

La política exterior argentina y el mundo académico en la mirada del siglo XX

Por *María Alejandra Torres de Santamarina*
(Mg. en Relaciones Internacionales – IDELA)

Introducción

El estudio de las relaciones internacionales en América Latina, y en Argentina en particular, se ha multiplicado en los últimos veinte años. Desde la década de los ochenta en adelante la formación de carreras de grado y post-gradó en Relaciones Internacionales permitió generar espacios de creciente participación tanto a nivel académico, por la profundidad y revisión de los análisis e interpretaciones, como en el interés que este tema está ocupando en el ámbito periodístico.

Desde la reapertura del sistema democrático en 1983 se generalizó el debate académico sobre el lugar que ocupaba la Argentina en el mundo, la forma más conveniente de reinsertarse en él, la relación con los países vecinos y los Estados Unidos y, la viabilidad, *o no*, del proceso de integración regional y continental.

El objetivo de este trabajo es considerar los cambios y continuidades operados en la bibliografía específica de la política exterior argentina tras la asunción del gobierno democrático de 1983.

1- Los estudios de política exterior anteriores a 1983:

Los estudios referidos a la política exterior argentina hasta la restauración democrática de 1983 han sido escasos y los ámbitos de discusión reducidos. Como han señalados algunas investigaciones, hasta entrados los años setenta la política exterior era una cuestión de la que se ocupaban las estructuras burocrático-diplomáticas y un reducido círculo de intelectuales vinculados a la actividad política.¹ Como sostiene Miriam Colacrai de Trevisán, la investigación sobre política

¹ Bernal Meza, Raúl; *América Latina en la economía política mundial*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

exterior argentina que tendiera a explicar más que a describir acciones exteriores ha sido escasa² durante la gran parte del siglo XX.

Durante la etapa anterior a 1983, si se computan los trabajos dedicados al análisis global de la política exterior sólo merecen mencionarse, de acuerdo a la opinión de José Paradiso, dos obras: *Política exterior argentina 1930-1962* de Alberto Conil Paz y Gustavo Ferrari, publicada en 1964 y, de *Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945-1980* de Juan Archivaldo Lanús. Aún cuando se sumaran a este registro las obras de Carlos Alberto Silva, de Lucio Moreno Quintana, de Sergio Bagú o los ensayos de Juan Carlos Puig, seguiría siendo una producción notablemente mezquina para un período de casi medio siglo.³

El panorama solo mejora si se contabiliza aquella bibliografía ubicada entre el derecho internacional y la historia diplomática, y una buena cantidad de trabajos referidos a temas puntuales, muchos de ellos examinados desde la óptica de la geopolítica (relaciones con los países vecinos, en particular Chile y Brasil) o concentrados en el análisis de la gestión exterior en las distintas etapas por las que atravesó la vida política institucional del país.

Luis Dallanegra Pedraza coincide con ese punto de vista al clasificar la producción nacional referida a esta temática desde tres perspectivas: la historicista, la jurídicista y la moralista. La primera línea de análisis muestra las relaciones exteriores pero carece de elementos para comprender las causas de la conducta internacional del país. La segunda considera la política exterior exclusivamente desde la perspectiva de los acuerdos internacionales firmados. Y finalmente, la tercera que observa el mundo del deber ser. Para este autor estas metodologías dificultaron la observación de las tendencias profundas sobre las que transitó la política exterior argentina.

Durante la primera mitad del siglo XX la perspectiva dominante en los ámbitos académicos y políticos estaba referida a:

- las pérdidas territoriales sufridas por la Argentina durante el período de la independencia (haciendo alusión a la disgregación del Virreinato del Río de la Plata) y por los resultados de los fallos arbitrales.
- la ineficiencia del cuerpo diplomática y

² Colacrai de Trevisán, Miriam, "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina"

³ Paradiso, José; *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales.

- la erraticidad de la política exterior.

Lucio Moreno Quintana sintetizó esta percepción en la siguiente frase: “¡extraordinaria paradoja de este país argentino que ha ganado todas sus guerras y ha perdido todas sus cuestiones territoriales! Esfuerzo de los unos, incapacidad de los otros. Magnífico ejército, armada valerosa, diplomacia vacilante”.

En los años sesenta y setenta Juan Carlos Puig planteó la necesidad de una mayor rigurosidad en los estudios que abordaran la política exterior.

