

# CONTEXTO INTERCULTURAL DE LA ARGENTINA: UN RETO PARA LA POLÍTICA EXTERIOR

**Roberto Alfredo Miranda \***

**RESUMEN:** En el contexto externo de la Argentina, las relaciones interculturales en el Cono Sur son un factor de cambio que -de un modo u otro- puede sensibilizar su política exterior. Sobre todo porque la relación con el cambio externo es uno de los aspectos más traumáticos de la política exterior argentina. Sus dificultades tienen que ver con el proceso de formulación en el cual la disociación entre la política doméstica y la política exterior es moneda corriente. Ante el incremento y la densidad transnacional de las relaciones intersociales y por lo tanto interculturales, el nivel actual de articulación entre la política interna y la política externa es materialmente irrelevante. El desafío de la política exterior argentina es revertir este nivel de articulación, como medio para evitar que el cambio surgido de la cooperación intercultural y principalmente de una tensión de este tipo de naturaleza, no se transforme en un factor desestabilizador del país.

**ABSTRACT:** *Argentina's Intercultural Context: a challenge to its foreign policy*

Within Argentina's foreign context, the intercultural relations in the Southern Cone are a change variable that might, somehow, impinge on its foreign policy. Above all, this is mainly due to the critical relationship of Argentine foreign policy and external change. Its difficulties stem from the formulation process which promotes a dissociation between its domestic and foreign policy. Upon the transnational increase and density of inter-societary and, hence, intercultural relationships, the current level of articulation between domestic and foreign policies is almost irrelevant. How to revert such level of articulation is the major challenge Argentine foreign policy is currently facing. This should be done to prevent that the change, which took place as a result of intercultural cooperation and mainly, from a tension of its own nature, does not turn into a destabilizing factor for the country.

## **I. La actualidad mundial de la cuestión cultural**

Una de las características más notorias del mundo en los últimos tiempos es la trascendencia que vienen adquiriendo las diferencias identitarias en las relaciones interestatales. Es conocido el debate teórico entre enfoques fatalistas y optimistas sobre la cuestión cultu-

ral en clave internacional<sup>1</sup>. Más allá de este debate no hay dudas de que las relaciones entre sociedades civiles de distintos países, entendidas como relaciones transnacionales, han transformado a las relaciones internacionales en un marco generoso para el desarrollo tanto de las armonías como de las discordias entre estas sociedades.

---

\* **Roberto Alfredo Miranda es Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor Ordinario en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Profesor en la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Investigador del CONICET.**

En torno a la actualidad mundial de la cuestión cultural es posible considerar tres aspectos fundamentales. En primer lugar cabe valorar a la cuestión cultural por su naturaleza transnacional. Sobre todo porque las relaciones intersociales son cada vez más independientes de las relaciones intergubernamentales, hasta el punto en el cual las relaciones entre las sociedades civiles pueden paralizar a las autoridades estatales, o bien pueden poner en duda sus capacidades como tales<sup>2</sup>. Al respecto se debe tener en cuenta que en el dominio transnacional, las estructuras emocionales y las concepciones e ideas de una sociedad, cobran un valor más que significativo en los intercambios que esta sociedad desarrolla con otras<sup>3</sup>. Materialmente hablando está claro que las fronteras nacionales son superadas por los vínculos intersociales. Incluso, como resultado de estos vínculos, existe la posibilidad de que las sociedades civiles de distintos países desconozcan acuerdos internacionales sellados por sus respectivos gobiernos. Por ello no es casual el análisis de Richard Rosecrance en el cual trata la crisis de la autoridad gubernamental con el advenimiento del “Estado virtual”<sup>4</sup>.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la cuestión cultural así como es un soporte que favorece la cooperación entre diversas sociedades de distintos Estados porque aporta valores comunes, también es una cuestión en la que las tensiones entre estas sociedades por diferencias identitarias o de nacionalidad constituyen una posibilidad cierta<sup>5</sup>. Por ejemplo, la movilización de flujos migratorios provocados por la expansión del mercado mundial, como así también la producción comunitaria generada por los regionalismos económicos y la influencia de actores externos no estatales en la política doméstica de los países, han creado situaciones muy particulares en las que se procesan prejuicios,

etnocentrismos y estereotipos que distinguen o distancian a las sociedades civiles de diferentes Estados<sup>6</sup>. Esto es lo que arroja el estudio de Eckhard Deutscher al ensayar una interpretación sobre América Latina<sup>7</sup>. De este modo, como las relaciones intersociales indefectiblemente acarrear relaciones entre varias culturas en un dinámica común o en un mismo espacio, estas relaciones no están exentas de tensiones. Estas tensiones, que son de orden intercultural y que tienen como telón de fondo los condicionantes internacionales, automáticamente se convierten en un tema interestatal, con todo lo que ello significa en este momento desde el punto de vista de la política mundial<sup>8</sup>.

Por último, es evidente que la trascendencia alcanzada por la cuestión cultural en las relaciones internacionales tiene vinculación con la vigencia y proliferación de los denominados conflictos anómicos<sup>9</sup>. El tema de los conflictos de tipo cultural se ha estado mezclando con otros temas de agenda “intermística”, como lo son las confusiones comerciales en áreas de frontera, los derechos o intereses de “ciudadanía” en un país extranjero, las discrepancias económicas en torno al medio ambiente, la influencia social del narcotráfico, las presiones políticas ilimitadas de las mafias, por mencionar algunos de los casos más representativos. A pesar de la autonomía de las conductas intersociales y de la devaluación del actor estatal, la impronta identitaria de la sociedad civil no está absolutamente separada de los intereses políticos y económicos del Estado<sup>10</sup>. De un modo u otro, los intereses nacionales no sólo aglutinan valores materiales, también concentran valores simbólicos, y esto cuenta considerablemente en un conflicto anómico<sup>11</sup>.

