.

#### **IV. Factor cambio y cambios epistemológicos**

América Latina no estuvo ajena a los cambios del mundo de los ochenta. Uno de los fenómenos que tipificaron estos años fue la fragmentación del Sur. El NOAL entró en declinación por errores propios y por la diplomacia del Norte, y algunos países periféricos, sobre todo asiáticos, se desvincularon de los principios por los cuales se habían movido en los cincuenta y sesenta. Hubo una suerte de dispersión periférica y algunos países latinoamericanos, como México y Chile, buscaron independientemente la conexión con el Norte<sup>4</sup>. Obviamente que percibieron la “venida” de un mundo diferente y creyeron en la obsolescencia de los objetivos y expectativas que el Sur había enhebrado en los setenta. En realidad, la dispersión periférica fue el abandono que algunos países del Sur hicieron del segmento común para impulsar políticas particulares, en algunos casos pensando en lo que en su momento Cardoso había definido como “desarrollo dependiente asociado”.

La globalización en toda su magnitud y, principalmente, la universalización del mercado, tuvieron que ver con la fragmentación del Sur. Por un lado, Richard Rosecrance (1987) representó esta universalización a través del “estado comercialista” e implícitamente le quitó valor al término periferia, hasta el punto que este término tendía a ser diluido en los análisis y comentarios del momento realizados desde ámbitos latinoamericanos. Por otro lado, la debilidad del poder soviético y su posterior desaparición descomprimieron el concepto de autonomía surgido, justamente, en el clima de la Guerra Fría que había sido un clima negativo para los países latinoamericanos. De este modo, tanto la economía globalizada como el vaciamiento de contenidos que impuso la posguerra

fría, neutralizaron el papel organizador que tenían la periferia y la autonomía en la teoría internacional latinoamericana.

Por ello, no fue casual que hacia fines de los ochenta y durante los noventa se generalizara la creencia política y académica de que los conceptos de periferia y autonomía eran vetustos de acuerdo a cómo habían sido definidos primigeniamente. En primer lugar, porque se había erigido un modelo unipolar de orden internacional basado en la hegemonía norteamericana contra la que no se podía confrontar en términos políticos y estratégico-militares. En segundo lugar, porque la economía mundial estaba regida por un solo patrón de acumulación cuyas reglas de juego impedían la diversificación productiva y la configuración de alternativas financieras y comerciales<sup>5</sup>. En tercer lugar, porque las relaciones políticas parecían estar guiadas por un solo aspecto: la habilidad y destreza para negociar. En este sentido, el encolumnamiento del discurso tanto político como académico detrás del discurso económico, representó acabadamente la creencia de que periferia y autonomía habían pasado a ser conceptos históricos.

Sin duda que la globalización instaló escenarios diferentes para los países periféricos, y uno de estos escenarios fue el de presentar el conflicto Norte-Sur como una controversia híbrida en la que los países latinoamericanos, por ejemplo, no debían quedar atrapados. En cambio, se apostaba a que los países periféricos aprovecharan las supuestas bondades de la globalización. A esto se asociaba la reivindicación del realismo como la teoría internacional por excelencia después de la culminación del conflicto Este-Oeste y, sobre todo, luego de sus consecuencias políticas y diplomáticas.

En estos contextos, la condición periférica fue vista de una manera distinta y el encuadramiento de la autonomía pasó por criterios que, en algún caso, coincidieron moderadamente con la teoría internacional latinoamericana original, y en otro caso estos criterios estuvieron en el reverso de esta teoría. Pero desde la última década del siglo XX, de un modo u otro, la teoría internacional latinoamericana dio un salto conceptual y adaptó sus enfoques a los parámetros que, manejados en ámbitos académicos de los países centrales, regían las explicaciones de entonces: por un lado, siguiendo supuestos realistas, y por el otro, ensamblando aspectos del institucionalismo neoliberal<sup>6</sup>. En la Argentina hubo enfoques movidos por estos parámetros relacionados con una y otra explicación teórica.