El propósito que anima sus trabajos es contribuir al avance analítico de las relaciones internacionales cuyo desarrollo se torna insuficiente si se trabaja exclusivamente con categorías jurídico-normativas.⁴ En otras palabras, el estudio de la política exterior argentina debía tener en cuenta el juego interrelacionado de variables de distinta naturaleza, a saber: a)- las características del orden internacional vigente; b)- las principales potencias de rango mundial y regional que tuvieran vínculos con la Argentina y, la forma en la que la condicionan; c)- las características de la élite gobernante; d)- los factores de poder; e)- los grupos de presión que han operado en ese marco y el potencial con el que se ha contado, o sea las alianzas que se han realizado para afianzar sus objetivos.

En este marco, Puig identificó las constantes o “las tendencias profundas y significativas de la política exterior argentina” hasta la asunción de Juan Domingo Perón a la presidencia en 1946: a)- la afiliación a la esfera de influencia británica; b)- la oposición a los Estados Unidos; c)- el aislamiento con respecto de América Latina y d)- la debilidad de la política territorial.⁵ Frente a la hipótesis de la erraticidad de la política exterior argentina, Puig sostenía la línea de la continuidad de la política exterior del país agroexportador al destacar su funcionalidad a un tipo de inserción vinculada directamente a la relación privilegiada con Inglaterra.

Otra contribución al análisis de las políticas exteriores –sobre todo de los países dependientes- quedó plasmado en sus cuatro modelos con los cuales representaba los grados progresivos en la autonomía: dependencia para-colonial, dependencia nacional, autonomía heterodoxa (la “tercera posición” del gobierno peronista sería una ejemplo de ella” y autonomía secesionista.

⁴ Colacrai de Trevisán, Miriam; op. cit.

⁵ Puig, Juan Carlos; “La política exterior argentina y sus tendencias profundas”. Revista Argentina de Relaciones Internacionales. N° 1. Enero-abril de 1975.

Sin embargo, con respecto a las desmembraciones territoriales, coincidía con la perspectiva académica dominante al afirmar que “la política que seguimos en materia territorial fue de extrema debilidad. Virtualmente todos los conflictos de límites y las cuestiones territoriales afrontados por la República se resolvieron en su detrimento (...). Lo que se advierte es una despreocupación generalizada respecto de estas cuestiones, como si realmente no importara a la Argentina perder territorio, más aún, si ello fuera beneficioso para el país”. Hay que tener en cuenta, en referencia al contexto nacional del momento del trabajo de Puig, que aquellas cuestiones fronterizas pendientes volvieron a estar en el centro del debate. Esto se explica, entre otros motivos, si tenemos en cuenta el modelo de desarrollo sostenido por la Argentina desde la crisis del 30: la industrialización por sustitución de importaciones. La preocupación por el desarrollo económico autónomo y el consiguiente interés por asegurar el control de las materias primas y los recursos energéticos afianzaron los planteos geopolíticos de la relación con los países vecinos en términos de conflicto y competencia. En tal sentido, Amado Cervo destaca como a partir de 1967 las Fuerzas Armadas de Argentina sostuvieron los parámetros de las fronteras ideológicas. En este caso, el Gral. Onganía confrontó con Brasil, por la cuestión de los ríos, porque temía que el desarrollo del país vecino derramara su influencia sobre la región.⁶

Para José Paradiso la influencia de esta literatura histórico-geopolítica fue uno de los marcos de análisis desde el cual es posible explicar el comportamiento del gobierno militar durante los conflictos del Beagle y de la guerra de Malvinas, entre otros.

En referencia a la guerra del Atlántico Sur distintos autores la han señalado como un punto de inflexión en este modelo de análisis. Al hacer referencia sobre él, Roberto Russell considera que el conflicto de Malvinas produjo un fuerte impacto y mostró el profundo vacío académico e informativo existente en cuestiones referentes a la realidad internacional, tanto en la sociedad como en el propio Estado. El trágico juego de errores producido luego de la invasión a las Islas puso de manifiesto la importancia que reviste conocer los condicionamientos y limitaciones que las variables externas imponen a las decisiones nacionales. La

⁶ Cervo, Amado; “Políticas exteriores: hacia una política común” en *Argentina y Brasil en el MERCOSUR. Políticas comunes y alianzas regionales*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

necesidad de conocer, comprender y apropiarse útilmente de “lo internacional” surgió, así, como una nota relevante.⁷

Esta coyuntura permitió el florecimiento de una versión de la política exterior que se colocaba en las antípodas de aquella lectura.

