

La política exterior argentina y la adopción del paradigma neoliberal (1989-2001)

Argentina's Foreign Policy and the Adoption of Neoliberal Paradigm (1989-2001)

María Cecilia Míguez*

Resumen

Este trabajo analiza la adopción del paradigma neoliberal de relaciones internacionales por parte de la intelectualidad y de la dirigencia política de los dos partidos que han ocupado el gobierno de Argentina durante las décadas de los años ochenta y noventa: la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista. A partir de la descripción de la política exterior llevada a cabo por los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Saúl Menem (1989-1999) y Fernando De la Rúa (1999), busca explicar por qué este tipo de políticas tan adversas a los intereses de los sectores subalternos fueron impulsadas por dos partidos de origen histórico popular, lo que provocó una importante crisis en las identidades partidarias tradicionales. Por último, ante el abandono de la práctica y del paradigma de la “autonomía”, se propone rescatar la necesidad de recuperarlo como aporte fundamental para las relaciones internacionales de los países periféricos.

Palabras clave: Paradigma, política exterior, política internacional, neoliberalismo, partidos políticos, Argentina, relaciones internacionales.

Abstract

The paper analyzes the adoption of the neo-liberal paradigm of international relations by the intelligentsia and political leaders of both the Union Cívica Radical and the Peronist Party, which occupied the Argentinian government during the eighties and nineties. Through a description of the foreign policy followed by the governments of Raul Alfonsin (1983-1989), Carlos Saul Menem (1989-1999) and Fernando de la Rúa (1999), this work tries to explain why these policies –which affected negatively to the interests of the poor sectors– were promoted by parties with a popular historical origin, causing a crisis in traditional party identities. Finally, with the abandonment of the

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas y doctoranda en Ciencias Sociales por la misma universidad. Docente de las Facultades de Ciencias Económicas y de Ciencias Sociales. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas por el periodo 2006-2011.

practice and the paradigm of “autonomy”, this paper proposes recovering the need to retrieve it like a fundamental contribution to international relations of peripheral countries.

Key words: Paradigm, foreign policy, international politics, neoliberalism, political parties, Argentina, international relations.

Introducción

Desde mediados de la década de los años ochenta hasta el fin del siglo xx, el neoliberalismo se impuso como paradigma de la economía mundial y de las relaciones internacionales. Ello provocó que los países de la periferia latinoamericana, que habían ensayado –con mayor o menor dificultad según los casos– modelos económicos de sustitución de importaciones, con una participación importante del Estado en busca de mayores márgenes de autonomía para su desarrollo en el ámbito internacional, abandonaran ese objetivo y se plegaran a políticas exteriores que profundizaron su dependencia, como sucedió con Argentina.

En este aspecto, las dirigencias políticas han desempeñado un rol fundamental, ya que han sido un vehículo facilitador de la adopción de las nuevas políticas exteriores económicas y exteriores del periodo.

Este artículo analiza la adopción del paradigma neoliberal de las relaciones internacionales por parte de la intelectualidad y la dirigencia política de Argentina, provenientes de los dos partidos que ocuparon el gobierno de aquel país durante los años ochenta y noventa: la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ). El objetivo es explicar por qué este tipo de políticas fueron impulsadas por dos instituciones de origen popular, provocando una importante crisis en las identidades partidarias tradicionales. Por último, ante el abandono de la práctica y del paradigma de la “autonomía”, nos proponemos rescatar la necesidad de recuperarlo como aporte fundamental para las relaciones internacionales de los países periféricos.

La historia reciente: el entramado de política económica, sistema político, política exterior e inserción internacional

El antecedente de las políticas neoliberales aplicadas durante la década de los años noventa en Argentina fue la instalación de un nuevo modelo de acumulación a partir de la dictadura militar, que gobernó el país entre 1976 y 1983. Si bien las políticas de liberalización, apertura, desregulación y

privatización de los activos públicos en forma extrema –en consonancia con lo estipulado por el Consenso de Washington y con las políticas “recetadas” por el Fondo Monetario Internacional (FMI)– fueron aplicadas a partir de julio de 1989, durante el gobierno de Carlos Saúl Menem (militante del PJ), ese modelo neoconservador implicó una profundización de tendencias económicas previas.

Durante el gobierno *de facto*, el modelo de industrialización sustitutiva fue desmantelado a través de políticas que promovieron tres acciones en la economía: desindustrialización, financiarización y reprimarización. La democracia inaugurada en 1983 heredó una industria abatida, un poder económico concentrado y monopólico y una deuda externa ilegítima y fraudulenta. El primer periodo presidencial fue ejercido por Raúl Alfonsín, candidato de la UCR, quien se mantuvo en el poder hasta julio de 1989, entregando el poder con cinco meses de anticipación en un contexto de hiperinflación.

A pesar de los intentos de aplicación de políticas heterodoxas, de organización de un club de deudores para negociar el pago de la deuda con el FMI y de las amplias expectativas y el apoyo populares, hacia 1985 el gobierno de UCR inició un viraje hacia políticas de ajuste cada vez más ortodoxas.¹ De allí en adelante, la política económica siguió los dictados de las potencias hegemónicas del sistema; así, Argentina se convirtió, en la década de los años noventa, en uno de los “mejores alumnos” del FMI, hasta el estallido en 2001 de la crisis más grande de su historia.

Podríamos decir que desde 1985 y hasta la crisis de fin de siglo, los dos partidos que ocuparon el poder: la UCR (1983-1989) y el PJ (1989-1999), así como la Alianza, coalición formada por la UCR y el Frente País Solidario (FREPASO, 1999-2001),² fueron partícipes de la consolidación de una inserción internacional cada vez más dependiente.

Entendemos por patrón de inserción internacional cierta regularidad en la relación que adopta el Estado-nación respecto al resto de los países del

¹ El gobierno de Alfonsín intentó, bajo la gestión de su primer ministro de Economía, Bernardo Grinspun, llevar a cabo una estrategia de negociación conjunta con los países deudores para reestructurar sus pasivos, sin la participación del FMI. Buscó apoyo en las democracias europeas y promovió el Congreso de Cartagena, desde donde propuso a los gobiernos de América Latina el planteamiento de una posición común frente al problema. Sin embargo, el acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea para que la deuda fuera negociada con el FMI caso por caso no dejó resquicio para tal opción.

² El FREPASO fue una confederación de partidos políticos de Argentina constituida en 1994 por el Frente Grande, el partido PAIS (Política Abierta para la Integridad Social), la Unidad Socialista, integrada por los partidos Socialista Popular y Socialista Democrático, y el Partido Demócrata Cristiano.

sistema. Es considerado una variable explicativa dependiente de los cambios ocurridos en factores internos y externos.

Dicha regularidad es resultado de la sumatoria de las políticas exteriores (área particular de la acción política gubernamental que abarca dimensiones analíticamente separables: económica, político-diplomática y estratégico-militar) y de las relaciones internacionales en sentido amplio.

Creemos que hacia la década de los años noventa en Argentina se estableció un nuevo patrón de inserción internacional (consolidando las tendencias que habían incidido durante la última dictadura militar), complementando la adopción de un nuevo modelo de acumulación en el plano económico y una nueva hegemonía en el plano político, que fue posible gracias a la dirigencia de los dos partidos mayoritarios del sistema. Ese modelo de inserción profundizó la vulnerabilidad económica (dependencia respecto a los flujos de capital financiero extranjero de corto plazo y reprimarización), contribuyó al aumento de la desocupación y la pobreza a través de la destrucción del mercado interno y de la capacidad productiva industrial, y redujo considerablemente el margen de maniobra en el área de las relaciones internacionales, entendiendo a la política exterior sólo como herramienta para garantizar el ingreso de los capitales extranjeros y, por tanto, al servicio de los centros de poder.

El periodo 1991-2000 tuvo un carácter hegemónico según Alberto Bonnet, en virtud de que un grupo social (en este caso un bloque dominante en el que prevalecían ciertos sectores) logró imponerse sobre otros, configurando una “unidad de los fines económicos y políticos” y una “unidad intelectual y moral a través de los mecanismos de coerción y de consenso”.³ Al respecto, cabe señalar que en la década de los años noventa, las clases dominantes llevaron a cabo profundas transformaciones de la estructura económica y social argentina en apego a las instituciones democráticas y con un alto nivel de legitimidad.

Consideramos que el periodo previo (1987-1991) constituyó una transición, ya que entre 1987 y 1989 la UCR fue el partido que colocó en la agenda la necesidad de las reformas económicas, pero no logró impulsarlas del todo debido a oposición del PJ, que desde 1987 recuperó una importante

³ Bonnet dice: “Una de las peculiaridades de la política argentina de la segunda mitad del siglo pasado consistió, mientras tanto en la incapacidad de sus clases dominantes de constituir una hegemonía política duradera (...). Recién los procesos hiperinflacionarios y la convertibilidad permitirían, durante los años noventa, la constitución de esa hegemonía”. Alberto Bonnet, *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*, Prometeo, Argentina, 2008, pp. 14-15.

representación parlamentaria; y entre 1989 y 1991, los primeros dos años del gobierno de Menem, se cumplieron los requisitos impuestos por los organismos multilaterales de crédito y se produjo el reacomodo de las fracciones de clase en el bloque dominante.⁴ Como decíamos, lo paradójico es que los dos partidos referidos no pertenecen a la tradición liberal, sino que tienen su génesis histórica en los movimientos de masas, policlasistas, representativos –al momento de su surgimiento– de un cuestionamiento en diversos grados del orden establecido.

La historia de la UCR se remonta a los sucesos conocidos como la “Revolución del parque” de 1890, donde una coalición heterogénea que impugnaba la corrupción económica y la falta de apertura política de una república cerrada, represiva y surgida del fraude electoral, se levantó contra el gobierno conservador y corrupto de Miguel Juárez Celman, el representante de la oligarquía terrateniente ganadera asociada a los intereses británicos. Si bien el intento revolucionario fracasó, a partir de allí, y hegemonizada por su ala más democrática, la UCR representaría un planteamiento democrático de regeneración institucional que cuestionaba el orden conservador y que articulaba sectores heterogéneos que incluyeron desde terratenientes marginales hasta peones rurales, pero cuya base de apoyo fueron fundamentalmente las capas medias rurales y urbanas.

Una vez en el poder en 1916, a través de la nueva ley de sufragio universal masculino, secreto y obligatorio, con el presidente Hipólito Yrigoyen, si bien el partido no cuestionó la estructura agroexportadora, sí impugnó la subordinación nacional y la tutela informal de los intereses monopolistas extranjeros sobre el Estado y la orientación de la política exterior fue de inspiración krausista (en alusión al filósofo Krause). La corriente política de Yrigoyen fue representativa de sectores de la burguesía agraria y pequeños terratenientes, que junto con las bases de apoyo provenientes de los sectores medios y populares conformaban una coalición social donde se abrían paso las posiciones nacionalistas, estatizantes –reflejadas, por ejemplo, en la propuesta de nacionalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales– y antiestadounidenses.

En el caso del partido peronista-justicialista, sus orígenes se remontan a la primera presidencia de Domingo Perón, cuando el Partido Laborista, artífice de la campaña presidencial que lo llevaría al gobierno en 1946, se transformó

⁴ Véanse los conceptos de “hegemonía”, “doble ejercicio de la hegemonía” y “bloque en el poder” en Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI, México, 1973.

en Partido Peronista. También resultado de un movimiento de masas, el peronismo representó, por un lado, la impugnación de un modelo económico basado en la agroexportación y la asociación subordinada con los capitales extranjeros; esa impugnación reflejaba el creciente ascenso de la industria local orientada al mercado interno. Por otra parte, significó el fin de la exclusión de la política de las masas asalariadas protagonistas de los nuevos procesos económicos, inducidos por la crisis económica mundial de 1930, el estallido de la Segunda Guerra Mundial y la declinación global y local del poderío británico. La Tercera Posición en política exterior, correlato del modelo de desarrollo doméstico, consistió en la búsqueda de márgenes de autonomía en el sistema internacional, sin permitir la injerencia de ninguna de las dos potencias de la Guerra Fría en asuntos internos.