## V. Adaptaciones teóricas y debate

Una de las adaptaciones de la teoría internacional latinoamericana estuvo vinculada a lo que pretendió ser una concepción de la política exterior argentina. Esta concepción, esbozada por Carlos Escudé (1992, 1995), buscó adaptarse a las distintas variantes del realismo y engendró lo que llamó “realismo periférico”. A la periferia la analizó como una condición fatal para la Argentina, porque a partir del diagnóstico de cómo el militarismo había dejado al país en 1983, Escudé sostuvo que este país no podía desarrollar políticas de poder sin poder<sup>7</sup>. Por ello, desde esta perspectiva entendió que el único poder válido era el que disponían, precisamente, los países poderosos. De manera que el realismo

periférico planteó que para tener poder la alternativa de un país latinoamericano era la de alinearse políticamente con la potencia dominante.

Es obvio que este supuesto difería notoriamente de la autonomía heterodoxa impulsada por la teoría internacional del pasado latinoamericano<sup>8</sup>. Cuando Puig señalaba que la formulación de objetivos autonomistas debía reconocer y aceptar el papel estratégico-militar de la potencia dominante, estuvo muy lejos de insinuar un seguidismo político con esta potencia porque la heterodoxia implicaba decisiones que relacionaran desprejuiciadamente al país con todos los actores internacionales, y que esta relación tenía que ser funcional a los intereses convenientes para el desarrollo nacional. A propósito de esto, Jaguaribe (2000), en un escrito contemporáneo, se encargó de destacar que tanto Brasil como la Argentina eran países que, por su historia y por sus características, no podían renunciar a disponer de un bien escaso que le permitía la condición periférica y que era, justamente, el de construir autonomía política.

Está claro que la categoría autonomía política concebida por Puig y Jaguaribe respondió en gran medida a las necesidades de la Guerra Fría, y que en la globalización, inundada por los negocios comerciales y financieros de carácter transnacional, esta categoría no encontraba asidero. No fue casual entonces que el realismo periférico utilizara terminología del realismo clásico, pero no orientado a la cuestión política, ya resuelta por el enfoque escudeano a través del alineamiento con el poderoso, sino destinada a definir el concepto de autonomía en el marco global de las relaciones económicas internacionales.

Así, dentro de la lógica del realismo clásico, la ecuación política costo-beneficio fue aplicada por el realismo periférico a la cuestión económica, y la autonomía fue vista como una inversión que debía realizar la Argentina mediante una correcta y acrítica adaptación a las reglas y condiciones creadas por la globalización. El Estado propuesto por el realismo periférico era un “estado negociador”. Es decir, un Estado con capacidad de negociación acorde a las idas y venidas de los factores de la globalización, de las oportunidades que brindaban a los países periféricos y al mismo tiempo de las restricciones que imponían a estos países, pero siempre en clave económica despojado de un perfil de identidad política.

En este sentido, el realismo periférico enarboló un concepto de autonomía políticamente anémico, y ello significaba el desvínculo del Estado hacia lo que debía hacer que era conducir los intereses nacionales y determinar estrategias de supervivencia y expansión para un país de menor desarrollo como la Argentina. Por lo tanto, la autonomía no era un concepto destinado a sellar espacios internacionales propios a través de iniciativas surgidas de una orientación de Estado y de la participación de diversos actores domésticos, en realidad era un concepto de gestión determinado por la obsesión de la eficacia y, sobre todo, por la obtención del éxito. Esta concepción sobre la autonomía despejada de valores políticos pretendió eliminar confrontaciones que para el realismo periférico resultaban perjudiciales de cara a las relaciones económicas internacionales, cuando las definiciones de Jaguaribe y Puig en torno a la autonomía política no planteaban el choque con los países centrales, sino algo distinto como la diversificación de las vinculaciones externas por fuera de las necesidades y urgencias de estos países, muchas veces —por caso

Estados Unidos— portando problemas de agenda diferentes a los de las agendas de los países latinoamericanos.