A propósito de estos aspectos que hacen a la actualidad mundial de las relaciones

interculturales, es posible la pregunta de por qué la Argentina debe prestar atención a este tipo de relaciones con países de la subregión. La cuestión de las diferencias identitarias es una cuestión que en esta época compromete seriamente al actor estatal, sobre todo porque en los vínculos de este actor con otros países, las relaciones intersociales pueden ser fuente de situaciones no deseadas. Por ejemplo, la discordia cultural entre sociedades vecinas genera lo que Marc Ross llama una “polarización política” entre Estados<sup>12</sup>. La derivación de esta polarización es la potenciación de los nacionalismos, que suelen estar sustentados en integrismos culturales y suelen configurar - como analiza Eric Hobsbawm- programas políticos<sup>13</sup>. Es sabido que el objetivo de estos nacionalismos es que el Estado “asepsialice” el orden interno, delimite las diferencias culturales con países vecinos y paralelamente defienda la identidad nacional, lo cual no es ni más ni menos que consentir la tensión y estar presto para un choque con otro Estado.

Por cierto la Argentina no tiene una tradición de luchas y de confrontaciones violentas con los países vecinos. La nación no encarna un proyecto histórico de violencia ni desarrolla sentimientos hostiles hacia “el otro”, como tampoco realiza prácticas sociales inspiradas en el rechazo o en la eliminación del vecino en aras de la “pureza” de su nacionalidad. Por otra parte, la sociedad civil no es adicta a impulsar el miedo, habitualmente tributario del ideologismo nacionalista. Las reivindicaciones culturales cada vez se alejan más de los usos políticos a las que estuvieron acostumbradas, con lo cual los espacios para internacionalizar las ofensivas nacionalistas son escasos, y el aprovechamiento ideológico de la identidad nacional para fines confrontacionistas es mínimo.

Sin embargo, independientemente de los

proyectos nacionalistas, todo lo que representa la nación está vinculado a lo que significa para una sociedad civil la identidad cultural. El problema es la exacerbación de las diferencias identitarias entre la Argentina y los países de la subregión, porque indefectiblemente estas diferencias se estatalizan dado el fuerte vínculo de la nación con el Estado<sup>14</sup>. Esto es así porque hasta el momento, nación e identidad cultural conservan aspectos invariables, muy a pesar de los cambios y de las nuevas tendencias surgidas con el modelo tecnoeconómico, el movimiento financiero transnacional y el impulso de una sociedad civil ampliada y difusa en clave global. Pero como afirma Alain Touraine, todavía ningún país renunció a su conciencia nacional que es la conciencia de la identidad cultural, en tanto representa “el Estado y el pueblo”<sup>15</sup>.

De manera que si la discordia por diferencias identitarias en las relaciones intersociales puede ser motivo de situaciones no queridas para los Estados, en el caso de los países periféricos la tensión intercultural adquiere una connotación de riesgo, ya que esta tensión aunque no se convierta en un conflicto violento, es una controversia que puede ser aprovechada por terceros con objetivos e intereses muy distintos a los de los actores involucrados<sup>16</sup>.

La experiencia histórica de los conflictos intraperiféricos ha dado muestras más que suficientes de los costos de avivar irracionalmente este tipo de controversia internacional. Por ello, la dinámica y el proceso internacionales de las relaciones interculturales, tanto en perspectiva de cooperación como en perspectiva de tensión, es un tema que pone al descubierto uno de los aspectos más traumáticos de la política exterior argentina: su relación con el cambio externo<sup>17</sup>.

## II. Relaciones interculturales: el cambio como factor destabilizador

El Cono Sur es un espacio en el cual ha habido un crecimiento importante de las relaciones transnacionales. Este espacio se convirtió en un sistema de interacciones entre lo global y lo local, con todas las ventajas y contradicciones que ello implica para la convivencia regional<sup>18</sup>. En este sentido la intensificación de las relaciones interculturales conosureanas, contrariamente a lo que suele sostenerse, han puesto de manifiesto que la heterogeneidad entre las sociedades civiles de los países de la subregión es cada vez más significativa<sup>19</sup>. Por este motivo no es casual que así como aquella intensificación desarrolla escenarios de cooperación e integración, también presenta escenarios de diferenciación cultural<sup>20</sup>. Entre otras razones, los distintos niveles de desarrollo, la diversidad étnica y racial, los diferentes grados de modernidad social y la variedad en las concepciones ideológicas, dan cuenta de los escenarios de diferenciación<sup>21</sup>.

Por cierto los escenarios conosureanos de diferenciación cultural no son relevantes en sí mismos. El dilema es cuando alguna de las mencionadas razones se asocia a un proceso relacionado con la desigualdad estructural entre los países vecinos, o bien cuando se asocia a un proceso de competencia de poder regional que libren estos países. Esta asociación habitualmente se realiza en nombre de la nación, del territorio y de los intereses nacionales, muy a pesar de la evolución que vienen experimentando estas nociones<sup>22</sup>.

En verdad, a la política exterior argentina no le han preocupado los escenarios conosureanos de diferenciación cultural, en parte porque no surgieron crisis de magnitud

regional referidas a este tipo de escenarios, y en parte porque el actor gubernamental nunca quiso considerar a la cuestión identitaria en la conducción de las relaciones externas. En algunas ocasiones determinados proyectos políticos que en su momento lograron ser puestos en marcha se desentendieron de los asuntos sociales y culturales con países vecinos, en otras ocasiones hubo proyectos que abusaron del concepto de nacionalidad sólo para convertirlo en una excusa legitimadora de la base nacionalista que los animaba y del aislamiento regional que impulsaban.