2- Los estudios de la política exterior desde la reapertura democrática

Desde el gobierno de Raúl Alfonsín y con mayor nitidez durante el de Carlos Menem, en los ámbitos académicos la idea del “error” cometido por la dirigencia argentina durante la crisis del modelo agroexportador, al no interpretar claramente tanto el lugar que ocupaba el país en el tablero mundial como las nuevas reglas de juego del orden bipolar, se cristalizó en la ausencia de lineamientos claros sobre los cuales debía reformularse la política exterior del país. En otras palabras, desde la década del treinta en adelante la pérdida de la credibilidad en los ámbitos internacionales ocasionada por la erraticidad de la política exterior era un error que debía ser enmendado.

Durante esta nueva etapa, expresiones como “geopolítica”, “Argentina potencia”, o aquellas referidas a las pérdidas territoriales y la necesidad de protegerse de la amenaza constante de los países vecinos, fueron perdiendo espacio hasta volverse cuestiones secundarias en el mundo académico. Es justamente en este clima de revisionismo donde se multiplicaron los debates y se estimularon nuevos cauces de investigación mediante la formación de carreras de grado y de postgrado en esta temática.

En el centro del debate subsistía para Paradiso el mismo problema de antaño en torno a la *ubicación de la Argentina en el mundo*. Esta discusión fue particularmente intensa durante el período de la restauración democrática, como consecuencia tanto del aislamiento y el descrédito en el que se encontraba el país tras la última dictadura militar, como de las transformaciones operadas en el orden mundial tras la disolución de la Unión Soviética en 1991. Es así como la articulación

⁷ Russell, Roberto; “El estudio de las relaciones internacionales en Argentina: dificultades y perspectivas” en Perina, Rubén (comp.) *El estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires. GEL. 1985.

de la coyuntura interna más los cambios que se producían en la cúpula del poder mundial, favorecieron el estudio de esta temática.

En este sentido Jacob Gustavsson, al estudiar las condiciones en las que se produce los virajes en política exterior, distinguió tres cuestiones: a)- una transformación significativa en la estructura internacional; b)- una crisis interna de envergadura y c)- la presencia de un liderazgo estratégico. La Argentina de finales de los ochenta y principios de los noventa conoció esas condiciones. Cualquiera sea el balance de los últimos lustros, lo importante es entender que se produjo un cambio profundo y notable en la política exterior del país.⁸

Sin duda las propuestas teóricas más significativas de los noventa fueron los enunciados de Carlos Escudé, el realismo periférico y Roberto Russell, el neoidealismo periférico. Tanto uno como otra se inscribieron en una visión de lo que debía ser la política exterior de un país periférico o poco relevante para los intereses del hegemon, desmitificando la relevancia que tradicionalmente la sociedad en general afirmaba tener en la región y en el mundo por una especie de destino manifiesto. De ahí que al introducir una mirada novedosa en la sociedad, cuestionen ampliamente el modo en que este país se vinculó con la potencia del momento, planteando la posibilidad de una nueva dirección en la política exterior más realista más acorde con lo que la Argentina es y representa para el mundo, más concretamente para el sector del mundo que le interesa.

Fue principalmente en referencia al realismo periférico alrededor del cual giró o se focalizó gran parte de la discusión en los centros académicos. También fue una especie de punto de referencia obligado para justificar o criticar la política exterior seguida por la administración de Carlos Menem, tanto por los políticos provenientes de su propio partido, como por los de la oposición.

Para Escudé, más allá de la inestabilidad político-institucional originada por la sucesión de gobiernos democráticos y militares, Escudé remarcaba la continuidad de una política exterior confrontacionista con las grandes potencias, en especial con Estados Unidos, que le ocasionó al país costos antes que beneficios. Era una especie de juego de poder sin poder. Según este autor, esta tendencia, profundamente ligada a los contenidos educativos, recién es revisada y reorientada durante el primer gobierno de Menem, al reconocer el liderazgo norteamericano en

⁸ Tokatlian, Juan Gabriel; *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*. Grupo Editor Norma. Buenos Aires. 2004

el hemisferio occidental, la renuncia a gestos irredentistas y confrontacionistas respecto del litigio de Malvinas y la continuidad de la política de integración con Brasil.

Esta reorientación se justificaba sobre la base de una serie de premisas enunciadas en el realismo periférico: la Argentina era y es un país dependiente, vulnerable y empobrecido. A partir del reconocimiento de esta situación y de la redefinición del concepto de autonomía, la política exterior debía calibrarse minuciosamente eliminando las confrontaciones políticas con las grandes potencias o reduciendo la confrontación a aquellas cuestiones que se articulaban directamente con el interés nacional definido en variable económica. Debía calibrar su política no sólo en un riguroso cálculo de costos y beneficios materiales, sino también, en función de costos eventuales.