La otra adaptación de la teoría internacional latinoamericana estuvo relacionada con los supuestos y elementos del institucionalismo neoliberal basados, fundamentalmente, en las líneas teóricas tendidas tanto por la interdependencia compleja como por el neo-institucionalismo internacional<sup>9</sup>. Esta adaptación, enhebrada por Roberto Russell y Juan Tokatlian (2001), hizo hincapié en el concepto de autonomía con un tratamiento diferente al que originariamente le habían dado a este concepto tanto Jaguaribe como Puig. Russell y Tokatlian, en este caso de manera similar a Escudé, interpretaron que la teoría autonomista leía al mundo como un diseño hostil de los países centrales destinado a anular a los países periféricos, cuando en verdad no era así. Jaguaribe, por un lado, planteó que la buena relación con las potencias era un factor funcional y clave a la construcción autonomista, y Puig, por otro lado, al subrayar la necesidad de “desideologizar la comprensión de las condiciones objetivas del mundo real”, insinuó que no había posibilidad alguna de ignorar lo que Kenneth Waltz llama la “estructura del sistema internacional” moldeada por las potencias del *status quo*.

Contrariamente a Escudé, Russell y Tokatlian analizaron la condición periférica del Cono Sur con un criterio optimista en la medida en que los países de esta región busquen asociarse para manejar, conjuntamente, las situaciones que ellos mismos generan entre sí y con terceros, como así también las que provocan terceros y que impactan en sus sociedades y economías nacionales. De esta forma, según este criterio, los países periféricos asociados entre sí tendrían más posibilidades de lograr autonomía que si se lo propusieran aisladamente desde posiciones independientes. Por ello, el enfoque en cuestión lleva por nombre “autonomía relacional”, tratando de darle otro sentido a la impronta nacional de la política autonomista de un país conosureano.

Para la autonomía relacional, tanto la participación conjunta de países latinoamericanos en medios multilaterales con posturas comunes, como la alternativa de compartir situaciones regionales y procesos de integración, deberían ocupar un lugar decisivo y hasta excluyente en la formulación de las políticas exteriores de cada uno de estos países. Obviamente que este punto de vista, referenciado en el institucionalismo neoliberal, tiene que ver con percibir a la cooperación interdependiente, a los regímenes internacionales y a las instituciones intergubernamentales, como espacios hechos a la medida de las acciones que pueden llegar a desarrollar los países periféricos integrados entre sí. Cabe señalar que la teoría autonomista original no descartó las estrategias multilaterales, como tampoco la integración regional, y en esta dirección los análisis y las propuestas contemporáneas de Jaguaribe son un claro testimonio al respecto, aunque en cada escrito poniendo el énfasis en los aspectos políticos de la cooperación intraperiférica, diferenciándose de los supuestos de la autonomía relacional.

La autonomía relacional no ha sido pensada en clave política. Las reglas formales e informales de los diversos medios de institucionalización internacional a menudo no son tenidas en cuenta por los actores estatales, paradójicamente artífices y supuestos garantes de estos medios. En el caso de los países periféricos, esta indisciplina habitualmente se produce cuando están en juego cuestiones políticas, más concretamente las orienta-

ciones y objetivos de las políticas exteriores de estos países, generando —por otra parte— mayores consecuencias negativas que si se tratase de países centrales. De esta forma, el concepto de autonomía queda subordinado al grado de institucionalización que logren los países periféricos y, sobre todo, a la voluntad de estos países de seguir las reglas a las que se deben por estar relacionados entre sí a través de sistemas de cooperación o de integración.

La relación de cooperación política, sobre todo de coordinación política que no es de coordinación de posiciones porque estas conservan su independencia sin perderse en una decisión colectiva e irrenunciable, tiene una complejidad para el concepto de autonomía periférica distinta a la que tiene la relación de cooperación económica, en la cual los intercambios y las transacciones difícilmente tiendan a poner en riesgo principios e identidades conectados a la nacionalidad, cultura y seguridad. Por ello, la autonomía relacional ha sido pensada más en clave económica que política.

Por otra parte, la subordinación de logros autonomistas, o de su incremento, a manos de los avances posibles en torno a la relación de cooperación política entre países periféricos, puede retardar el formato heterodoxo propio de cada uno de estos países, sabiendo de las dificultades del subdesarrollo, de sus inestabilidades y, específicamente, de las diferencias de viabilidad nacional que existen en el Cono Sur, a excepción de que en nombre de la autonomía relacional algunos de los actores regionales pretenda reforzar sus objetivos políticos nacionales.