La Argentina, actualmente, acusa síntomas claros sobre las dificultades que la constriñen para afrontar las crisis y los cambios derivados de los citados escenarios en los que la relación de la cuestión intercultural con factores políticos, económicos o militares de la subregión, es determinante de las diferencias con países vecinos. Lo que aquí es importante subrayar es que el cambio que conlleva la tensión intercultural no es un cambio de sustitución de una situación por otra en virtud de una competencia o rivalidad entre situaciones opuestas. En realidad, *el cambio emergente de la tensión intercultural lo que hace es recomponer esta tensión modificando su sentido*. Puede ocurrir que por efecto transnacional haya situaciones de contracultura, porque en algún caso estas situaciones son reactivas a lo global, en otro resisten el impulso de una cultura de carácter innovador, o bien pretenden sostener restos de la cultura tradicional. De un modo u otro, en estas situaciones tan particulares es donde surgen los sentimientos de rechazo, los integristas y la opción por diferenciarse<sup>23</sup>.

Un ejemplo de los síntomas que tiene la Argentina sobre sus dificultades para abordar este tipo de situaciones, es la ausencia de una

estrategia de anticipación que le permita manejar la tensión intercultural con otros países antes de que esta tensión se convierta en amenaza de conflicto político. El tener esta estrategia significaría, entre otros aspectos, contar con una base descriptiva acerca de lo que podría ocurrir a través de una presión internacional de orden intercultural. Incluso, en términos de cooperación, las políticas desarrolladas por la Argentina desde el sector educacional tienen una limitada preparación diplomática y un escaso compromiso institucional como para soportar los cambios surgidos de las relaciones intersociales e interculturales<sup>24</sup>.

Estas dificultades ponen en evidencia que el problema de la Argentina, como sucedió en el pasado y en los últimos tiempos a través de muchos de los cambios dados en el contexto externo, reside en que una variación en las relaciones interculturales con países de la subregión, ya sea por asociación mediante la cooperación e integración, ya sea por discordia en virtud de tensiones identitarias o simbólicas, se puede transformar en un factor potencialmente desestabilizador de la política exterior.

### **III. Las dificultades de la política exterior argentina**

Contrariamente a lo que suele suponerse, uno de los mayores inconvenientes de la política exterior argentina no es su implementación, sino la formulación de la misma<sup>25</sup>. La formulación implica algunos aspectos fundamentales, por ejemplo, cuál es la percepción que se construye en torno al mundo y que es la base de la política exterior del país, como quiénes son sus hacedores y de qué medios disponen para la toma de decisión en relaciones internacionales<sup>26</sup>. Sin duda alguna que el análisis de estos aspectos y de otros más también,

revelaría la existencia de distintas contrariedades sobre cómo se han planteado las estrategias internacionales de la Argentina en su evolución y en el presente, hasta el punto en el cual las paradojas serían el común denominador de las conclusiones a las que se arribaría.

A pesar de que en los últimos años el discurso de política exterior ha expresado una familiarización con las transformaciones mundiales y con la velocidad que el cambio internacional viene imponiendo en los ámbitos interestatales, este discurso todavía no asimiló los procesos y efectos de lógica transnacional, particularmente las estructuraciones y sentidos que están teniendo las relaciones intersociales en el marco del Cono Sur, como una consecuencia positiva de los proyectos del tipo Mercosur, o bien como un resultado negativo de los colapsos financieros y de las asimetrías económicas entre los países de la subregión que, por otra parte, contribuyen a profundizar las diferenciaciones. Si el discurso de política exterior todavía no ha absorbido las regularidades y singularidades propias de las relaciones transnacionales, entonces es obvio que la Argentina aún está lejos de anticipar o de abordar los cambios que se generan en las relaciones intersociales e interculturales con países vecinos.

Algunas cuestiones relacionadas con el proceso de formulación de la política exterior pueden dar testimonio de esta realidad, como por ejemplo el hecho de que la Argentina no haya institucionalizado criterios modernos para tal formulación. La expresión más concreta de este hecho es la reducida y esporádica vinculación existente entre la política doméstica y la política externa, sobre la cual el “sistema decisional” mucho tiene que ver<sup>27</sup>. Un aspecto demostrativo del costo que debe saldar la Ar-

gentina por esta situación es la imposibilidad de la política exterior de desarrollar lo que James Rosenau teoriza como “política transversal”, hacia la cual varios países se están encaminando en los últimos tiempos<sup>28</sup>. Precisamente, la pregunta es si la política exterior argentina está en condiciones de procesar la aparición y expansión de las nuevas esferas de autoridad no estatal vinculadas a niveles subnacionales, transnacionales y no gubernamentales, tanto del país como de los vecinos, o bien si está en condiciones de procesar lo que Susan Strange define en términos de dilución del Estado, en grados hacia abajo y hacia arriba<sup>29</sup>.

Otra de las cuestiones que hace permeable a la formulación de la política exterior argentina es la incoherencia ideológica de sus fundamentos. Esta incoherencia es manifiesta por la falta de una concepción amplia y duradera sobre la autopercepción del país en el mundo. La ausencia de tal concepción no sólo significa el abandono de una dosis de racionalidad para determinar “quiénes somos” y “dónde estamos”. También implica desistir, por un lado, de la desmitificación de los condicionantes sistémicos a los que está sometida la Argentina para saber “qué escenarios se le van presentando”, y por el otro, implica desistir del análisis de las posibilidades reales con las que cuenta el país para conducir sus relaciones exteriores, es decir en función de comprender “cómo es el punto de partida” desde el cual debe sostener sus posiciones internacionales.