Tanto Yrigoyen como Perón fueron desplazados del poder por golpes de Estado cívico-militares (en 1930 y 1955, respectivamente), representativos de los intereses de las clases dominantes tradicionales.

El periodo que va de 1955 a 1976 estuvo caracterizado por la inestabilidad institucional y las pugnas por la inserción internacional. A pesar de las embestidas, la dinámica de la economía estuvo orientada hacia un modelo de industrialización que privilegiaba el mercado interno, generando condiciones de sustento para que perdurara de una “alianza populista” entre el capital industrial nacional y los sectores populares. Estos últimos estaban en busca de reformas sociales, y el primero era defensor de una autonomía mayor en el campo económico respecto a las potencias hegemónicas en cuanto a la política exterior.⁵ Ambos partidos tuvieron gobiernos que defendieron esos intereses, como el caso del gobierno radical de Arturo Illia (1963-1966) y el tercer gobierno de Juan Domingo Perón (1973-1976), también desplazados por golpes de Estado. En esta etapa, en los núcleos dominantes del poder económico se conjugaron, en tensión, los intereses agroexportadores y sus socios en las finanzas y el comercio exterior, con sectores de la burguesía asociados al capital industrial que tenían un creciente peso relativo de aquellos vinculados a la inversión extranjera orientada a la industria.

Los intereses tradicionales vinculados a los monopolios u oligopolios

⁵ El modelo que le daba prioridad al mercado interno también fue aprovechado por parte del capital extranjero interesado en rentabilizar al máximo sus inversiones industriales. Esta fracción del capital fue defensora de los regímenes de promoción de inversiones extranjera, de promoción industrial que se orientara en su beneficio una vez instalados, pero ha apoyado, según la coyuntura, políticas de ajuste ortodoxo por parte de los gobiernos *de facto*, por ello es necesario distinguirla por su composición y por su comportamiento, de lo que se consideran orientaciones favorables al nacionalismo empresario.

agroexportadores, y por consiguiente al capital extranjero y local intermediario, sólo pudieron ocupar el gobierno a través de reiterados golpes de Estado, como ya se señaló. Sin un partido orgánico, las fuerzas armadas actuaron como una especie de “partido militar” de un poder económico y social concentrado, incapacitado de generar un consenso social extendido y estable.

La dictadura instalada en 1976 irrumpió contra la industrialización sustitutiva, modificando el peso y el balance de poder entre sectores e intereses económicos, locales y externos, dando paso a un nuevo modelo económico de reprimarización, basado en mecanismos de acumulación rentística y financiera, la apertura irrestricta, el endeudamiento externo y la disciplina social.⁶

A través de los mecanismos de la valorización financiera y el consiguiente hiperendeudamiento público –que desde entonces pesaría sobre las condiciones de acumulación–, se produjo un pronunciado proceso de desmantelamiento del aparato industrial orientado al mercado interno y una reorientación de la economía respecto a un conjunto de exportaciones primarias. Los sectores exportadores aceptaron las condiciones de pérdida de competitividad, producto de un dólar retrasado por la política económica, a cambio de las enormes ganancias que obtuvieron producto de los mecanismos de valorización financiera.

Restablecido el orden constitucional, los sectores dominantes, sin partido propio, se dedicaron a cooptar, ocupar o “vaciar” programáticamente a los partidos donde sobrevivían líneas que podían ser último bastión de la encarnación política de la burguesía nacional y que seguían concitando el apoyo político mayoritario de los sectores populares.

La ofensiva de esas clases para sostener y profundizar el nuevo modelo de acumulación tuvo que adoptar nuevas formas, acordes a la apertura del juego electoral y del régimen constitucional. Ambos partidos, en donde existían líneas representativas de los intereses de la “alianza populista” devastados por el gobierno *de facto*, sufrieron importantes transformaciones.

Durante el periodo presidencial de Alfonsín se dieron fuertes pujas entre distintas fracciones de las clases dominantes (grupos económicos agroexportadoras, industriales locales contratistas del Estado y asociados a empresas extranjeras, sectores vinculados al poder financiero) que culminaron en el proceso hiperinflacionario y que sólo lograron dirimirse durante la presidencia de Carlos Menem, a partir de la implementación de la Ley de

⁶ Entre 1976 y 1983 hubo en Argentina 30 mil desaparecidos, secuestrados, torturados y luego asesinados por un plan sistemático organizado por las fuerzas armadas que ocupaban el Estado.

convertibilidad en 1991. Sólo con la aplicación de la conversión y paridad fija, el ingreso al Plan Brady, y ante todo con el proceso privatizador, se lograría conformar una coalición relativamente estable entre sectores agroexportadores (que aceptaron una moneda sobrevaluada, pero se beneficiaron con el establecimiento de una tributación mínima), los excontratistas (favorecidos por la flexibilización y la disminución de los costos laborales), la banca acreedora y sus socios locales y el capital extranjero –con un renovado peso directo–, alrededor del remate de los activos públicos y los mecanismos de valorización financiera.

En la etapa de promoción de las políticas neoliberales durante el periodo de transición y preacomodamiento (1987-1991), cobraron un rol protagónico organizaciones privadas de técnicos e intelectuales que, financiadas por las clases dominantes, difundieron la ideología neoliberal a partir de mediados de la década de los años ochenta. Entre ellas se destacaron la Fundación Mediterránea y la Fundación de Investigaciones Económicas Latinamericanas (FIEL). Estas instituciones fueron pilares para la construcción de un discurso que legitimara las necesidades de las clases dominantes, así como un espacio en el que se entretijeron las relaciones entre empresarios, técnicos, académicos, consultores, funcionarios de los organismos internacionales y políticos.⁷

Hacia fines de la década de los años ochenta, se habían formado en esas instituciones dirigentes políticos de la UCR y del PJ o sus asesores. El caso más significativo es el de Domingo Cavallo, quien fuera responsable de la primera etapa de estatización de la deuda externa privada durante la última dictadura militar. La Fundación Mediterránea financió su candidatura a diputado justicialista; a partir de que Carlos Menem asumió la presidencia, en 1989 fue nombrado ministro de Relaciones Exteriores y de 1991 a 1996 fue ministro de Economía, artífice de la convertibilidad. Asimismo, volvió a ocupar esa cartera durante el gobierno de la Alianza, considerado bastión del neoliberalismo. La misma Fundación logró colocar al ministro de Economía y al secretario de Comercio Exterior de la provincia de Córdoba durante el gobierno de Eduardo Angeloz, quien fuera el candidato a la presidencia por el radicalismo en 1988.⁸

En cuanto a la política exterior, la década de los años ochenta, signada por la crisis de la deuda y la vuelta a la democracia, fue escenario del debate

⁷ Véanse Hernán Ramírez, *Corporaciones en el poder. Institutos y acción política en Brasil y Argentina. IPES, FIEL y Fundación Mediterránea*, Lenguaje Claro Editora, Argentina, 2007; y Antonio Camou, “Saber técnico y política en los orígenes del menemismo” en *Perfiles latinoamericanos*, año/vol. 7, núm. 12, México, junio 1998.

⁸ Véase Hernán Ramírez, *op. cit.*, p. 243.

sobre la adecuada inserción internacional del país, teniendo en cuenta la experiencia de la Guerra de las Malvinas.⁹

Para las elecciones de 1983 (las primeras luego del gobierno *de facto*), los lineamientos de política exterior eran similares en las plataformas de ambos partidos. La UCR pregona la inserción en el “Tercer Mundo”, el “no alineamiento” y el privilegio de las relaciones con América Latina, con un sesgo antiestadounidense, en consonancia con las posiciones del mismo partido en la década anterior. El contenido de la plataforma peronista era similar, con la diferencia de que enfatizaba la Tercera Posición, tradición del partido.

En los hechos, la política exterior de Alfonsín constituyó un suelo propicio para los nuevos debates en relaciones internacionales, puesto que en su gobierno coexistieron, por un lado, un acercamiento paulatino a los dictados de las grandes potencias y de los organismos multilaterales de crédito en el plano de la política económica exterior, y por otro, políticas estratégicas o diplomáticas de alto perfil, donde se buscaba actuar con cierto margen de autonomía, en especial respecto a Estados Unidos.

La tradición del partido radical en el ámbito de las relaciones internacionales exaltaba la autodeterminación de los pueblos, la defensa de la soberanía en los asuntos internos y la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos, lo que llevó a que, como decíamos, se declarara en reiteradas ocasiones que la prioridad de Argentina eran las relaciones con Latinoamérica.¹⁰

En términos del gobierno, fue un objetivo mantener una “relación madura” con Estados Unidos, donde no hubiera “contaminación de

⁹ Argentina intentó recuperar su soberanía sobre las Islas Malvinas, ocupadas por Reino Unido desde 1833, lo que produjo un conflicto bélico con la potencia colonial entre el 2 de abril y el 10 de junio de 1982 en el que Argentina fue derrotada. Dicha causa fue llevada a cabo por el gobierno dictatorial y antidemocrático de la dictadura, en búsqueda de obtener rédito político propio. Esto fue aprovechado por quienes fomentaban una inserción dependiente en el escenario mundial y consideraron que la guerra había sido el mayor gesto del “aislacionismo” argentino, y legitimaron de ese modo el abandono paulatino pero absoluto del reclamo por la soberanía de ese territorio. Tal como plantean Rapoport y Spiguel, “sin duda, la nueva cúpula dictatorial buscó ganar consenso popular para el régimen y para su propia hegemonía dentro del mismo apelando a una causa de reivindicación nacional frente al imperialismo británico, cara a las mayorías populares. Pero al ser éste un determinante de peso, sobre todo para comprender el proceso político durante el conflicto, no agota la explicación de su génesis ni mucho menos del desarrollo de la guerra”. Mario Rapoport y Claudio Spiguel, *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Capital intelectual, Argentina, 2005, p. 67.

¹⁰ En su primer mensaje como presidente, Raúl Alfonsín expresó: “La realización de una política exterior independiente, que otorga prioridad a la inserción en América Latina, tiene su proyección en el Movimiento de No Alineados”. Citado en Alfredo Bruno Bologna, *Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem*, Cuadernos de política exterior argentina, Serie Informes sobre proyectos de investigación, núm. 2, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Argentina, 1991, p. 26.

ventanillas”; es decir, que las diversas áreas de la política exterior –económica, estratégica y diplomática– fueran tratadas de modo independiente en la agenda bilateral. La expectativa de la diplomacia radical era que, en el contexto de la Guerra Fría, las excelentes relaciones comerciales con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el apoyo a la naciente democracia por los gobiernos europeos, se podrían mantener ciertos márgenes de autonomía respecto a la gran potencia del Norte, para lograr así una política de alto perfil, en particular respecto al continente latinoamericano. Esas expectativas se expresaron en la intención de conformar un club de deudores, pero ante el fracaso de politización del tratamiento de la deuda externa y la falta de apoyo europeo en este sentido, los límites aparecieron en etapas tempranas.

Entre los “desacuerdos” o “disensos metodológicos” con Washington se encuentran el apoyo argentino al accionar del Grupo de Contadora respecto a la iniciativa de paz en Centroamérica, que ponía reparos a la intervención de Estados Unidos en la región, la negativa del gobierno radical a la firma del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), a ratificar el Tratado de Tlatelolco y a desmantelar el proyecto misilístico Cóndor II.