## **VI. La experiencia argentina**

Sin duda que los cambios que se fueron dando en el mundo desde los inicios de la teoría internacional latinoamericana hasta el presente, le han restado base empírica a algunas de las consideraciones realizadas por esta teoría<sup>10</sup>. La posguerra fría y la misma globalización, han configurado escenarios inimaginables para quienes intentaron una explicación de relaciones internacionales desde América Latina con propuestas destinadas a las políticas exteriores de los países periféricos. Los temas como el surgimiento de los países emergentes, o bien el ascenso de las potencias regionales entusiasmadas con lograr alcance global, son ejemplos de una base empírica no tenida en cuenta por la teoría original. Otro caso, que no sólo ha impactado en la teoría latinoamericana sino en todas las concepciones clásicas de las relaciones internacionales, fue el predicamento que en los últimos tiempos tuvieron en estas relaciones las vinculaciones entre actores no estatales en el marco de la lógica transnacional.

Por estas y otras razones, la teoría latinoamericana osciló hacia definiciones que ayudaran a explicar la nueva base empírica y, sobre todo, a formular propuestas para los países periféricos acordes a esta base. Por cierto que el concepto de periferia no fue descartado por los enfoques teóricos esbozados desde fines de los ochenta, ya que la periferia seguía siendo una condición objetiva de la realidad del conflicto Norte-Sur, aunque este conflicto adquirió otra complejidad política y económica sobre la cual, precisamente, aquellos enfoques hicieron sus consideraciones. Pero también es cierto que en estas consi-

deraciones, el concepto de periferia dejó de ocupar el lugar prevalente que la teoría latinoamericana original le había adjudicado. Sobre esto mucho tuvo que ver que los nuevos enfoques se hicieran en base a los parámetros internacionalistas del realismo y del institucionalismo neoliberal.

En cambio, el concepto que siguió ocupando un lugar clave en las adaptaciones que los enfoques contemporáneos realizaron alrededor de los mencionados parámetros, fue el concepto de autonomía<sup>11</sup>. Esta situación es observable en las teorizaciones que se hicieron en torno a la Argentina.

En el caso del enfoque del realismo periférico, el concepto de autonomía, si bien no fue un concepto sustancial, tuvo una magnitud importante por su sesgo economicista en sintonía tanto con toda la línea teórica esgrimida, como con la situación de la Argentina que se planteaba a principios de los noventa. Este enfoque, en verdad, reforzó la condición de país periférico porque eliminaba posibles espacios tendientes a reducir la dependencia política, teniendo en cuenta la obviedad de que esta noción era opuesta a la autonomía. De modo tal que este realismo, formulado desde la condición periférica, consistía en encuadrar lo que entendía por autonomía en lo que era el mejoramiento de las relaciones económicas internacionales de la Argentina, como único medio posible para morigerar o salir del subdesarrollo. Desde una mirada diferente, el enfoque de la autonomía relacional pensó a la condición de país periférico de un modo positivo a partir del imaginario de la cooperación internacional y del papel de las instituciones intergubernamentales. La asociación entre países periféricos fue vista como un medio más que necesario para generar autonomía común, suponiendo —por ejemplo— que Argentina y Brasil iban a simplificar la complejidad de sus respectivas políticas exteriores a través de fórmulas de cooperación interestatal y de procesos de integración regional.

Uno y otro enfoque teórico contrastó con diferentes realidades. Las consecuencias de estos contrastes fueron diversas, pero cabe señalar dos conclusiones esenciales. Por un lado, que la autonomía política, para la Argentina, todavía sigue siendo un requisito de su estatura internacional, ya que el valor de esta autonomía se ubica en una escala de mayor envergadura a la de los aciertos y desaciertos del país en las relaciones económicas con el mundo. Por el otro, que en las políticas exteriores del Cono Sur aun perduran aspectos profundamente diferenciadores entre ellas, más allá de los caminos asociativos transitados por los países de la región y de la ilusión de que la Comunidad Sudamericana de Naciones no sólo sea un sello internacional. Sobre estas conclusiones es mucho lo que se puede analizar. Pero en este espacio es posible subrayar que estas conclusiones se han transformado en un desafío para la política exterior argentina.