Uno de los indicios por los cuales la política exterior no ha institucionalizado parámetros modernos para su formulación, es la exigua y complicada relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en los tratamientos y discusiones de los temas y problemas internacionales de la Argentina<sup>30</sup>. Otra pista es que para estos temas y problemas, no ha habido mayo-

res prácticas de “política democrática”. Sin duda alguna esta falencia ha repercutido muy negativamente en las estrategias internacionales del país, porque de un modo u otro se fragilizaron sus posiciones y acciones externas, como lo demuestran las negociaciones que la Argentina viene sosteniendo en la dimensión económico-financiera desde el año 2000. Un tercer indicio que también merece ser citado es que la diplomacia argentina todavía conserva un sesgo declarativo, en lugar de impulsar -desde la misma formación de la política exterior- una diplomacia con vocación activa, alejada de las contradicciones en las que suele caer el país a través de sus conductas internacionales, a menudo apoyadas en desprolijidades internas y en un rol exageradamente expectante de lo que hacen otros actores<sup>31</sup>.

Uno de los aspectos que revela la escasa y ocasional vinculación entre la política doméstica y la política externa, es el mal uso que de sus capacidades y recursos hace la Argentina en el momento de la toma de decisión como actor estatal. Este aspecto es contrario a una de las tendencias mundiales que hace varios años muestra que no hay conducción de las decisiones externas sin el procesamiento de “las necesidades e impulsos internos”<sup>32</sup>. Por otra parte, el mal uso de las capacidades y recursos estatales en un proceso de toma de decisiones de política exterior trastoca la adaptación de esta política al cambio, el cual es frecuente en el contexto de las relaciones intersociales e interculturales.

El cambio que surge de las relaciones intersociales por los límites que imponen las identidades culturales que no se comparten, o bien que surge entre sociedades que tienen acceso a redes transnacionales y las que están excluidas de tales redes, como asimismo las

modificaciones derivadas del roce de particularismos entre grupos subnacionales (por ejemplo migrantes) o grupos supranacionales (por ejemplo los que se configuran en áreas de frontera), son algunos de los varios casos para los cuales la política exterior argentina acusa dificultades en su capacidad de adaptación a las nuevas situaciones. Con estos inconvenientes en la capacidad de adaptación, no es difícil imaginar las muchas posibilidades que tiene la política exterior de ser desestabilizada por el cambio. Hipotéticamente, tales inconvenientes se explican porque el nivel de articulación entre la política doméstica y la política exterior es irrelevante con respecto a las relaciones interculturales que actualmente el país desarrolla en el Cono Sur.

### III.1. El mecanismo decisional

Una variable fundamental de la política exterior es el “sistema decisional”. A este sistema se lo considera como una matriz de proceso político a través de la cual se pone en marcha un “mecanismo real del fenómeno del poder”<sup>33</sup>. Por supuesto que este sistema es diferente al concepto de resolución de problemas, supone un punto de llegada. La noción de mecanismo tiene otro sentido, en tanto combinación de elementos y prácticas que desempeñan una tarea común.

Es un proceso irregular entre el punto de partida, que es la elaboración de políticas no sólo para resolver problemas sino también para anticiparlos, y el punto de llegada. Para el caso de la toma de decisiones de la política exterior argentina cabe la pregunta sobre cómo funciona este mecanismo, lo cual -entre otros aspectos- implica considerar cuáles son los ámbitos de presión y los canales de conexión habituales, como así también qué intereses y objetivos se mueven en torno a la formulación de la política exterior.

En la formulación de la política exterior argentina prácticamente no hay un mecanismo decisional orientado hacia las relaciones interculturales del país con la subregión. En los pocos casos de procesos decisionales vinculados a estas relaciones, se ha observado un notorio vacío de actores gubernamentales y no estatales involucrados en las conexiones de la sociedad civil argentina con sociedades similares de países vecinos. Por ejemplo, actores subestatales como las provincias y los municipios, o bien actores no gubernamentales como las ONG's, no tienen la posibilidad de *influir* sobre las decisiones que relacionan factores permanentes y ocasionales ligados a las cuestiones intersociales. Por esta razón, el nivel de articulación entre la política doméstica y la política exterior se ha transformado en irrelevante ante el enorme crecimiento que vienen registrando las relaciones interculturales de la Argentina con los países de la subregión.

Esta irrelevancia no sólo es por la ausencia de algunos de los actores gubernamentales y no estatales que deberían estar en determinados tramos en los que se deciden las políticas para la subregión, sino también por los insuficientes niveles de interacción que existen entre los actores que sí forman parte de los procesos decisionales destinados a estas políticas. En este caso, vale citar la poco frecuente relación interburocrática entre la Cancillería y el Ministerio de Educación de la Nación para determinar la política sectorial en clave internacional, como por ejemplo en torno al régimen educativo del Mercosur. Esta realidad muestra los límites y las debilidades de la “política burocrática”. La Cancillería es la responsable directa de esta política, en tanto y en cuanto tal política debe ser una consecuencia de la amalgama de necesidades y problemas particulares de actores diversos y hasta rivales de la vida

doméstica, cuyos intereses tienen vinculación externa. Por otra parte, es justo reconocer que los niveles de interacción entre los actores comprometidos con las políticas para la subregión son insuficientes en relación con los vínculos interculturales, porque estos vínculos todavía no han merecido desde el actor gubernamental el análisis correspondiente a la luz de las transformaciones internacionales.

Pero la irrelevancia del nivel de articulación entre la política doméstica y la política exterior también tiene que ver con la estructura y procedimiento decisionales<sup>34</sup>. Tanto los actores que hasta ahora no son tenidos en cuenta para las decisiones políticas dirigidas hacia la subregión, como las interacciones entre los actores que de algún modo sí participan en la adopción de estas decisiones, requieren de ámbitos y de canales de legitimación de sus influencias, presiones y posturas. Hasta el momento la política exterior argentina se viene manejando con un aparato decisorio en el cual predominan la centralización del poder y muy pocos circuitos para el diálogo y la negociación. Este aparato decisorio es una estructura primitiva con procedimientos acordes, a excepción de algunos momentos en los cuales tal estructura adoptó un sesgo aperturista a través de la distribución de oportunidades para la presión y para la participación de actores, que a menudo están excluidos del proceso decisorio. Por ejemplo, las relaciones interinstitucionales configuran un eje de gestión decisorio en el cual distintos actores pueden sostener sus objetivos y expectativas, representando un avance importante en la búsqueda de una estructura moderna con procedimientos que brinden una mayor espaciosidad para lo que es la toma de decisiones de política exterior<sup>35</sup>.