En el caso de las negociaciones por las Islas Malvinas, a pesar de los intentos de reanudar el diálogo, no hubo resultados. Una de las primeras estrategias políticas al respecto se basó en la expectativa por parte de Alfonsín y Caputo de obtener cierto apoyo de las socialdemocracias europeas, expresado en votos a favor en Naciones Unidas. Sin embargo, se presentó pronto como limitada, puesto que a pesar de ciertos votos favorables a la reanudación del diálogo, no era factible que los países europeos votaran en contra de Reino Unido, que era miembro de la Comunidad Económica Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

En julio de 1984 fracasó una serie de conversaciones bilaterales en Berna, Suiza, lo que cerraría los contactos directos entre los gobiernos hasta después de las elecciones generales británicas de junio de 1987. Como consecuencia del encuentro frustrado, el nudo de la estrategia radical sería convertir en multilateral el conflicto, tratándolo en la Asamblea General de Naciones Unidas y otros foros internacionales, como la Organización de Estados Americanos y el Movimiento de los No Alineados. Allí, las votaciones de las resoluciones vinculadas a las negociaciones angloargentinas resultaron favorables a la posición argentina, pero Reino Unido no estaba dispuesta a tratar el tema de la soberanía. Ante los resultados fallidos de las tratativas argentinas, la situación fue calificada por Caputo como “la cuadratura del círculo”, ya que las posiciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no influían en la de Reino Unido. Hacia 1987, sin abandonar la estrategia multilateral, el gobierno empezó

a tratar la cuestión a partir de los “*non papers*” que circulaban mediatizados por el Departamento de Estado de Estados Unidos, en uno de los cuales sería incluida por primera vez la fórmula de “paraguas de soberanía”,¹¹ para reanudar las conversaciones excluyendo esa discusión.

El periodo fue caracterizado como de “desmalvinización”, porque finalmente el tema fue prácticamente dejado fuera de la agenda de política exterior del gobierno –a pesar de que se continuó con una estrategia multilateral en la Asamblea General de Naciones Unidas y otros foros internacionales–. Mientras tanto, Reino Unido desarrolló una política de hechos consumados: había instalado en mayo de 1985 una base militar permanente con pista de aterrizaje, una zona de administración y conservación pesquera de 150 millas en febrero de 1987 como reacción a los acuerdos pesqueros realizados por Argentina con Bulgaria y la URSS, y había realizado maniobras militares en marzo de 1988 y establecido una línea marítima regular entre las Islas Malvinas y los puertos de Montevideo y Punta Arenas.

En el tránsito hacia planes económicos cada vez más ortodoxos y políticas monetarias restrictivas para paliar la inflación –Plan Austral (1985 a 1988) y Plan Primavera (1988-1989)–, la prioridad de la política exterior dejó de ser Latinoamérica y pasó a ser Estados Unidos.¹² La tan enarbolada “no contaminación de ventanillas” había fracasado. Los argumentos a favor de la autonomía se veían limitados, mientras se negociaba en los distintos planes económicos el inicio de las privatizaciones, la apertura comercial, la profundización del endeudamiento, y el ajuste estructural. El gobierno tuvo que retirarse en forma anticipada ante un tremendo proceso hiperinflacionario y una gran crisis social que se constituyó en la violencia dineraria que legitimaría y convalidaría en la sociedad civil el ajuste posterior.

Para ese momento, la línea hegemónica de la UCR sostenía a través de la propuesta de su candidato presidencial, Eduardo Angeloz, y sus asesores, la necesidad de apertura al mundo, reforma del Estado y ajuste estructural, en consonancia con los nuevos paradigmas de las potencias. La expresión de “lápiz rojo” para referirse a la necesidad de achicar los gastos del Estado trascendió como síntesis de su posición y con respecto a la necesidad de atraer capitales extranjeros, en la presentación de la propuesta poselectoral, los

¹¹ La figura del “paraguas de soberanía” fue incluida por primera vez por Caputo en un “*non paper*” del 12 de julio de 1987 y permite hacer reserva de los derechos que ambas partes reivindican sobre el archipiélago y los mares que lo circundan.

¹² A pesar de ello destacamos los acuerdos entre Alfonsín y Sarney en 1985 y los subsiguientes protocolos que iniciaron el proceso de integración regional.

asesores de Angeloz, sugerían “integrarse a la economía transnacionalista y liquidar la diferenciación entre capital nacional y extranjero en lo que hace a su tratamiento jurídico: no más ley de inversiones extranjeras ni de transferencia tecnológica”.¹³ Si bien el candidato perdió las elecciones, sus ideas fueron llevadas a la práctica por quien presidía la fórmula del partido opositor, Carlos Menem, a partir de julio de 1989, con la paradoja de que había triunfado con el discurso contrario.¹⁴

Lo cierto es que, en ese mismo momento, el escenario internacional era turbulento y cambiante: se extendía la ofensiva neoliberal estadounidense, de la banca acreedora y de los organismos multilaterales de crédito, quienes habían cobrado un rol protagónico en el manejo de las deudas latinoamericanas; la URSS se veía crecientemente debilitada y entraría en crisis hacia su derrumbe. En el plano interno, la situación económica y su culminación en los procesos hiperinflacionarios constituyeron elementos disciplinadores, tanto para los asalariados como para los sectores del empresariado que no tenían capacidad de presión en el manejo de las divisas. Ambas situaciones crearon las condiciones para la subordinación de los vestigios de la “alianza populista”, incluso de aquellos que formaban parte de la heterogénea coalición que había llevado a Menem al poder.

Es necesario vincular con estas cuestiones el viraje que el propio Menem realizaría una vez asumido el gobierno, para sorpresa tanto de la oposición política como para los votantes peronistas. El discurso de tono nacionalista y reformista de la campaña electoral fue abandonado y desde el “realismo” y el “pragmatismo” justicialista se justificó la adopción de las políticas neoliberales.

El desplazamiento de las corrientes reformistas (tanto de la UCR como del PJ) vino de la mano tanto de la destrucción del modelo de industrialización sustitutiva como de las drásticas transformaciones del escenario internacional. El derrumbe de los países socialistas y la distensión del bipolarismo provocó que las corrientes reformistas que históricamente habían buscado su margen de maniobra con base en la búsqueda de una política de péndulo o balance

¹³ *Página/12*, 11 de abril de 1991, p. 3.

¹⁴ Gerardo Aboy Carlés sostiene que “Ungido como candidato presidencial para 1989 por el propio Alfonsín, Angeloz cultivaba la imagen de una administración honesta y eficiente. (...) su principal énfasis en materia programática estuvo dado por la reforma del Estado y la contención del gasto. Rodeado de un sólido equipo de asesores económicos de orientación neoliberal, Angeloz se convirtió en el mayor defensor de un plan de reformas estructurales compulsivo y respaldaría en líneas generales la orientación asumida por la gestión de Menem”. Gerardo Aboy Carlés, *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Homo sapiens, Argentina, 2001, p. 249.

–política que tuvo su mayor despliegue en el ámbito del no alineamiento– se vieran imposibilitadas de continuar utilizando esa estrategia.

Quienes justificaron el menemismo desde los ámbitos académicos consideraron su política como una necesaria “readecuación”, tanto al nuevo escenario como al “agotamiento” del modelo sustitutivo. Sin embargo, la hipótesis del “agotamiento” ocultaba la existencia de políticas económicas orientadas ferozmente a sepultar dicho modelo, que sin duda se mostraba limitado.

La teoría: paradigmas hegemónicos allá y aquí. Promoción y justificación del neoliberalismo

La teoría de Relaciones Internacionales tiene una característica particular –que sin embargo comparte con otras Ciencias Sociales–: su fuerte dependencia de los cambios de coyuntura histórica, ya que sus principales desarrollos están estrechamente relacionados con las coyunturas políticas mundiales.

En Estados Unidos, hacia fines de la década de 1970, se inició la discusión sobre lo que se denominó política de relaciones globales y de interdependencia mundial. Dos corrientes surgieron prácticamente en forma simultánea para explicar los cambios del escenario internacional y promover determinados comportamientos entre los Estados.

Una de ellas, el neorrealismo, cuyo principal exponente fue Kenneth Waltz, incorporó variables estructurales necesarias para la comprensión de las Relaciones Internacionales, manteniendo los principales supuestos del Realismo clásico,¹⁵ pero centró su explicación en las características estructurales del sistema internacional y le prestó menos atención a las unidades que lo componen. Respecto a la autonomía, concepto particularmente interesante para nuestro análisis, Waltz es categórico al definir a los grandes poderes o a “los más poderosos” como las partes del sistema con capacidad de acción autónoma”.¹⁶ La teoría neorrealista sostuvo que, en un mundo marcado por las pugnas entre poderosos con autonomía, los actores menores del sistema pueden tener una conducta heterónoma, y les correspondería racionalizar

¹⁵ Los Estados, unidades racionales y autónomas, son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional.

¹⁶ Kenneth Waltz, *Teoría y política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1988, pp. 283-307.

pragmáticamente su falta de autonomía, capitalizar al máximo sus escasas y bastante ocasionales posibilidades de inserción menos subordinada y dependiente en la política mundial.

La adopción de esta concepción por parte de los intelectuales de la dirigencia política en Argentina conllevó a la consideración de los Estados medianos y pequeños como entes pasivos de la dinámica internacional. Es decir, a aceptar un *status quo* que asegurara la subordinación. La teoría de la interdependencia compleja, formulada por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye en 1977, vino a saldar una necesidad teórica por parte de las potencias hegemónicas, fundamentalmente por su carácter prescriptivo, para encauzar una acción que resultaba de la interpretación de los nuevos procesos mundiales.

La nueva teoría partió de percibir la declinación estadounidense en el mundo y proponía resolverla reformulando los mecanismos de dominación del sistema internacional a partir de organismos y regímenes internacionales como la ONU, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el FMI y el Banco Mundial (BM).

En cuanto a la autonomía, según el enfoque de la interdependencia, ante la complejidad del escenario internacional, los actores centrales del sistema verían disminuido su accionar autónomo, mientras que la incorporación del Tercer Mundo a la economía capitalista transnacionalizada permitiría a esos países una incipiente y limitada autonomía en los asuntos globales.

Si bien en la formulación original no había quedado claro el carácter ideológico liberal de esta teoría, éste fue rectificado por sus mismos autores en los años recientes, acorde su necesidad con la expansión de la economía-mundo.¹⁷

En el marco del resurgimiento del neoliberalismo,¹⁸ se produjo un acercamiento entre estas dos nuevas teorías: neorrealismo e interdependencia. Una nueva denominación para las formulaciones de Keohane y Nye en la

¹⁷ Raúl Bernal-Meza, *Claves del nuevo orden internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1991, p. 23.

¹⁸ El neoliberalismo, tal como lo indica el prefijo “neo”, es heredero de tradiciones que se gestaron en el siglo XIX: el pensamiento liberal y el pensamiento conservador, y ha adoptado puntos de vista políticos que en gran parte fueron forjados por los conservadores del siglo XIX. Cabe diferenciar tres acepciones del neoliberalismo: a) como corriente ideológica, es decir, un modo de interpretar el mundo y la sociedad; b) como un movimiento intelectual organizado, que surgió en determinados círculos científicos, con sus congresos y publicaciones y sus principales representantes, o *think tanks*; y c) como un conjunto de políticas adoptadas por los gobiernos neoconservadores, fundamentalmente a partir de mediados de los años setenta, y propagadas en el mundo por las organizaciones multilaterales creadas por los acuerdos de Bretton Woods, es decir, el FMI y el BM. Véase Reginaldo Moraes, *Neoliberalismo*, Senac, Brasil, 2001, p. 10.

década de los años ochenta, la teoría de regímenes internacionales, vino a presentar de alguna forma una aproximación o reconciliación entre las interpretaciones realista e idealista, o más bien neorrealista y globalista de las Relaciones Internacionales, que exaltó el rol de las normas y procedimientos que regulan el comportamiento y controlan las relaciones de interdependencia internacional.