Entre otras cosas, porque así como los cambios que se dieron en el mundo desde los inicios de la teoría internacional latinoamericana le quitaron sustento empírico a aspectos de esta teoría estimulando nuevos enfoques al respecto, de la misma forma algunos de los cambios externos generados en torno a la Argentina desde los noventa hasta el presente —por ejemplo, la política regional— desarticulaban supuestos de estos enfoques relacionados con las adaptaciones que realizaron, en un caso con el realismo y en el otro con el institucionalismo neoliberal.

Al margen de lo que pasó en la Argentina democrática, y de lo que experimentó el país con el manejo de las relaciones exteriores, la búsqueda de los fundamentos de su política internacional no puede esquivar dos cosas. En primer lugar, así como en su momento periferia y autonomía fueron ejes organizadores de la teoría internacional latinoamericana, actualmente en el debate en torno a la situación de la Argentina en el mundo, sobrevuelan ambos conceptos sean cuales fueren las definiciones que se postulen para ellos. Sobre todo porque el concepto de periferia representa una condición objetiva, histórica y presente, inevitable en las proporciones de las relaciones internacionales contemporáneas, mientras que el concepto de autonomía —justamente en el caso argentino— es una condición subjetiva librada a voluntades políticas e intereses nacionales.

En segundo lugar, es cierto que las políticas exteriores aplicadas y que estuvieron inspiradas en marcos teóricos clásicos como el realismo y el institucionalismo neoliberal, ameritan una evaluación y un balance como tales. Pero también es cierto que estas políticas trascendieron a los gobiernos que las implementaron, y sus supuestos teóricos —de un modo u otro— han quedado anclados en las clases dirigentes y en distintos ámbitos burocráticos y académicos con la pretensión, desde la diversidad y la oposición, de influir en la orientación de la política exterior argentina, que como política pública, postergó indeterminadamente una decisión sobre esta orientación.

## **VII. A modo de cierre**

Por cierto, los enfoques que reinterpretaron los conceptos de periferia y autonomía en la Argentina tuvieron una actitud superadora con respecto a las teorizaciones de los sesenta y setenta. Esta actitud representó una importante actualización de los mencionados conceptos con respecto a la relación entre teoría y realidad. Indiscutiblemente, esto ha sido un signo muy positivo para la política exterior argentina, huérfana de concepciones teóricas y de discusiones distantes de lo efímero y del golpe mediático. Estos enfoques buscaron algo diferente, no tanto en el análisis, como sí en las propuestas. Para ello se apoyaron en elementos fundamentales de teorías pensadas en países centrales, lo cual enriqueció la perspectiva por el soporte epistemológico que tienen estas teorías en el campo del conocimiento de las relaciones internacionales. Sin embargo, el apoyo que estos nuevos enfoques experimentaron en torno al realismo o al institucionalismo neoliberal fue significativo, porque sus concepciones sobre periferia y autonomía estuvieron determinadas por estas teorías de países centrales, a pesar de que los animaba la realización de un planteo inédito para la Argentina.

Por múltiples combinaciones, las adaptaciones no tuvieron la correspondencia empírica deseada, aunque esta conclusión analítica escapa a los objetivos del presente trabajo. Lo que aquí sí se subraya es que las mencionadas adaptaciones han aportado y aportan claramente al debate sobre la orientación de la política exterior argentina. Principalmente a la necesidad de que este debate provoque consensos indispensables para la toma de decisiones en un segmento estratégico del país de cara al futuro. Pero en base a la experiencia de estas adaptaciones es posible realizar una observación.

Las viejas definiciones de los conceptos de periferia y autonomía deberían ser reivindicadas, no por su impronta histórica, sino precisamente por el valor teórico que tienen para la política exterior de un país como la Argentina. Sobre todo el concepto de autonomía. Como ejemplo, vale la reivindicación de las viejas definiciones de este concepto, con algunas contramarchas, que viene haciendo Brasil desde principios de los ochenta caracterizando su política exterior como una política que ha sabido manejar su propia orientación autonomista en cada uno de los contextos internacionales que afrontó. Jaguaribe ha sido testigo de la realidad de su teorización, que al momento de actualizarla no se salió del molde original. Por otra parte, la trayectoria internacional de Brasil no significó que su diplomacia ignorara las teorías surgidas y sostenidas en los países centrales, sencillamente fue el resultado de la rutina de construir políticas que, en mayor o en menor medida, según las circunstancias, tuvieron como referencia incólume al pensamiento autonomista.