La estructura y procedimientos decisionales primitivos desbaratan el desarro-

llo de una “política democrática” mediante la cual los actores no estatales podrían aportar recursos para una estrategia inteligente sobre el vínculo sociocultural de la Argentina con la subregión. Este tipo de organización o práctica primitiva niega la acción doméstica y la consecuente presión social, de modo tal que las posibilidades de articulación con la formulación de la política exterior son bastante lejanas. Algo similar ocurre con las incapacidades para desarrollar una “política federal”.

En este caso, la irrelevancia del nivel de articulación entre la política doméstica y la política exterior, se acentúa en la medida en que los actores subestatales y subnacionales no pueden poner en debate problemas identitarios y de nacionalidad que surgen en áreas de frontera, por citar una de las cuestiones que muy pocas veces llegan a ser consideradas desde la “política burocrática”<sup>36</sup>.

De todos modos, la no participación de determinados actores gubernamentales y no estatales en el proceso decisorio, como así también los insuficientes niveles de interacción entre los pocos actores que participan de este proceso y la cerrada estructura en la que se desarrolla el mismo, ponen en claro que para la Argentina la relación entre los ámbitos interno y externo es una relación de resultados híbridos con respecto a las proporciones que van adoptando los escenarios interculturales del Cono Sur.

Sobre este aspecto de la hipótesis es posible manejar dos variables complementarias: una referida a la “expectativa de cooperación” interestatal que la Argentina tiene en cuanto a las relaciones interculturales con la subregión; y otra relativa a la “expectativa de conflicto” que en el orden intercultural puede tener con países vecinos.

### III.2. En torno a las expectativas

Con respecto a la variable “expectativa de cooperación” es necesario señalar que el Mercosur, como proceso de integración, representa un avance más que significativo para las relaciones políticas entre los países de la subregión. Por ejemplo, la integración educativa testimonia lo importante que es, técnicamente, una integración sectorial. En esta escala específica de la integración, la Argentina supo impulsar las iniciativas apropiadas en la dimensión político-diplomática, tanto desde el punto de vista discursivo como de los proyectos, y al mismo tiempo supo sostener los distintos ritmos de institucionalización que iba logrando el régimen internacional educativo del Mercosur<sup>37</sup>.

Sin embargo, sobre este relacionamiento eficaz de la Argentina con el sector educacional del Mercosur, es posible plantear dos cuestiones. Por un lado, muchos de los aspectos políticos y técnicos de la problemática internacional del proyecto educativo mercosureano, no son de responsabilidad única de la Argentina. Además, los empantanamientos y los retrocesos del régimen internacional educativo del Mercosur tienen causas propias y ajenas al sector específico<sup>38</sup>. Por otro lado, si bien la Argentina presta apoyo incondicional a la integración educativa tanto desde el plano político como institucional, es cierto que este apoyo no es la consecuencia de un proceso doméstico en el cual los actores gubernamentales hayan valorado los condicionantes y las restricciones de la sociedad civil y del sistema educativo para ser puestos en perspectiva internacional. De algún modo el actor estatal argentino es cómplice, con sus similares mercosureanos, de que los acuerdos intergubernamentales en el sector educacional estén separados de los escenarios que van generando las relaciones

interculturales entre las sociedades de los países socios. En el caso concreto de la Argentina, es evidente que el actor estatal no ha estado absorbiendo situaciones y presiones internas de la sociedad civil vinculadas a las relaciones interculturales, a pesar de la apuesta por la cooperación con los países del Mercosur.

También, a través de la variable “expectativa de conflicto”, es posible identificar y analizar la precariedad de la articulación entre la política interna y externa: las tensiones en la relación de la sociedad argentina y sus distintos grupos subnacionales con semejantes de la subregión, no han sido tenidas en cuenta por el actor gubernamental como disparadores potenciales de las discordias entre Estados.

De acuerdo a lo señalado más arriba, una característica sobresaliente del contexto conosureano de los últimos tiempos es el acentuamiento de diferenciaciones socioculturales que, de un modo u otro, empujan a las sociedades a reivindicar la identidad nacional y la nacionalidad, en algunos casos porque al privilegiar los alcances de un mayor nivel de desarrollo logrado por el país lo hacen sobre una base emocional, o bien al contrario, en otros casos porque las restricciones impuestas por el empobrecimiento y el atraso las llevan a estas **sociedades a refugiarse en lo simbólico. Por ello, sobre esta diferenciación sociocultural cargan en gran medida las** desigualdades estructurales, la generalización de la pobreza y las crisis educacionales. Esta situación, en términos de relaciones interculturales, puede ser no leída desde los gobiernos o bien puede ser imperceptible desde el punto de vista de las relaciones interestatales. Sin embargo esto no es así cuando los valores simbólicos de la sociedad rozan, directa o indirectamente, los intereses nacionales, políticos y económicos,

que comprometen al actor estatal.

La política diplomática de la Argentina no está preparada para manejar una tensión intercultural con países de la subregión. Mucho menos está preparada para manejar los cambios propios de esta tensión. Tal vez este aspecto es el que más demuestra que la interconexión entre la política doméstica y la política exterior es irrelevante con respecto al curso que van tomando las relaciones intersociales de la Argentina con los países vecinos y las consecuencias culturales que se desprenden de estas relaciones. Sobre todo -y según lo definido anteriormente- los cambios que surgen de la tensión intercultural lo que hacen es reestructurar esta tensión modificando su sentido. Esto significa que el país corre el riesgo de no anticipar nuevas situaciones externas, o bien de no poder controlarlas. En este orden, lo dramático es que el nuevo sentido de la tensión intercultural se asocie a algún factor político o económico de la subregión para percutir un conflicto interestatal que, vale subrayar, es una de las peores situaciones que le puede suceder a la Argentina internacionalmente entre las muchas que viene soportando.