Finalmente, hacia comienzos de los años noventa, la caída del denominado “socialismo real” colaboró a “desacreditar las políticas estatistas” en todo el mundo, pero también a asegurar a “los inversores que sus activos en los países en desarrollo no serían expropiados por los gobiernos de izquierda”.¹⁹ Se exaltó entonces un “pensamiento único”, apoyado e impulsado por una constelación de actores nacionales e internacionales, entre los que se destacan instituciones y redes de líderes de opinión vinculados al capital mundial (FMI, BM, bancos de inversión, empresas multinacionales) y formulado en el denominado Consenso de Washington.

Como hemos visto, ese “consenso de ideas” que deberían presidir, a partir de allí, las políticas económicas de la economía global (y de las economías nacionales incluidas en ella), tienen como eje el control del gasto público y la disciplina fiscal, la liberalización del comercio y del sistema financiero, el fomento de la inversión extranjera, la privatización de las empresas públicas y la desregulación y reforma del Estado.

Esos mismos actores garantizaron la difusión de tales ideas. Organismos económicos internacionales, a través de sus informes anuales, de sus asesores o fundaciones de grandes empresas que financian universidades y cátedras de Economía y Administración, ayudaron a conformar el nuevo credo.

Agregamos que el neoliberalismo indujo a una determinada política exterior, acorde a la visión del mundo que traía implícita, y que se convirtió en herramienta al servicio de la implementación de un nuevo patrón de acumulación. Por lo tanto, existieron paradigmas de Relaciones Internacionales neoliberales que actuaron en términos de “hojas de ruta” para la política exterior.²⁰

Los intelectuales e ideólogos de los países periféricos fueron apropiándose de estos paradigmas del “pensamiento único”, pero en segundo término, es decir, “acomodándose” no sólo a las transformaciones del sistema mundial,

¹⁹ Paul Krugman, “Dutch Tulipes and Emergents Markets” en *Foreign Affairs*, vol. 74, julio-agosto 1995.

²⁰ Esta posición responde al debate sobre si se debe considerar o no al neoliberalismo como una formulación de o para la política exterior. Véase Raúl Bernal-Meza, *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las Relaciones Internacionales*, Nuevo Hacer/Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 2005, p. 25.

sino a las interpretaciones y prescripciones que realizaban los intelectuales orgánicos de los centros de poder.

En cuanto al escenario local, las nuevas teorías cuestionaron la validez del llamado “paradigma de la autonomía”, vinculado a las Teorías de la dependencia, en especial a partir de la década de los años ochenta, cuando se reabrió la discusión respecto de la inserción internacional de Argentina en un mundo que estaba cambiando.

La denominada doctrina de la autonomía fue elaborada por Juan Carlos Puig entre las décadas de los años setenta y ochenta, partiendo de las formulaciones del intelectual brasileño Helio Jaguaribe, y resaltaba la importancia de lograr márgenes de acción respecto de los poderes hegemónicos del sistema internacional para reducir la dependencia.²¹

Hasta ese momento, había servido de fundamento para los proyectos que intentaban poner reparos a las injerencias de las potencias dominantes en la región y afirmar los intereses nacionales. Puig definió la autonomía de un Estado como “la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”,²² y consideró que dependía de la lectura que “elites funcionales” a un proyecto autonómico hagan del sistema internacional.

El primer escrito de Puig que desarrolló ampliamente esta cuestión se publicó en 1980, y fue un trabajo en el que elaboró su concepción político-sociológica del sistema internacional. El planteamiento central es que la jerarquía de dicho orden se vincula con la existencia de “repartidores supremos”, “repartidores inferiores” y “recipientarios”.²³

²¹ Jaguaribe diferenció cuatro niveles de estratificación en el sistema internacional resultante de la Segunda Guerra Mundial: las naciones con primacía general, con primacía regional, con autonomía —es decir, margen de autodeterminación en asuntos domésticos y capacidad de actuación internacional independiente—, y las dependientes (mayoritarias), cuya actuación se encuentra condicionada por factores y decisiones externos. Es interesante el planteo que realiza respecto del rol de las elites locales, ya que son éstas las que asumen la dependencia a cambio de diversas ventajas de clase. Véase Helio Jaguaribe, “Autonomía periférica y hegemonía céntrica” en *Estudios internacionales*, núm. 45, 1979, p. 94.

²² Juan Carlos Puig, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de América Latina/Universidad Simón Bolívar, Venezuela, 1980, p. 145.

²³ Puig toma estas nociones de la teoría trialista de Werner Goldschmidt —elaborada en el libro *Introducción filosófica al Derecho*— y las formula por primera vez en un artículo de 1974. Los repartidores supremos internacionales son los que imponen los criterios en el orden internacional, los que impulsan las decisiones, “imponen potencia o impotencia a escala mundial, continental o subregional”, mientras que los recipientarios son quienes aceptan y se ven afectados por esas decisiones. Además, el autor agrega que esto no elimina la dualidad en la comunidad internacional; es decir, que no debe sorprender “que el gobernante de un Estado pueda a la vez ser ‘repartidor supremo’ o ‘inferior’ de la comunidad internacional”. Véase Juan Carlos Puig, *op. cit.*, pp. 141-142.

Consideramos que se trata de un enfoque de particular relevancia porque intentó explicar la inserción internacional y el comportamiento en el sistema mundial, no de las potencias, sino de países que se encuentran en relación de subordinación respecto a aquéllas, y elaboró –de forma sistemática– un modelo para comprender la política exterior argentina en esa clave.

En su análisis de la política exterior argentina, Juan Carlos Puig construyó una serie de tipos ideales para explicar los distintos periodos y a partir de nuestra historia como colonia española. Allí, la dependencia y la autonomía en estado puro (no verificables en la realidad) constituyen los extremos de la historia y el camino a recorrer por los países periféricos en la consecución de su autonomía.

Elaboró entonces cuatro modelos con los cuales buscaba representar gradaciones progresivas de la autonomía, de acuerdo con el comportamiento de las elites dirigentes: la dependencia paracolonia, la dependencia nacional (el caso de la política exterior argentina en el periodo que va entre la emancipación y la Primera Guerra Mundial), autonomía heterodoxa (el caso de la Tercera Posición peronista, entre otros) y la autonomía secesionista, donde el rol de las elites es central.

Durante el gobierno de Alfonsín, al compás de los cambios en el escenario internacional y local, y ante el cuestionamiento de la dualidad de su política exterior, la ofensiva ideológica provino de quienes requerían una profundización de este rumbo neoliberal, y pugnaban por el abandono de todo intento de independencia en el ámbito internacional.

Por lo tanto, en lugar de apelar a la búsqueda de una inserción autónoma basada en el desarrollo del mercado interno y del desarrollo local que acompañara la política de alto perfil en temas diplomáticos y estratégicos, comenzó a formularse una nueva orientación de política exterior denominada “realismo periférico”.

Si bien este concepto fue acuñado por Roberto Russell en 1987 durante un seminario, fue Carlos Escudé quien elaboró un aporte teórico propositivo para Relaciones Internacionales, que cobraría forma definitiva en un libro denominado *realismo periférico*, publicado en 1992. El realismo periférico, que tal como indica su nombre intentaba formular líneas de acción para una política pragmática y realista para países de la periferia, acompañó un proyecto de inserción internacional concreto que se consolidaría con la política neoliberal del menemismo, donde Escudé se desempeñaría como asesor.

Carlos Escudé, en efecto, reformuló la teoría realista desde una concepción particular que partía del cuestionamiento a los intentos de políticas autonómicas asociadas a proyectos de participación ampliada del Estado en la economía que habían conducido al país al “aislacionismo”. Si seguimos el recorrido del

mentor del realismo periférico, podemos reconocer fácilmente que el estudio de este autor respecto de las relaciones entre Argentina y las potencias durante el peronismo fue el punto de partida para los aspectos prescriptivos de su elaboración teórica. Esta visión se sostenía sobre una revisión de la historia argentina que suponía que el país, como consecuencia de la aplicación de 50 años de políticas externas equivocadas y confrontacionistas con la potencia hemisférica, había abandonado el eje del desarrollo, al que el “exitoso” modelo agroexportador de subordinación a la hegemonía británica la condujera durante su vigencia (1880-1930).²⁴

La tesis de Escudé, que comenzó como crítica a la política exterior de Alfonsín –en especial la política de desarme y no proliferación nuclear y al diferendo angloargentino por la soberanía de las Islas Malvinas–,²⁵ partió de considerar que Argentina era un país periférico, dependiente, vulnerable y poco relevante para los intereses de las grandes potencias.

Por lo tanto, afirmó que su política exterior debía comenzar por aceptar esas condiciones. Sin duda, y como afirmábamos, las formulaciones teóricas de mediados de los años ochenta estaban discutiendo la política exterior del gobierno radical. Representado su versión más extrema, Escudé consideró que la única política posible es aquella basada en una aceptación de los límites y diferencias entre las potencias y un país dependiente, vulnerable y poco relevante para los intereses vitales de los países centrales,²⁶ y como él también ha afirmado, su objetivo estuvo asociado a la necesidad de dotar de una “doctrina” a la política exterior de presidente Carlos Menem.

Reformuló el concepto de autonomía, referencia obligada para la teoría de Relaciones Internacionales en los países dependientes. Rechazando el de Helio Jaguaribe y retomado por Puig, que se definía en términos de libertad de decisión o acción, Escudé lo asoció con la “capacidad de negociación”. Describió entonces a la autonomía en términos de los costos relativos de ejercer la capacidad de confrontación que casi todo Estado mediano posee. Diferenció consumo e inversión de autonomía. En sus términos, la autonomía se construye a través de una abstención de su consumo, que equivale a “la

²⁴ Exponentes de ese revisionismo histórico fueron las tesis económicas de Carlos Díaz Alejandro y la historiografía de Tulio Halperin Donghi, entre otros. Véase Raúl Bernal-Meza, “Política exterior argentina: de Menem a De la Rúa. ¿Hay una nueva política?” en *Sao Paulo en perspectiva*, núm. 16, 2002, pp. 74-93.

²⁵ Carlos Escudé publicó su crítica a la política exterior de Alfonsín en su artículo “De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el desarrollo de un ‘Realismo periférico’” en Roberto Bouzas y Roberto Russell, *Estados Unidos y la transición argentina*, Legasa, Argentina, 1989.

²⁶ Carlos Escudé, *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Planeta, Argentina, 1992, p. 63.

eliminación de las confrontaciones que no están vinculadas directamente a nuestro interés material”.²⁷

Su concepción vinculó las capacidades autonómicas con la adaptación al orden internacional en consonancia con los objetivos generales promovidos por las grandes potencias. Incluso esta visión respecto a la autonomía está directamente influenciada por el pensamiento neoconservador de las potencias hegemónicas. Tal como afirma Alejandro Simonoff, mientras en Puig y sus sucesores las decisiones autonómicas son ponderadas como positivas, dada su correspondencia con los intereses internos del país, Escudé y sus acólitos las evalúan como “desafíos” con costos e incluso como “victorias pírricas”.²⁸

Asimismo, hay una influencia del pensamiento de Kenneth Waltz, quien sostuvo que la estructura del sistema internacional tiene que ver en exclusiva con lo que sucede entre las unidades de mayor capacidad, es decir, las potencias. Afirmó entonces que era tan absurdo “construir una teoría política internacional basada en Malasia y Costa Rica como construir una teoría económica de la competencia oligopólica basada en las empresas menores de la economía”.²⁹

Si bien intenta crear una nueva teoría, un “realismo para los Estados débiles”, Escudé parte de aceptar que a éstos sólo les queda adaptarse sin cuestionar los intereses vitales de las grandes potencias. En este esquema, los países periféricos aparecen prácticamente sin posibilidad de reacción ni de resistencia, cual objetos pasivos.