En la Argentina, la reivindicación de las viejas definiciones de la autonomía no sería otra cosa que la de teorizar independientemente como hace cuarenta años, en lugar de insistir en las adaptaciones conceptuales. Esta teorización no implica bajo ningún punto de vista dejar de reconocer, sistemáticamente, los paradigmas vigentes en el conocimiento de las relaciones internacionales y los modelos políticos que rigen estas relaciones. Diferente a la experiencia brasileña, la Argentina debe desactivar la mezcla teórica que fundamenta su política exterior. Sobre todo porque conspira contra el correcto manejo que la política exterior debería hacer de los contextos internacionales con los que la Argentina está relacionada. Justamente, el manejo de los contextos externos de la Argentina muchas veces no tuvo la velocidad de respuestas frente a los cambios que se dieron en estos contextos. El no tener velocidad de respuestas ante los cambios externos es un claro testimonio de la falta de una base teórica que inspire políticas. Por ello, un buen comienzo para ir enhebrando esta base es absorber las viejas definiciones autonomistas, abandonar los aspectos extemporáneos de esta concepción e impulsar una nueva teorización que fundamente la orientación de la política exterior, acorde a cómo está la Argentina en el mundo y a las expectativas que debería tener de acuerdo a su identidad.

*Recibido: 29/07/05. Aceptado: 27/08/05*

## NOTAS

1. A pesar de los denominadores comunes, es posible señalar —entre otros— dos aspectos que diferencian a la teoría internacional del estructuralismo, como combinación marxista y neomarxista, de la perspectiva latinoamericana. Ver: Muñoz, Heraldo (1978). Uno de los aspectos es el pesimismo del estructuralismo, ya que considera que las condiciones objetivas del conflicto Norte-Sur, para los países subdesarrollados, son insuperables sin un cambio revolucionario. Otro aspecto de esta teoría es sostener que el conflicto Norte-Sur se basa en estructuras de dominación y reproducción impuestas por los países desarrollados que resultan imposibles de ser manejadas desde la periferia. Samir Amin (1997), con su tesis de los “cinco monopolios”, trata de demostrar la dificultad del Sur para revertir las estructuras y mecanismos a través de los cuales los países desarrollados dominan al Tercer Mundo.
2. Ver: María Soares de Lima (1992. 1994). Amado Cervo (2001).

3. Sobre la hipótesis, ver: Roberto Miranda (2003).
4. Entre otras cosas, México fue preparando su abandono del Grupo de los 77 para finalmente incorporarse a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Por su parte Chile, a través de la política económica del gobierno de Augusto Pinochet, no sólo se desinteresó de la Comunidad Andina de Naciones y de la región, sino también diseñó una estrategia de inserción en el Norte desconociendo el discurso de épocas anteriores. Ver: Manfred Wilhelmy y Roberto Durán (2003).
5. Ver: Arturo Guillén (2004).
6. El vacío de una producción independiente se ponía de manifiesto en estudios sobre el estado de la cuestión de la teoría de relaciones internacionales, realizados en ámbitos académicos de países desarrollados, ver: Salomón González (2002).
7. Ver: Carlos Escudé (1989).
8. Sobre aspectos de debate, ver: Alejandro Simonoff (2003).
9. Robert Keohane y Joseph Nye (1988). Robert Keohane (1988). Robert Keohane (1993). Al respecto es interesante el debate planteado por Robert Jervis (1999).
10. De los intentos académicos por darle continuidad a la teoría autonomista a la luz de los cambios, es posible señalar: Luis Dallanegra Pedraza (1985). Guillermo Figari (1985).
11. Por ejemplo: Juan Tokatlian y Leonardo Carvajal (1993). Gerhard Drekonja-Kornat (1993). Juan Tokatlian (1996).