#### **IV. A modo de cierre**

No hay dudas de que la fluidez de las relaciones intersociales e interculturales en el Cono Sur, le plantea a la Argentina un desafío que no hace mucho tiempo era inimaginable. Por supuesto que eran otros los temas que le venían preocupando al país en las relaciones con los Estados de la subregión. Pero muchos de esos temas quedaron despejados de controversias, o al menos quedaron sometidos a compromisos de seguimiento y negociación permanente. Por ejemplo, el tema militar y nuclear

entre los países del Cono Sur fue resuelto satisfactoriamente. A pesar de que sobre algunas cuestiones puntuales de tipo bilateral puede haber reservas, en clave estratégico-militar y de seguridad no hay agendas complicadas entre los actores estatales de la subregión. En la dimensión político-diplomática han habido iniciativas de amistad, cooperación y de “alianza estratégica”, como así también han habido acuerdos por el afianzamiento de la democracia y por el hecho de compartir la pertenencia a un mismo segmento internacional, actitud esta última históricamente pocas veces experimentada de manera colectiva por los países conosureanos. La comprensión, solidaridad y entendimiento han sido superadores de enojos mutuos y de crisis diplomáticas entre los países de la subregión, a propósito de distintas discrepancias políticas. Al mismo tiempo, la integración comercial y la promesa de una coordinación macroeconómica fue potenciando a todos y cada uno de los países conosureanos bajo una concepción de bloque internacional como es el Mercosur, más allá de las tremendas asimetrías entre los vecinos y de las importantes controversias sostenidas entre los socios sobre algunos de los sectores productivos.

Por cierto, todas estas cuestiones favorecieron los vínculos entre las sociedades civiles de los Estados de la subregión e incrementaron la circulación de individuos de un país hacia otro. Así como han habido resquemores por algunas actitudes o decisiones ligadas a cuestiones militares, comerciales y diplomáticas, no han habido crisis identitarias entre los países del Cono Sur ni han habido signos de intolerancia entre las sociedades civiles. La regulación sobre las cuestiones comerciales, diplomáticas y militares le permitió a los actores estatales superar sospechas y desconfianzas. En cambio sobre la cuestión cultural,

los actores estatales tienen limitaciones muy fuertes que hacen dificultosa la regulación de esta cuestión por su naturaleza social y transnacional, y por el curso impredecible que pueden llegar a tomar los problemas derivados de ella. Por ello, cabe la duda y la incertidumbre sobre qué hubiese ocurrido en el caso de existir resquemores por problemas de discriminación o de choque identitario.

Si bien no han habido roces identitarios ni intolerancias entre vecinos, es sabido que en las relaciones intersociales subyacen tensiones aunque las relaciones interestatales atraviesen por los más altos niveles de cooperación e integración. También es sabido que el telón de fondo de estas tensiones es la diferenciación cultural entre actores sociales conosureanos, aunque haya señales claras sobre la vigencia de valores comunes y de proyectos compartidos. De un modo u otro, hay una realidad intercultural que está al despertar para sorprender a los actores estatales. Este es un desafío regional, y obviamente es un desafío para la Argentina, porque pone en juego su vínculo amistoso con los países del Cono Sur y, por sobre todos los aspectos, pone en riesgo su pertenencia al sistema de convivencia interestatal que se viene estructurando desde la redemocratización de los ochenta.

El reto para la Argentina no pasa tanto por el tipo de vinculación que debe tener con todos y cada uno de los países de la subregión, como por la formulación de las políticas que debe procesar alrededor de las relaciones interculturales que la sociedad civil desarrolla con las sociedades de los otros países del Cono Sur. En verdad estas relaciones tienden a densificarse en virtud de la cooperación e integración multidimensionales. Pero también, a través de estas relaciones intersociales, algunas

de las tensiones culturales probablemente tiendan a transformarse en asunto de discordia o de conflicto internacional. Ante estas perspectivas, la suerte de las políticas de la Argentina pasa por el nivel de formulación de las mismas, nivel que es decidido a través de las características de la interconexión entre las variables domésticas y las relativas a las relaciones exteriores.

Hasta el momento, para los escenarios interculturales de la subregión, el nivel de relación entre las políticas interna y externa en la Argentina es irrelevante. Para que el cambio en los escenarios interculturales en los que está la Argentina no impacte con efecto desestabilizador sobre su política exterior, es básico que esta política modifique las características a través de las cuales se determina la relación entre la vida doméstica del país y su vida internacional. Uno de los ejes fundamentales de la modificación es la jerarquización de actores y estructuras nacionales en el aparato decisional de la política exterior, cuyos objetivos e intereses estén ligados a la dinámica conosureana de las relaciones transnacionales e intersociales. La presión internacional de orden intercultural tiene pocas posibilidades de prosperar en la medida en que la capacidad de iniciativa y de respuesta de la política exterior argentina, se apoye en decisiones en las que hayan participado actores y estructuras domésticas involucradas en el intercambio social con los países de la subregión.