Esto denota sus líneas de acción propuestas o preceptos básicos de que un gobierno periférico debiera hacer: a) aplicar la política exterior de un “Estado comercial”, tal cual lo definió Richard Rosecrance, teórico neoliberal de Relaciones Internacionales; b) abstenerse de políticas exteriores “idealistas”, pero costosas; c) abstenerse de confrontaciones riesgosas con grandes potencias, como por ejemplo el “apoyo” del gobierno de Alfonsín al sandinismo nicaragüense en 1984 con créditos; d) “abstenerse de involucrarse en confrontaciones políticas improductivas con grandes potencias, aun cuando esas confrontaciones no generen costos inmediatos”. Por último, Escudé propone estudiar la posibilidad de alinearse con y/o plegarse a (*bandwagon with*) las políticas globales de una potencia dominante o hegemónica, o hacer tal cosa con una coalición de potencias.³⁰

²⁷ *Idem.*

²⁸ Alejandro Simonoff, “Teoría y práctica de la autonomía: la política exterior de Illia” en *Relaciones internacionales*, núm. 32, Argentina, 2007, p. 234.

²⁹ Kenneth Waltz, *op. cit.*, p. 109.

³⁰ Carlos Escudé, *El Realismo de los Estados débiles*, Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1995, cap. 4.

La política exterior de Carlos Menem se rigió de acuerdo con estos postulados y le sirvió de sustento fáctico. Las medidas adoptadas y las justificaciones expresadas lo demuestran. En primer lugar, porque el proyecto económico, político y social interno coincidió con las expectativas de los centros de poder. En el marco del funcionamiento de las instituciones democráticas, Argentina adoptó todos los dictados del Consenso de Washington y llegó a ser “el mejor alumno” de los organismos internacionales de crédito. Luego porque Argentina envió tropas al Golfo Pérsico, contradiciendo toda una tradición histórica de neutralidad, desactivó el proyecto misilístico Cóndor II, ratificó el Tratado de Tlatelolco y el del TNP, firmó en conjunto con Brasil el Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear y la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares, se retiró del Movimiento de No Alineados en 1991 y modificó significativamente su voto en la ONU.³¹ El gobierno de Carlos Saúl Menem fue el periodo donde se firmó la mayor cantidad de convenios entre Argentina y Estados Unidos y su propio canciller se jactó de la buscar “relaciones carnales” con Estados Unidos.³²

La política exterior en clave económica

Entre 1989 y 2001 la política exterior fue definida casi en exclusiva en clave económica o, mejor dicho, en clave “globalizadora”. Los dos ministros de Relaciones Exteriores de Carlos Menem –Domingo Cavallo primero y luego Guido Di Tella– fueron economistas. Sin embargo, pueden rastrearse antecedentes de esa orientación en los últimos años de la década de los años ochenta.

En línea con lo propuesto por el Realismo periférico, Argentina se retiró del Movimiento de No Alineados en 1991, medida que fue ampliamente justificada por el gobierno justicialista, pero que había sido propuesta por quien fuera el candidato a presidente de la UCR para las elecciones de 1989, Eduardo Angeloz.

³¹ Argentina aumentó, sin duda, el número de la coincidencia en sus votos con Estados Unidos; por ejemplo, en las resoluciones respecto de la situación de los derechos humanos en Cuba, en las cuestiones referidas al desarme, la no proliferación nuclear respecto del problema del narcotráfico y las resoluciones de condena a la violación de derechos humanos en Irán.

³² El concepto de “relaciones carnales” proviene de una frase pronunciada por el canciller Di Tella, que sostuvo: “nosotros queremos un amor carnal con los Estados Unidos, nos interesa porque podemos sacar un beneficio”. Véase *Clarín*, 9 de diciembre de 1990, p. 12.

En el libro *El tiempo de los argentinos*, de 1987 –incluso antes de la desintegración del bloque soviético–, el candidato radical planteaba que defender la pertenencia de Argentina al Tercer Mundo:

(...) es como proclamar la victoria de nuestra decadencia. Como defender, en nombre de la solidaridad, nuestra instalación entre los países que se van rezagando, cuando lo verdaderamente revolucionario hubiese sido mantener el ritmo de crecimiento –o por lo menos, de no haberlo dejado caer abismalmente–, utilizar nuestra riqueza para ayudar a los postergados y desheredados de la tierra. Evidentemente, mal que nos pese, hoy somos tercermundistas, porque hicimos todo, o dejamos de hacer todo, para merecerlo. Pero no ha sido ni deberá ser ése nuestro destino. Nuestro tercermundismo no es otra cosa, pues, que una profesión de fe en la decadencia.³³

Di Tella justificaría el rechazo por los países del Tercer Mundo de esta manera:

(...) se trata, sintéticamente, de terminar con una tradición de aislamiento internacional y conductas largamente erráticas y perjudiciales para los intereses argentinos. Estos comportamientos inconvenientes nos habían empujado al Tercer Mundo. Para peor, éramos un país proliferante en materia nuclear, embarcado en aventuras semiclandestinas armamentísticas, con socios muy poco confiables para la comunidad internacional, como remate, considerábamos a nuestros vecinos como hipótesis de conflicto. Lo que se ha hecho desde 1989 hasta ahora fue devolver el país a su posicionamiento normal, a las alianzas que le corresponden tanto por historia como por vocación e interés.³⁴

La prioridad fue incorporarse “al tren de la globalización”, como también venía promoviendo el candidato radical. Por ello, con respecto a la reforma del Estado, una vez en el gobierno, invirtiendo los papeles y los argumentos y sin esbozar crítica alguna, el nuevo oficialismo justicialista se lanzó a justificar la necesidad de una legislación que durante el gobierno de Alfonsín consideraba –en público– ideológica y políticamente inadmisibles.

Ambos partidos coincidieron en aceptar que las causas de la crisis económica eran la intervención del Estado en la economía y el proteccionismo. Agravado por la crisis del final del mandato, el radicalismo se comprometió a “no obstaculizar” la sanción parlamentaria de las Leyes de emergencia económica y reforma del Estado, que fueron el marco legal de la implantación

³³ Eduardo Angeloz, *El tiempo de los argentinos*, Emecé Editores, Argentina, 1987, p. 103.

³⁴ Guido Di Tella, “Prólogo” en Andrés Cisneros (comp.) *et al.*, *Argentina: historia de un éxito*, Sudamericana, Buenos Aires, 1998, p. 32.

del nuevo modelo. Al mismo tiempo, mal podía oponerse con credibilidad ante la sociedad, por ejemplo en el caso de las privatizaciones, luego de haber sido el que las introdujo en la agenda pública. Sólo parecía quedarle el camino de denostar los métodos elegidos y la concentración de poder que reclamaba el Ejecutivo en desmedro del Parlamento.

Durante los inicios del periodo menemista, la UCR mantuvo una perspectiva contradictoria respecto al proyecto neoliberal. Al aceptar el diagnóstico que atribuía las causas de la hiperinflación al intervencionismo estatal y al agotamiento de la modalidad proteccionista de desenvolvimiento económico, los radicales apoyaron las reformas propuestas por Menem. Al igual que lo que sucedía con la mayoría de los dirigentes peronistas, el neoliberalismo fue considerado por los radicales como la única salida coyuntural ante una situación de urgencia.³⁵

Las posiciones del radicalismo respecto la negociación por las Islas Malvinas y el envío de tropas al Golfo Pérsico son ejemplos de la limitación que encontraron al oponerse a la política exterior en el ámbito diplomático y estratégico, pero asumir (y haber promovido) las medidas adoptadas en el ámbito económico.

En cuanto al reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas, si bien la política aplicada por Menem y sus ministros de Relaciones Exteriores constituyó un cambio concreto,³⁶ tanto la nueva Cancillería como el canciller radical Dante Caputo coincidían en que la estrategia multilateral estaba agotada, tan así que la utilización de canales alternativos (los “*non papers*”) y la figura del “paraguas de soberanía” se habían iniciado durante la presidencia de Alfonsín. El diagnóstico era compartido.

El reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas fue abandonado a partir de aquella famosa fórmula. A partir de 1989 se fueron “normalizando” las relaciones con Reino Unido y Europa en general, a través de diversos

³⁵ Ricardo Sidicaro, *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Libros del Rojas, Serie Extramuros, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2001, p. 78.

³⁶ Los Acuerdos de Madrid, firmados por el canciller menemista Domingo Cavallo en 1989, incluyeron el cese de hostilidades, el levantamiento por parte de Argentina de las auditorías a las empresas británicas, la no discriminación en las licitaciones públicas a privatizaciones a las empresas de Reino Unido y el levantamiento a la restricción de girar remesas al exterior por parte de estas empresas. Se acordaron las comunicaciones aéreas y terrestres entre ambos países, pero no entre Argentina y el archipiélago, y el anuncio británico de que la zona de protección militar coincidiría con la de conservación pesquera, liberando unos 4 mil kilómetros cuadrados en los que Argentina podría pescar. Sin embargo, se mantienen ambas zonas y se dejó en claro que los pesqueros argentinos no podrían entrar en la extensión de las 150 millas de la zona de exclusión. En febrero de 1990 se concretó una segunda parte de estos acuerdos, donde se reguló el derecho de control de policía por parte del gobierno británico de las fuerzas armadas argentinas.

encuentros donde el funcionario encargado de mediar continuó siendo un especialista en el tema proveniente del partido radical, Lucio García del Solar.

Las voces que se alzaron en contra desde el partido radical no fueron demasiadas. Tal como afirmó el canciller Cavallo, cuando tuvo que explicar el carácter de los primeros acuerdos en el mes de octubre de 1989 en el Parlamento, encontró en los senadores opositores “un entendimiento de que la metodología que está siguiendo nuestro gobierno es la más adecuada en esta circunstancia”.³⁷

Lo cierto es que las posiciones de los cancilleres del presidente Menem y a través de las negociaciones del embajador radical hicieron que la discusión se retrotrajera a un nivel anterior al de la Resolución 2065 de la ONU de 1965, aceptando la “asociación” (propuesta por el canciller Di Tella) y el olvido del asunto con el hecho de que la posesión efectiva de las islas está en manos británicas y proponiendo caminos de acción que oscilaron entre entregar o vender las islas a los *kelpers* (planteado por Escudé).³⁸

En cuanto al envío de tropas al Golfo Pérsico en 1990 y 1991, las críticas parlamentarias –que sí tuvieron fuerza, en especial en la Cámara de Diputados– quedaron circunscritas a cuestiones de forma o limitadas, puesto que el mismo partido radical (o líneas políticas de peso en su seno) había abonado las transformaciones que se estaban operando hacia el final de su mandato.³⁹ Analistas en el área de las relaciones internacionales de ambos partidos interpretaron que el mundo había cambiado y que la globalización daba inicio a un periodo menos conflictivo para el sistema internacional. Ello condujo a que no lograran instalar como válida su crítica a la participación argentina en el conflicto.⁴⁰

³⁷ Véase *Clarín*, 26 de octubre de 1989, p. 8.

³⁸ Como señala Bruno Bologna, citando prensa de la época, esta línea de acción diplomática había sido sugerida al presidente Menem, antes de asumir el cargo, por el presidente del gobierno español, Felipe González. Véase Bruno Bologna, “La inserción argentina en la sociedad internacional” en *La política exterior argentina 1994/1997*, CERIR, Argentina, 1998, p. 13.