## **BIBLIOGRAFÍA**

- AMIN, Samir. *Los desafíos de la mundialización*. México, Siglo XXI, 1997.
- CERVO, Amado. *Relações internacionais da America Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasilia, IBRI, 2001.
- DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. "Principios de teoría de las relaciones internacionales de los países Sur" en *VIII Congreso de la Asociación Argentina de Derecho Internacional*. La Plata, 1985.
- DREKONJA-KORNAT, Gerhard. "Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa", en GÓMEZ y otros. *Redefiniendo la autonomía en política internacional*. Bogotá, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, 1993.
- ESCUDE, Carlos. "De la irrelevancia de Reagan o Alfonsín: hacia el desarrollo del *realismo periférico*", en AA.VV. *Estados Unidos y la transición argentina*. Bs.As., Legasa, 1989.
- ESCUDE, Carlos. *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Bs. As., Planeta, 1992.
- ESCUDE, Carlos. *El realismo de los Estados débiles: la política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Bs. As., Grupo Editor Latinoamericano, 1995.
- FIGARI, Guillermo. "Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista" en *Nuevo Mundo*. Caracas, 1985, pp. 29-30.
- GUILLÉN, Arturo. "La teoría latinoamericana del desarrollo: reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo" en *III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo*. Río de Janeiro, 2004.

- JAGUARIBE, Helio. "Dependencia y autonomía en América Latina", en AA. VV. *La dependencia político-económica de América Latina*. México, Siglo XXI, 1969.
- JAGUARIBE, Helio. "Autonomía periférica y hegemonía céntrica" en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, 1979, n° 46.
- JAGUARIBE, Helio. "La construcción de la Unión Sudamericana" en *Archivos del Presente*, 2000, n° 21.
- JERVIS, Robert "Realism, Neoliberalism, and Cooperation. Understanding the Debate" en *International Security*, 1999, n° 24/1, pp. 42-63.
- KEOHANE, Robert. *Después de la hegemonía*. Bs. A, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- KEOHANE, Robert. *Instituciones internacionales y poder estatal*. Bs. As., Grupo Editor Latinoamericano, 1993. Edic. orig.1989.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph *Poder e interdependencia*. Bs.As., Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- MIRANDA, Roberto. "Argentina: autonomía en tiempos de crisis" en *Relaciones Internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 2003, n° 24, pp. 127-140
- MUÑOZ, Heraldo. "Cambio y continuidad en el debate sobre la dependencia y el imperialismo" en *Estudios Internacionales*. Santiago de Chile, 1978, pp. 88-138.
- PUIG, Juan Carlos. "La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo" en *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*. UN de Rosario, 1971, n° 37/38.
- PUIG, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980.
- PUIG, Juan Carlos. "Introducción", en AA. VV. *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Bs. As., Grupo Editor Latinoamericano, 1984. Tomo I.
- ROSECRANCE, Richard. *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Madrid, Alianza, 1987.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur" en *POSTData*, 2001, n° 7, pp. 71-92.
- SALOMÓN GONZÁLEZ, Mónica. "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones" en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*. 2000, n° 256.
- SIMONOFF, Alejandro. "La interpretación del pasado como eje de disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé" en *Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 2003, n° 25, pp. 129-148.
- SOARES DE LIMA, María "Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño" en VV. AA. *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Bs. As., Grupo Editor Latinoamericano-RIAL, 1992, PP. 53-83.
- SOARES DE LIMA, María. "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña" en *América Latina/Internacional*, 1994, n° ½, pp. 27-46.
- TOKATLIAN, Juan y CARVAJAL, Leonardo. "Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto", en AA. VV. *Redefiniendo la autonomía en política internacional*. Bogotá, Universidad de Los Andes, 1993, pp. 22-38.
- TOKATLIAN, Juan "Pos-guerra fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua" en *Análisis Político*. Bogotá, 1996, n° 28, pp. 22-40.
- WILHELMY, Manfred y DURÁN, Roberto. "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y 2000" en *Revista de Ciencia Política*. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2003, n° 2, pp. 273-286.