El contexto intercultural forma parte del contexto externo de la política exterior argentina. Sin duda alguna es un contexto que tiene que ver con las dimensiones estratégico-militar, económico-comercial y político-diplomática. Pero por una razón u otra, existe la tentación desde alguna de estas dimensiones de apropiarse de la cuestión cultural para

justificar objetivos que no guardan relación con ella. Como contexto externo, al contexto intercultural la política exterior argentina le debe reconocer entidad propia, principalmente porque es un contexto generador de cambios independientes a la sintonía interestatal. Así como el proceso de toma de decisiones de la política exterior debe abrir su mecanismo a la participación de actores y estructuras relacionadas con los aspectos estratégicos y inseguridad del país o con los aspectos económicos y comerciales, también debe abrir

su mecanismo a la participación de actores y estructuras vinculadas a los valores simbólicos.

Estos son valores que hacen al interés nacional y que configuran internacionalmente al actor estatal argentino porque le dan una identidad cultural y un principio de diferenciación con el resto. Precisamente, el ser conscientes de estos valores y de todo lo que tiene una relación directa e indirecta con ellos, es una de las mejores opciones políticas para sostener la paz y la cooperación de la Argentina con los países del Cono Sur.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Un ejemplo de este debate es la tesis de Samuel Huntington que sostiene que los conflictos del futuro no estarán regidos por razones ideológicas ni económicas, sino por razones culturales, como va a ser el caso entre Occidente y el resto del mundo. HUNTINGTON, S. (1997) *El choque de civilizaciones, y la reconfiguración del orden mundial*. Bs. As., Paidós. En su crítica al punto de vista de Huntington, William Pfaff dice que el choque de civilizaciones, además de tener cuatro siglos de antigüedad, “responde a dos importantes problemas actuales, el fundamentalismo islámico y el desafío que supone para EEUU, Japón y China”, sobre todo porque “el movimiento fundamentalista es uno de los resultados del fracaso o de la corrupción de los movimientos nacionalistas y socialistas árabes laicos de los años cincuenta y sesenta”. PFAFF, W. (1997) “Sobre el choque de civilizaciones, una reconsideración”, *Política Exterior*, Madrid, 59:154-169. Ver: ONGHENA, Y. (1999) “Líneas transversales de los debates”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, 43-44. ONGHENA, Y. (2000) “Líneas transversales de los debates”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, 50.
- <sup>2</sup> Thomas Risse realiza un desarrollo sumamente exhaustivo sobre el crecimiento de las relaciones entre las sociedades civiles y las dificultades de los actores gubernamentales para afrontar las consecuencias que surgen de estas relaciones. RISSE, T. (1999) “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”, *Foro Internacional*, México, 158:374-403.
- <sup>3</sup> Al respecto, Ulf Hannerz, desde una visión antropológica, aporta una explicación interesante. HANNERZ, U. (1998) *Conexiones transnacionales*. Madrid: Cátedra.
- <sup>4</sup> Uno de los aspectos claves de la teorización de Richard Rosecrance es que la crisis puede estar en la relación del “Estado virtual” con la política democrática. ROSECRANCE, R. (1996) “The Rise of the Virtual State”, *Foreign Affairs*, 75/4:45-61.
- <sup>5</sup> Ver: MILLER, D. (1997) Sobre la nacionalidad. Autodeterminación y pluralismo cultural. Bs.As.: Paidós.
- <sup>6</sup> Un análisis de referencia: PEREZ VICHICH, N. (1997) “Mercosur: la libertad de circulación de trabajadores en debate”, *Relaciones Internacionales*, IRI-Universidad Nacional de La Plata, 12:163-171.
- <sup>7</sup> DEUTSCHER, E. (1989) “La búsqueda de la identidad en Latinoamérica como problema pedagógico”, *Revista Mexicana de Sociología*, 3:251-262. Ver: GARRETON, M. (1994) “Transformaciones de la sociedad y de los actores sociales ¿hacia una nueva problemática en América Latina?”, *Revista Paraguaya de Sociología*, 91:243-254. Desde un enfoque muy particular: HARRISON, L. (1999) *El sueño panamericano. Los valores culturales latinoamericanos, ¿desalientan una asociación auténtica con Estados Unidos y Canadá?*. Bs. As., Ariel.