³⁹ Véase María Cecilia Míguez, “Los partidos políticos argentinos y el envío de tropas al Golfo Pérsico (1990-1991). Debates y posiciones del oficialismo y la oposición. ¿Distintos proyectos de inserción internacional?” en *Temas de historia argentina y americana*, núm. 17, Universidad Centroamericana Editores, Argentina, 2010.

⁴⁰ Carlos Pérez Llana, intelectual perteneciente al radicalismo y asesor del candidato presidencial Angeloz, consideró que frente a la constitución de un sistema de seguridad colectiva posterior al desmembramiento de la URSS, el accionar de Saddam Hussein había amenazado dicho orden, y por lo tanto, la respuesta debía ser también colectiva. En consecuencia defendió abiertamente la decisión del envío de tropas y la política exterior del canciller Domingo Cavallo, cuestionando únicamente la falta de consulta al Poder Legislativo. Véase *La nación*, 25 de septiembre de 1990, p. 9.

Otros senadores radicales, más respetuosos de la trayectoria ideológica de su partido, tuvieron fervientes exposiciones en el Senado, apelando a la necesidad de mostrar un comportamiento autónomo sobre el tema, pero sus objeciones quedaron en el plano discursivo.

Argentina comenzó a participar intensamente de las denominadas “misiones de paz”, que en muchos casos fueron intervenciones de las potencias en países periféricos que en nada contribuyeron a la solución de los conflictos, sino que enmascaraban intereses particulares de los países predominantes del sistema internacional. Argentina modificó su tradicional posición de neutralidad también al participar de las operaciones de seguridad internacional estadounidense, como la ya citada guerra contra Iraq, la aceptación implícita de la invasión a Panamá, de las intervenciones de la OTAN en Yugoslavia y de eventuales participaciones en conflictos internos, como en el caso de Colombia.

Incluso el proceso de integración del Mercado Común del Sur, iniciado en 1991, fue adoptando el modelo de regionalismo abierto, y fue pensado como paso previo para la conformación de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesta estadounidense lanzada en 1994.

Todos estos gestos le merecieron la designación del país como aliado extra OTAN en 1997, ante lo cual la oposición, incluido el partido radical, criticó fervientemente, en especial por el rechazo que generó en Brasil.

Uno de los ejes centrales de la crítica de la Alianza (UCR y FREPASO) a la política exterior del gobierno fue el “bajo perfil” que éste le adjudicaba al escenario latinoamericano. El otro era el alineamiento con Estados Unidos y la política de “seducción” a los *kelpers* de Malvinas.

Proponía, en cambio, la adopción de un paradigma alternativo al neoconservador que retoma el valor de los principios en la política internacional. Sin embargo, una vez en el poder, las líneas centrales y el fundamento de esta política exterior, así como de la política económica, fueron continuadas entre 1999 y 2001.

Esto se dio de tal forma porque de nuevo las declaraciones discursivas en las dimensiones estratégica y diplomática se contradecían con el mantenimiento del régimen de convertibilidad a costa del salario de los trabajadores y del desempleo, el cada vez mayor endeudamiento con los organismos internacionales de crédito. Se mejoraron las relaciones con Brasil (posicionándose en conjunto contra el Plan Colombia en 2000, entre otros casos), y se retomó una estrategia multilateral en el tema Malvinas, pero la relación con Estados Unidos continuó siendo la prioridad (sólo que dejaron de llamarse “carnales”, para ser “intensas”), se mantuvo el voto de condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y Argentina aceptó la

petición estadounidense de mantener su misión de gendarmes en Haití (presentes desde 2004) como muestra de la continuidad del alineamiento. La vuelta de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía en 2001 implicó un nuevo giro de acercamiento a la potencia del Norte, y un impulso para los sectores que motorizaban el apoyo al ALCA.⁴¹

Como afirmó Bernal-Meza, las pequeñas diferencias en política exterior estuvieron en un retorno del interés por Europa, a partir de la llegada de inversiones, en especial españolas, y en las apelaciones por el fortalecimiento de los consensos multilaterales, aspirando a una mayor democratización de la ONU. En definitiva, más allá de las diferencias de estilo, la política exterior de De la Rúa no ha hecho mucho por diferenciarse de la anterior.⁴² Por lo tanto, la prioridad de la política exterior continuó siendo no desafiar a los grandes poderes, sosteniendo un modelo neoliberal que condujo al país a la debacle económica y social en diciembre de 2001.⁴³

El por qué de la adopción del nuevo paradigma: hegemonía, dependencia y afinidad electiva⁴⁴

En este apartado nos proponemos esbozar una respuesta a la pregunta central de por qué los sectores de las clases dirigentes argentinas que provenían del radicalismo y del peronismo adoptaron el paradigma hegemónico neoliberal, promoviendo consensuadamente la adopción de una inserción internacional que profundizó los rasgos de la dependencia de Argentina respecto de los grandes centros de poder mundiales. Intentaremos puntualizar elementos que explican dicha adopción de las nuevas corrientes teóricas de Relaciones Internacionales (fusión de neorrealismo, interdependencia e institucionalismo).

⁴¹ Esto volvía a distanciar al gobierno de Brasil, su socio regional. Finalmente, el ALCA fue rechazado hacia 2005, ya durante la presidencia de Néstor Kirchner.

⁴² Véase Raúl Bernal-Meza, "Política exterior argentina: de Menem a De la Rúa. ¿Hay una nueva política?", *op. cit.*, p. 89.

⁴³ El presidente De la Rúa fue prácticamente obligado a renunciar sus funciones luego de una amplísima manifestación popular en su contra y una represión indiscriminada con saldo de muertos y heridos en Plaza de Mayo. Los detonantes fueron la crítica situación social (desempleo y pobreza), y la restricción al retiro de depósitos en cuentas corrientes, cajas de ahorro y a plazo fijo llamados popularmente "corralito".

⁴⁴ Partimos aquí las concepciones neomarxistas del sistema internacional, entre las que destacamos las de Robert Cox y Giovanni Arrighi.

Las importantes transformaciones del escenario internacional, iniciadas a fines de los años setenta y consolidadas con el fin de la Guerra Fría, obligaron a las potencias a revisar los parámetros sobre los que se asentaban las teorías de Relaciones Internacionales y, por tanto, sus aspectos prescriptivos. Las nuevas teorías que se elaboraron para dichos fines funcionaron no sólo como intentos de explicar las transformaciones del escenario internacional cambiante, sino que se constituyeron en formulaciones que orientaban y promovían determinadas políticas desde espacios del poder en el sistema internacional y desde ámbitos de construcción del conocimiento.

En América Latina, entre los años sesenta y setenta, las teorías de la dependencia –en sus distintas versiones– se habían convertido en un verdadero paradigma de las Ciencias Sociales, por constituir el lente principal por el cual la academia regional analizaba problemas de desarrollo y la lucha de clases y por ofrecer las bases para repensar las relaciones internacionales latinoamericanas.

Junto con las transformaciones del escenario internacional de fines de los años setenta, y en especial luego de la caída del Muro de Berlín, hubo un vacío de los conceptos latinoamericanos que provenían de las teorías de la dependencia. Uno de los ejemplos de este desplazamiento de significantes fue la adopción de “Estado comercialista” de Rosecrance (teórico neoliberal de las Relaciones Internacionales), que implícitamente le quitó el valor al término periferia, que comenzó a hacer diluido incluso por los propios intelectuales latinoamericanos.⁴⁵

Sin duda, los organismos multilaterales de crédito, como el FMI y el BM, tuvieron un rol fundamental. La exigencia de los ajustes estructurales de inspiración liberal como contrapartida de planes de reestructuración de la deuda externa operó como un condicionante directo, invalidando las concepciones tradicionales de la soberanía estatal.⁴⁶

La idea de un “consenso planetario” sobre los principios de la democracia liberal, la superioridad del mercado capitalista y las formas de organización social moderna fue difundida por toda una corriente intelectual, donde se destacó emblemáticamente Francis Fukuyama. Las concepciones neoliberales han llegado a ser dominantes en casi todas las instituciones internacionales, incluso en aquellas que fueron creadas en respuesta a las necesidades del Ter-

⁴⁵ Roberto Miranda, “Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina. Teoría y realidad” en *Invenio*, año 8, núm. 15, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, Argentina, noviembre 2005, p. 51.

⁴⁶ Luis Dallanegra Pedraza, *Visiones del orden mundial*, Documentos de trabajo núm. 24, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, Argentina, 2004, p. 6.

cer Mundo, como la XVIII Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo, y que en los años sesenta impugnaban el orden internacional imperante.

La adopción de un determinado paradigma dominante, que racionaliza y legitima el orden establecido tiene, en primer lugar, condiciones materiales. En el caso argentino, la última dictadura militar provocó un cambio de paradigma en las relaciones internacionales porque minó las condiciones de desarrollo interno que posibilitaban la política exterior autónoma, y a través de su política económica aumentó los lazos de dependencia, por un lado, respecto a las exportaciones (en especial de cereales) y de los mercados compradores, y de los capitales financieros occidentales, por otro. Esta orientación se presentó como una vuelta a la Argentina agroexportadora de principios de siglo.

Durante la década de los años ochenta, la teoría de Relaciones Internacionales fue reflejando esas transformaciones estructurales, y junto con algunas formulaciones que continuaban en la línea del paradigma de la autonomía, surgieron nuevas corrientes ideológicas que leían las teorías surgidas en las potencias occidentales y que buscaban una adecuación al nuevo escenario, al compás de la exaltación de la inserción internacional de Argentina como “granero del mundo” de fines del siglo XIX.

En los inicios de la década de los años noventa y a la luz de los grandes cambios en el sistema internacional, el realismo periférico predominó entre los formuladores de política durante el gobierno de Menem. Pero varios sectores de la dirigencia política argentina fueron adoptando un nuevo cuerpo ideológico dentro de un proceso complejo, donde intervinieron factores de índole diversa.

Consideramos que el traspaso del conocimiento de Norte a Sur, es decir, de las potencias a los países dependientes, constituye uno de los elementos fundamentales para la preservación de un orden internacional jerárquico, puesto que a través de universidades y centros de difusión de conocimiento se construye la hegemonía, el aspecto consensual de la dominación. La transmisión de paradigmas mediante la enseñanza en las escuelas diplomáticas, academias militares, universidades, etc., contribuye a sostener la legitimidad de dicho orden y la existencia de una inserción internacional subordinada.

Ahora bien: ¿por qué, teniendo en cuenta esta difusión de los paradigmas centrales, las clases dirigentes argentinas, así como las de otros países, adoptan esas ideologías, ajustándolas al escenario y convirtiéndolas en objetivos propios?

Ante la cuestión central de por qué las elites dominantes y las dirigencias políticas de los países dependientes adoptan los paradigmas hegemónicos para la formulación de sus políticas públicas, la respuesta reside, en primera instancia, en la relación de complementariedad subordinada entre las clases dominantes

locales y las de las potencias, rasgo estructural de la dependencia.⁴⁷ Su propia condición de clase estuvo vinculada a la asociación en forma asimétrica con las clases dominantes de los países centrales.

A partir de estas condicionantes, las clases dominantes argentinas necesitaban adaptarse a las transformaciones de las economías del centro, y la década de los años ochenta fue el escenario de pujas entre fracciones de dicha clase. La dirigencia política argentina es dependiente y, en consecuencia, debe también adaptarse con rapidez a los cambios de paradigmas que justifican, legitiman y proponen el orden internacional. La propuesta de las potencias y de los organismos internacionales de crédito fue asumida como único camino posible, esencialmente porque el paradigma hegemónico es funcional para la defensa de los intereses de los grupos de poder dominantes y del *statu quo*.