Paralelamente al realismo periférico, *el neoidealismo periférico* tuvo la aspiración a ser un mapa de ruta para orientar la política exterior argentina en el orden mundial emergente⁹. En palabras del autor, el neoidealismo periférico, procura construir esquemas racionales solo válidos para determinados contextos históricos y geográficos. En este caso, para un país del cono Sur de América Latina, en transición democrática, subdesarrollado, y poco relevante para los tres grandes polos del orden emergente.

Entre el realismo periférico y el neoidealismo periférico es posible advertir similitudes y diferencias. Entre las coincidencias puedo destacar el respeto por el sistema democrático, el abandono de las políticas de poder y la importancia que le asignan al proceso de integración como un recurso estratégico capaz de reposicionar a América Latina en el tablero mundial.

En cuanto a las diferencias, la fundamental es la historicidad del neoidealismo periférico y la ahistoricidad del realismo periférico. En relación a los contenidos, las diferencias radican en que la propuesta de Roberto Russell asigna gran importancia a los principios como parte integrante del interés nacional y relativiza el poder hegemónico al reconocer la existencia de una hegemonía compartimentada según los escenarios dominantes y el segmento de poder que se esté considerando. En otras palabras, mientras el neoidealismo periférico apunta a ser un instrumento para orientar una política exterior en la etapa de transición, el

⁹ Russell, Roberto; "El contexto externo de la política exterior argentina: notas sobre el nuevo orden mundial". Serie: Documentos e informes de investigación N° 31. FLACSO. Buenos Aires. Julio de 1992

realismo periférico reconoce más allá de los cambios internacionales, Estados Unidos continuará siendo un actor hegemónico no sólo a nivel regional sino mundial.

A modo de conclusión:

Podemos afirmar que antes de la década de los ochenta, el estudio de la política exterior argentina constituía un campo de trabajo de una minoría de intelectuales que la abordaban desde perspectivas propias de ciencias afines, ya desde el campo histórico ya desde el diplomático.

Sin duda el aporte más significativo de esta etapa fue el de Juan Carlos Puig. En primer lugar, al abordar con mayor rigurosidad el estudio de la política exterior argentina identificando una serie de variables fundamentales a la hora de explicarla y analizarla. En segundo lugar, tomando distancia de la tendencia dominante al demostrar las constantes o los grandes ejes alrededor de los cuales giró la política exterior argentina, y coincidiendo con ella lo referido a la debilidad de la política territorial. Y, en tercer lugar, al formular un modelo de política exterior identificó los objetivos y mecanismos de lo que debía ser aquella para un país que buscaba garantizar una mayor cuota de autonomía en el sistema internacional bipolar.

La restauración democrática de 1983 significó en el plano académico una revisión y reelaboración del modelo dominante. La guerra de Malvinas, el aislamiento y el descrédito internacional sumado a la crisis de la deuda externa motivaron una profunda revisión del papel de la Argentina en el mundo y en la región tratando de superar viejos estereotipos. En otras palabras, desde la década de los ochenta en distintos ámbitos académicos el nuevo paradigma reconocía la condición de país periférico de la Argentina en el sistema internacional; la hegemonía de los Estados Unidos en la región y la necesidad de fortalecer los lazos con América Latina a través del proceso de integración.

Finalmente, los lineamientos sobre la actividad académica llevada a cabo en los últimos años muestran precisión, sistematicidad y rigurosidad en los planteos referidos a la relación Argentina- países vecinos; Argentina-Estados Unidos; enfatizando la preocupación por revisar y aportar nuevos elementos para el estudio y discusión en el campo de la política exterior.

Bibliografía

1- Bernal Meza, Raúl; *América Latina en la economía política mundial*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

2- Colacrai de Trevisán, Miriam, "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina".

3- Cervo, Amado; "Políticas exteriores: hacia una política común" en *Argentina y Brasil en el MERCOSUR. Políticas comunes y alianzas regionales*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

4-Paradiso, José; *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

5- Russell, Roberto; "El contexto externo de la política exterior argentina: notas sobre el nuevo orden mundial". Serie: Documentos e informes de investigación N° 31. FLACSO. Buenos Aires. Julio de 1992

6- Russell, Roberto; "El estudio de las relaciones internacionales en Argentina: dificultades y perspectivas" en Perina, Rubén (comp.) *El estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires. GEL. 1985.

7- Tokatlian, Juan Gabriel; *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*. Grupo Editor Norma. Buenos Aires. 2004.