- <sup>8</sup> En este caso es importante considerar el análisis de Fred Halliday en torno a la agenda global. HALLIDAY, F. (1997) "Gobernabilidad global: perspectivas y problemas", *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid: UNED-Universidad Autónoma Metropolitana, 9. También, en este marco, se debe tener en cuenta el enfoque de Roland Robertson. ROBERTSON, R. (1998) "Identidad nacional y globalización: falacias contemporáneas", *Revista Mexicana de Sociología*, 1.
- <sup>9</sup> Eric de La Maisonneuve categoriza los conflictos anómicos. LA MAISONNEUVE, E. de (1998) "La metamorfosis de la violencia. Ensayo sobre la guerra moderna". Bs. As.: Grupo Editor Latinoamericano.
- <sup>10</sup> Ver: LETAMENDIA, F. (1997) *Juego de espejos. Conflictos nacionales centro-periferia*. Madrid: Trotta. LISON TOLOSANA, C. (1989) "La dialéctica Nación/Estado o la antropología del extraño", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 45:43-59.
- <sup>11</sup> WENDT, A. (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, 92.
- <sup>12</sup> ROSS, M.H. (1995) *La cultura del conflicto*. Bs. As., Paidós, 61, 227, 251, 253-254, 267 y 273.
- <sup>13</sup> HOBSBAWM, E. (1995) *Naciones y nacionalismo*. Barcelona: Crítica-Grijalbo, 17-21 y 49-53.
- <sup>14</sup> Ver: GURRUCHAGA, A. (1990) "La problemática realidad del Estado y de la Nación", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 49:103-122.
- <sup>15</sup> TOURAINE, A. (1997) *¿Podremos vivir juntos?*. Bs. As., Fondo de Cultura Económica, 171, 174-176, 185-187, 203-208, 221, 223 y 232-233.
- <sup>16</sup> Ver: KAUFMAN, S. (2001) *Modern Hatreds: The Symbolic Politics of Ethnic War*. Ithaca: Cornell University Press.
- <sup>17</sup> MIRANDA, R. (2001) "El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina", *Relaciones Internacionales*, IRI-Universidad Nacional de La Plata, 21:169-195.
- <sup>18</sup> Ver: OLIVEN, R. (1997) "Nación e identidad en tiempos de globalización", en Varios Autores, *Globalización e identidad cultural*. Bs.As.: Ciccus.
- <sup>19</sup> Una de las conclusiones del estudio de Jorge Larraín está orientada hacia este sentido. LARRAIN, J. (1996) *Modernidad, razón e identidad en América Latina*. Santiago: Andrés Bello.
- <sup>20</sup> Una revisión de las investigaciones empíricas relacionadas a través de los autores que se describen a continuación, muestra esta realidad de los escenarios de diferenciación cultural. APARICIO, M. (1993) "Conflicto cultural y búsqueda de identidad. Un análisis empírico", *Sociológica*, Bs.As., 11-12:225-304. DE MARCO, G./SASSONE, S. (1995) "Movilidad geográfica y migraciones en el Cono Sur. Situación actual y posibles impactos de los proyectos de integración regional", *Signos*, Universidad del Salvador, 28:103-145. NAHARRO, J./SOSA, V. (1997) "Conflictos étnicos, nacionalismos y globalización", *Cuadernos de Humanidades*, Universidad Nacional de Salta, 89-103.
- <sup>21</sup> Ver: MARTNER y otros (1986) *América Latina hacia el 2000. Opciones y estrategias*. Caracas: Nueva Sociedad, UNITAR, PROFAL. GARCIA CANCLINI, N. (1996) *Culturas en globalización. América Latina-Europa-Estados Unidos: libre comercio e integración*. Caracas: Nueva Sociedad. CALDERON, F. y otros (1996) *Esa esquiva modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad-UNESCO.
- <sup>22</sup> Ver: MARGULIS, M./URRESTI, M. (1997) *La cultura en la Argentina de fin de siglo. Ensayos sobre la dimensión cultural*. Bs. As.: UBA. GRIMSON, A. y otros (2000) *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*. Bs. As.: CICCUS-La Crujía. SIERRA, G. De y otros (2000) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. CLACSO.
- <sup>23</sup> GHALIOUN, B. (1998) "Globalización, deculturación y crisis de identidad", *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 43-44.
- <sup>24</sup> MIRANDA, R. (1999) "Cono Sur: regionalismo cultural e integración educativa", *Relaciones Internacionales*, IRI-Universidad Nacional de La Plata, 17:61-93.

- <sup>25</sup> MIRANDA, R. (2001) “El eje doméstico de las cuestiones externas de la Argentina: el caso del Mercosur”, *Invenio*, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, 7:100.
- <sup>26</sup> Ver: RUSSELL, R. (1996) “Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989”, Bs. As., FLACSO.
- <sup>27</sup> Otro sistema que tiene mucho que ver es el “sistema de negociación”, el cual también debería articular entre lo interno y lo externo, aunque su función está vinculada a la combinación de la formulación e implementación de la política exterior. Ver: FAURE, G. (1992) “Teoría de la negociación: el giro interdisciplinario”, *Revista Mexicana de Sociología*, 2: 233-242.
- <sup>28</sup> ROSENAU, J. (1997) *Along the Domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- <sup>29</sup> STRANGE, S. (1998) “El Estado hueco”, en Carlo Nasi (ed.) *Postmodernismo y relaciones internacionales*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Universidad Nacional.
- <sup>30</sup> Ver: MUSTAPIC, A.M. (1999) “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina y Brasil”, en Varios Autores, *Perspectivas. Brasil y Argentina*. IPRI-CARI.
- <sup>31</sup> MIRANDA, R., “El cambio externo y...”, *op.cit.*, 187.
- <sup>32</sup> HOFFMANN, S. (1991) *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 261-262. Ver: LASAGNA, M. (1996) “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, 32.
- <sup>33</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, M. (1993) “Cuando hablamos de ciencia política ¿de qué hablamos?”, *Revista Mexicana de Sociología*, 4:147-177.
- <sup>34</sup> Por un lado, se entiende por estructura a aquella que está “integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen a un tiempo la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida”. Por otro lado, se entiende por proceso decisorio a aquellos en los que “participan actores gubernamentales y no gubernamentales del país y del exterior, en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos, requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada”. RUSSELL, R. (1990) “El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)”, en Varios Autores, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Bs. As., Grupo Editor Latinoamericano.
- <sup>35</sup> El tema de las leyes de patentes medicinales y de confidencialidad de inventos, el asunto azucarero y la cuestión de los Hielos Continentales, son tres casos muy claros en los que fue posible la relación interinstitucional con la participación activa de actores que habitualmente tienen vedada su capacidad de influir en materia de relaciones exteriores.
- <sup>36</sup> También se pueden citar problemas relacionados con los “nacionalismos subestatales”, siguiendo la categoría de David Miller. MILLER, D., *op.cit.* En esta misma línea se pueden tener en cuenta los problemas de tradición lingüística, como por ejemplo entre los idiomas oficial, de la población migrante y de la población aborígen.
- <sup>37</sup> Por ejemplo: PIÑON, F. (1997) “Educación y procesos de integración: el caso del Mercosur”, en Varios Autores, *Mercosur. La dimensión cultural de la integración*. Bs. As., Ciccus. PEÑA, F. (1998) “La educación en los procesos de integración”, en Varios Autores, *Las transformaciones educativas en Iberoamérica. Tres desafíos: democracia, desarrollo e integración*. Bs.As.: Troquel-OEI.
- <sup>38</sup> MIRANDA, R. (en prensa) “O projeto educativo do Mercosur: notas sobre a problemática internacional”, *Revista Teias*, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.