Sin embargo, dado que existe una mediación compleja entre el ámbito de los intereses económicos y el de la escena política, esa relación no se presenta siempre en la realidad de un modo tan lineal ni tan evidente. Las clases dominantes tienen diversas estrategias de presión para imponer sus intereses a nivel del sistema político, y de la recuperación de las reglas de juego electoral, las prácticas se hicieron más complejas. Incluyeron la financiación de campañas electorales, la incorporación de técnicos y especialistas en Economía en las estructuras partidarias, la ampliación de centros de formación intelectual y política, la cooptación de dirigentes políticos a redes de negocios privados, entre otras.

Por ello, en segunda instancia, entonces, destacamos el rol de los centros de conocimiento, en particular de los “técnicos”, “economistas” o “*think tanks*”, intelectuales orgánicos, en la mediación entre las clases dominantes y la

⁴⁷ Las particularidades de esta formación económico-social han sido analizadas en detalle por distintas vertientes de las llamadas teorías de la dependencia, durante la década de los años sesenta y setenta, que partieron de la discusión tanto con las teorías del desarrollo (Rostow) —en sus vertientes de la “dualidad estructural” y el “estructuralismo cepalino” de Raúl Prebisch— como con las versiones ortodoxas del marxismo. Podríamos clasificar a estas teorías en tres grandes grupos: a) autores y trabajos que niegan la posibilidad del desarrollo capitalista en la periferia, porque este sistema sólo conduce al subdesarrollo; b) autores que estudian los condicionantes para el desarrollo en la periferia a partir de la hipótesis del “estancamiento estructural”; c) autores y trabajos que analizan la existencia de un modo capitalista de producción en la periferia, subrayando la forma dependiente que adopta en relación con el capitalismo de los centros. Algunos autores ponen énfasis en la construcción de una “teoría del subdesarrollo”, como André Gunder Frank, Theotonio dos Santos y Ruy Mario Marini, otros en el análisis de los obstáculos del desarrollo nacional, como Celso Furtado y Osvaldo Sunkel. Una excelente síntesis sobre las teorías de la dependencia puede verse en Adrián Sotelo Valencia, “La Teoría de la dependencia en América Latina” en *Tiempos modernos*, Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, abril 2005.

dirigencia política. Esas instituciones son financiadas por grandes empresas y corporaciones internacionales y locales, que a través de ellas racionalizan y dan forma teórica a propuestas de política económica. Como hemos dicho, las organizaciones y corporaciones de las clases dominantes, como FIEL y Fundación Mediterránea, contribuyeron a la gestación del consenso neoliberal en tanto funcionaron como conducto entre las clases dominantes y los partidos políticos, aportando no sólo propuestas de políticas y argumentos que las justificaran y las legitimaran, sino también asesores y funcionarios clave en ambos partidos.

Consideramos necesario explicar ahora un último nivel de mediación, que remite a la identificación ideológica de los dirigentes políticos con las clases dominantes y sus intereses.

Las identificaciones ideológicas constituyen un elemento central de la legitimidad, en especial porque la adopción de un paradigma hegemónico que responde a los intereses de las clases dominantes es asumida por sectores y por individuos que no siempre se ven directamente beneficiados en términos económicos a partir de la aplicación de determinadas políticas. Puede suceder también lo contrario, es decir, que perteneciendo a la dirigencia política no sólo no se adscriba a esa ideología dominante, sino que se permanezca adherido a otros principios y paradigmas. Por tanto, consideramos que para completar nuestro análisis sobre la adopción del paradigma hegemónico por parte de la dirigencia política, existe un concepto que puede enriquecer la comprensión de esa tensión entre los intereses económicos y las cosmovisiones de los partidos y de los dirigentes políticos. Es el de “afinidades electivas”, elaborado por Max Weber y retomado por la sociología neomarxista, como en el caso de Michael Löwy.⁴⁸

El concepto de *Wahlverwandtschaft* aparece en Weber en tres contextos diferentes. Uno de ellos, el que nos interesa aquí, “para definir el lazo entre

⁴⁸ El concepto de “afinidades electivas” surgió en la alquimia para nombrar la disposición física o química de dos cuerpos a unirse. Una primera referencia aparece en Hipócrates, en la Edad Media. Véase Michael Löwy, *Redención y utopía. El judaísmo libertario en Europa Central. Un estudio de afinidad electiva*, El cielo por asalto, Argentina, 1997, p. 10. Los alquimistas observaron este fenómeno y lo describieron, y hacia fines del siglo XVIII, la química volvió sobre el tema a través de dos obras, “De attractionibus electivis” (1775) del químico sueco Torbern Olof Bergman y la de De Morveau, químico francés contemporáneo. De allí pasó a la literatura a través del título de una novela de Wolfgang Von Goethe, *Las afinidades electivas*, o *Wahlverwandtschaft*, de 1809. La obra trata de un matrimonio, Eduard y Charlotte, que invita a vivir con ellos a un amigo del marido, el capitán, y luego a la sobrina de Charlotte, Ottilie. Cada uno de los cónyuges se sentirá fuertemente atraído por uno de los huéspedes, lo que irá suscitando el resquebrajamiento de la unión marital y la fatalidad. Con Weber, la noción de “afinidades electivas” pasará a la Sociología, para designar una particular tensión.

intereses de clase y visiones del mundo. Las *Weltanschauungen* tienen, según Weber, una autonomía propia, pero la adhesión de un individuo a tal o cual visión del mundo depende, en gran medida, de su *Wahlverwandtschaft* con sus intereses de clase”.⁴⁹

Esto significa que la adscripción de un dirigente político a un nuevo determinado paradigma depende, en parte, de la afinidad con los intereses de la clase a la que pertenece. La noción de “afinidades electivas” le permitió a Weber la posibilidad metodológica, en cierta medida ambigua, de tratar la influencia recíproca de los procesos, evitando determinismos. La relación entre la influencia, la afinidad, el individuo y las condiciones materiales es la tensión que Weber intenta abordar. Utiliza el concepto de “afinidades electivas” para vincular ideas y mentalidades con intereses materiales.

¿Cuál es el aporte de este concepto para nuestro estudio? Si consideráramos que la dirigencia política refleja en su conducta –y en forma lineal– los intereses económicos de las clases dominantes, el estudio de la escena política sería irrelevante. Considerar que la adopción por parte de políticos de la UCR y del PJ del paradigma neoliberal, su defensa, la construcción ideológica que lo legitimó, etc., puede explicarse en forma mecánica a partir de las nuevas condiciones económicas no nos permitiría analizar el carácter complejo de dicho proceso, ni comprender los debates que permanecieron en el periodo estudiado, aún sobre la base de la existencia de un “consenso de fondo”, que analizaremos.

La noción de “afinidad electiva” nos permite rescatar en Weber un pensamiento sobre la complejidad, la historicidad. Puesto que la afinidad electiva tiene un contexto particular de despliegue, es factible que sea recuperada desde el Marxismo o Neomarxismo como lo hace Löwy. Naturalmente, la afinidad electiva no se da en el vacío ni en el cielo de la pura espiritualidad: es favorecida (o no) por condiciones históricas y sociales.⁵⁰

Con esto queremos decir que sectores de la dirigencia política tuvieron afinidad con el pensamiento neoliberal y con las teorías de la interdependencia compleja hacia fines de la década de los años ochenta, en tanto: a) estas corrientes ideológicas se vincularon con nuevas posibilidades de acumulación para las clases dominantes en las cambiantes condiciones de la economía local e internacional, o sea, intereses económicos y sociales concretos; y b) fueron impulsadas desde los centros educativos, académicos y políticos vinculados con dichos intereses.

⁴⁹ Michael Löwy, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 15.

Pero por otra parte, el carácter electivo nos permite incorporar la noción de lo complejo y contradictorio de esa afinidad. No concebimos ese carácter en términos de decisión libre racional con arreglo a fines, sabiendo que con ello nos distanciamos de los postulados teóricos weberianos, pero sí en tanto está allí para recordar que esa afinidad estructural no es lineal, sino conflictiva. Es decir, nos permite evitar los mecanicismos que impedirían vislumbrar la manera en que el paradigma neoliberal en política exterior se impuso sobre otros en un proceso complejo, condicionado por relaciones de fuerza, el transcurso de la historia, incluyendo el devenir de los propios dirigentes políticos.

Para comprender la afinidad de las clases dirigentes con el nuevo paradigma neoliberal, es muy interesante distinguir que ciertos elementos discursivos no eran nuevos en el país en los años ochenta. El contenido liberal y la exaltación de la “eficiencia” eran elementos que componían el antagonismo histórico de Argentina durante la segunda mitad del siglo xx: peronismo y antiperonismo.

Desde la oposición a Perón en el gobierno hasta las estrategias para descalificarlo en el exilio, el discurso liberal había planteado como problemas de la economía argentina el “aislamiento de la economía mundial” y la existencia de un Estado regulador e intervencionista considerado como un obstáculo para el desarrollo económico. En efecto, ambos elementos estuvieron presentes en el discurso de la dictadura militar que tomó el poder en 1976.⁵¹

Sin embargo, el aspecto que hemos estudiado en este trabajo es la adopción de dicho paradigma por parte de dos partidos que, en diversos momentos históricos y con rasgos heterogéneos, aplicaron políticas exteriores con márgenes de autonomía, restricciones a las injerencias de las potencias, y promovieron una importante participación del Estado en la economía. Esto es, hasta la década de los años ochenta no eran los principales portavoces del discurso liberal. Por lo tanto, dicha adopción implicó el desplazamiento conflictivo de corrientes defensoras del estatismo y del nacionalismo empresario que pervivían en esos partidos.

Para concluir: en búsqueda de la política exterior autónoma

Las políticas económicas y la inserción internacional de Argentina favorecidas desde la última dictadura militar llevaron a una crisis económica y política de gran envergadura hacia 2001. Después de tantos años de alineamiento y vacío

⁵¹ Sebastián Barros, *Dislocación política. Un estudio de caso*, disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/02/barros.pdf>, p. 5.

material e ideológico de los intentos de afirmación autónoma del país, el nuevo siglo muestra un nuevo mapa político en el continente, donde vuelven a discutirse las posibilidades que tienen los países de Latinoamérica para construir alternativas a los poderes hegemónicos, y es necesario ajustar los conceptos teóricos a las necesidades de la realidad presente y los objetivos de la realidad futura.

El surgimiento entre los años cincuenta y sesenta de la teoría cepalina y de sus posteriores críticas, las teorías de la dependencia, contribuyeron al inicio de una reflexión más profunda respecto la inserción internacional de los países de América Latina en el área de las relaciones internacionales.

Las preguntas respecto a las características de la periferia, de su formación económico-social, es decir, no sólo de las condicionantes económicas, sino de la sujeción política y del rol de las elites dirigentes locales, fueron de la mano del cuestionamiento de la dependencia y de la necesidad de buscar alternativas en la relación con el mundo. El concepto de autonomía apareció como contrapartida de la descripción de la situación de opresión y vulnerabilidad de los países dependientes. El auge del neoliberalismo y el repliegue de los movimientos reformistas y revolucionarios desplazaron a estas corrientes, que han comenzado a ser discutidas a la luz del nuevo escenario.

¿Por qué volver a discutir el concepto de autonomía? La autonomía constituye, en esta medida, un tema que atañe a la problemática internacional de los países periféricos. Tal como afirma el intelectual paquistaní Sohail Tahir Inayatullah, en el pensamiento céntrico es algo que ni siquiera se discute, ya que países fuertes como Estados Unidos gozan de la autonomía de forma casi automática y, por ende, no tienen que reflexionar sobre cómo adquirirla. En muchos contextos del Tercer Mundo, la autonomía es importante en términos simbólicos, ya que se considera un mecanismo fundamental para asegurar distintas formas de desarrollo no dependiente y para garantizar la independencia del Estado.⁵²

Podemos identificar diversas formas de concebir la autonomía desde la teoría de Relaciones Internacionales en el ámbito local: en principio, una corresponde al paradigma clásico de la autonomía elaborado por Juan Carlos Puig (1980) –heredero del de Jaguaribe–; otra, a las tesis del realismo periférico de Carlos Escudé (1992); y una más actual, denominada “autonomía relacional”, desarrollada por Russell y Tokatlian. Intentaremos realizar un aporte a esta discusión.

⁵² Naeem Inayatullah, “Beyond the Sovereignty: Quasi-States as Social Construct” en Thomas J. Biersteker y Cynthia Weber (eds.), *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge University Press, Reino Unido, 1996, pp. 50-80.

En primer lugar, empezaremos con la que disentimos por completo; es decir, con los postulados y propuestas del Realismo periférico, ya que consideramos que fue una formulación teórica que justificó, para el caso de los países periféricos, la profundización de la dependencia provocada por el modelo neoliberal. La política de alineamiento con Estados Unidos derivada del realismo periférico tuvo críticas profundas con las que estamos de acuerdo. Destacamos entre ellas la de Mario Rapoport, quien la ha considerado como una política de subordinación que llevó a Argentina al abandono de la defensa de sus intereses nacionales y que no se tradujo en ninguna ventaja apreciable para el país. De acuerdo con sus planteamientos, a partir de la presidencia de Carlos Menem, en especial desde el envío de tropas al Golfo Pérsico, Argentina retomó una conducta internacional que había caracterizado al denominado modelo agroexportador: la asociación privilegiada con un potencia hegemónica.

Discutió el diagnóstico, el supuesto “realismo” y los resultados de esta política a la que consideró de “alineamiento automático”⁵³ y que implica, *de facto*, la aceptación pasiva (o activa, si se interviene en los acontecimientos) de la arbitrariedad y el autoritarismo entre los Estados, al contrario del objetivo de democratizar el poder internacional. Asimismo, cuestionó en el plano teórico la tesis de Escudé, ya que la reducción de la política internacional a un cálculo de costos y beneficios constituye una interpretación simplista que no toma en cuenta el conjunto de elementos que integran la teoría de Relaciones Internacionales, en la cual intervienen sistemas de finalidad (objetivos, medios y actores), por un lado, y sistemas de causalidad (estructuras, relaciones económicas, sociales y políticas, fuerzas profundas y fuerzas organizadas), por otro.⁵⁴

Russell y Tokatlian, por su parte, han considerado necesario resignificar el sentido de la autonomía para comprenderla ya no en un marco de exclusividad nacional, sino en relación con otros Estados de la región. Por esa razón se refieren a una “autonomía relacional”, que constituiría la capacidad y disposición de los Estados para tomar decisiones con otros con voluntad propia y controlar en conjunto procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras. Vinculan la autonomía con los procesos de regionalización e internacionalización para evitar caer en el “aislamiento”.⁵⁵

⁵³ Véase Mario Rapoport, *Tiempos de crisis, vientos de cambio. Argentina y el poder global*, Norma, Argentina, 2002, pp. 211-221.

⁵⁴ Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003*, Ariel, Argentina, 2006, p. 926.

⁵⁵ Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur” en *Post data*, núm. 7, mayo 2001, p. 88.

Agregan que:

(...) el nivel de autonomía de una acción de política exterior en América Latina no debería evaluarse en función de su mayor o su menor oposición a las preferencias de Estados Unidos. Y argumentan que, si se define (y mide) la autonomía como la habilidad de un país para poner en práctica políticas que sirvan al interés nacional resulta poco significativo que este ejercicio político coincida o no con los intereses de Washington o de otros países. Así podría darse el caso de una gran autonomía con un muy elevado nivel de coincidencias con Estados Unidos. De nuevo, no es el alto o bajo nivel de oposición o confrontación lo que caracteriza a la autonomía, sino la capacidad propia de establecer y ejecutar políticas que mejor sirvan al interés nacional.⁵⁶

En cambio, aquí preferimos partir del denominado “Paradigma de la autonomía” de Juan Carlos Puig para realizar algunos aportes. Nos detendremos en especial en su categoría de autonomía heterodoxa para señalar lo que consideramos como limitaciones de esta perspectiva. Puig encuentra como primer ejemplo de una política de autonomía heterodoxa a la Tercera Posición, formulación coherente de política exterior de los primeros gobiernos peronistas, donde coincidían “el margen potencial de decisión autónoma del país y su margen actual”.⁵⁷

En el primer trabajo en el que definió esta categoría teórica lo hizo para referirse a un estadio donde:

(...) los supremos repartidores nacionales del Estado que forman parte de un bloque siguen aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante, pero discrepan abiertamente con ella por lo menos en tres cuestiones importantes: 1) En el modelo de desarrollo interno que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; 2) en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas y 3) en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque. En otras palabras, el autonomista heterodoxo no acepta que se impongan dogmáticamente, en nombre del bloque, apreciaciones políticas y estratégicas que sólo consulten el interés propio de la potencia hegemónica.⁵⁸

Para el periodo 1955-1973 utilizó este mismo concepto, aunque matizando su alcance, ya que no se habría logrado la coincidencia con la autonomía

⁵⁶ *Ibidem*, p. 89.

⁵⁷ Juan Carlos Puig, “Política internacional argentina” en Rubén Perina y Roberto Russell (eds.), *Argentina en el mundo (1973-1987)*, Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1988, p. 34.

⁵⁸ Juan Carlos Puig (comp.), *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984, p. 78.

potencial, para estudiar los gobiernos semidemocráticos –con proscripción del peronismo– de Arturo Frondizi (1958-1962) y Arturo Illia (1963-1966), y los dictatoriales de Levingston (1970) y Agustín Lanusse (1971-1973).⁵⁹

Los gobiernos de Cámpora (1973) y Perón (1973-1974) habrían profundizado la línea de este último, nuevamente en el marco de la Tercera Posición, y de acuerdo con el planteamiento de Puig, la última dictadura militar (1976-1983) fue un periodo de “persistencias autonomistas heterodoxas en un contexto político disfuncional y económico dependentista”.⁶⁰

Aquí es donde aparecen las falencias más importantes de este enfoque. El concepto de autonomía, ya que es cuantificable, es medido en forma exclusiva respecto al país que se considera hegemónico en el periodo, desconociendo la disputa por esferas de influencia por parte de las potencias. En el caso de la etapa posterior a 1955, el margen de autonomía es analizado sólo respecto a la relación con Estados Unidos, lo que lleva a afirmar que la política exterior de la última dictadura militar puede ser analizada con el mismo concepto utilizado para el caso de la Tercera Posición de los primeros gobiernos peronistas.

Puig reconoce la existencia, para el caso de estos gobiernos *de facto*, de un “contexto económico dependentista”, y por otro afirma que “con Estados Unidos se siguieron claramente las pautas de la autonomía heterodoxa”. Intenta resolver esa contradicción sosteniendo que la orientación autonomista “no llegó nunca a estructurarse en un proyecto coherente y global”, y que “no se podía mantener una política exterior autonomista sin participación del pueblo y de las organizaciones populares en su formulación e implementación, así como tampoco era posible sustentarla en un esquema económico que incrementaba la dependencia y, sobre todo, la vulnerabilidad del país desde el punto de vista de su seguridad”.⁶¹

La propia caracterización atenta contra una de sus formulaciones anteriores, donde afirmaba que:

(...) es preciso no confundir, medidas aperturistas, de ampliación de mercados, contestatarias de la potencia dominante en planos restringidos de expansión nacional, con auténticas estrategias autonomistas, las cuales suponen un grado aceptable de congruencia y complementación entre los diversos regímenes

⁵⁹ El periodo en su totalidad es denominado por Puig como “retorno a la dependencia nacional con resabios autonomistas”. Destaca las políticas de autonomía heterodoxa de los gobiernos citados. Juan Carlos Puig, *op. cit.*, p. 157.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 38. Cabe recordar que Juan Carlos Puig estuvo a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto durante la presidencia de Héctor Cámpora.

⁶¹ Juan Carlos Puig, “Política internacional argentina”, *op. cit.*, p. 39.

sociales, a saber según Jaguaribe, el de valores, el de participación, el poder y la propiedad (...) Pretensiones autonomistas, ineludiblemente competitivas en lo económico y lo estratégico con las naciones industrializadas, no pueden sostenerse en América Latina, sin modelos de desarrollo interno congruentes y sin estar afincadas en la solidaridad estratégica, que no es ocasional y especulativa, con países que aspiran a lo mismo.⁶²

Quienes han llamado primero la atención al respecto de estas debilidades son Mario Rapoport y Claudio Spiguel. Estos autores sostuvieron que “bajo la categoría autonomía heterodoxa se confunden políticas tan diversas como las de Perón o Illia, por un lado, con las de Lanusse, Videla o Viola, por el otro”. Esta caracterización errónea es la resultante de tomar como único parámetro del grado de autonomía la distancia respecto a la política de Washington, lo que “opaca la concurrencia entre distintas potencias en el mercado mundial contemporáneo y en el sistema internacional de relaciones, tanto como la particular incidencia de éstas en las clases dirigentes argentinas a lo largo del siglo XX”.⁶³

Consideramos, en primer lugar, que si la noción de autonomía nos remite al carácter dependiente y a una determinada concepción del interés nacional y la dependencia es un fenómeno estructural, esto es, económico, social y político, la búsqueda de autonomía debe conducir a su quiebre o su debilitamiento.

Una política autónoma debe responder al interés nacional, lo que requiere una definición, al menos tentativa, de este último concepto. Consideramos que la nación es un hecho histórico en continua mutación. Su sentido deviene de otro concepto anterior, el de límite o frontera. Por ello, Pierre Vilar ha abordado la discusión a partir del estudio de los casos históricos concretos, teniendo en cuenta que la organización de los pueblos en naciones constituye un largo proceso histórico, social y cultural. Como dice Vilar, la definición de este último se sitúa en el nivel coyuntural del análisis, y su contenido depende de la clase social que asume la realidad nacional como eje de su lucha.⁶⁴

Es necesario diferenciar la apelación al interés nacional como operación hegemónica por parte de las clases dirigentes para presentar su interés particular como interés general de la existencia de un interés nacional subyacente, que en el caso de los países dependientes se define por oposición al interés extranjero y rescata la defensa de su territorio, de recursos económicos y de la libertad de su pueblo.

⁶² Juan Carlos Puig, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, op. cit., pp. 154-155.

⁶³ Mario Rapoport y Claudio Spiguel, op. cit., p. 50.

⁶⁴ Pierre Vilar, *Introducción al vocabulario del análisis histórico*, Crítica, España, 1980, p. 190.

La nación argentina se conformó sobre la base de un proyecto de lucha de indios, esclavos y criollos contra la dominación colonial. Las guerras contra el poder realista se empalmaron con grandes disputas respecto a rumbo de la revolución y finalmente en toda Latinoamérica las corrientes que buscaban una revolución democrática fueron derrotadas. En el país predominaron la clase terrateniente y los grandes comerciantes portuarios de Buenos Aires, quienes consolidaron un tipo particular de relación con el exterior que afirmaba la división internacional del trabajo promovida por el capitalismo europeo.⁶⁵ La negación de la existencia de una nación previa a la consolidación de su Estado nacional ha contribuido a diluir las diferencias entre uno y otro, y a confundir interés nacional con interés estatal y, en consecuencia, con el interés particular de quienes actúan en nombre del Estado. Estamos de acuerdo con el planteamiento de Vilar de que existe una relación insoslayable entre la nación y el Estado capitalista, pero éstos no son asimilables.

El significado del interés nacional en un país como Argentina está atado a la comprensión profunda del significado de la dependencia y su actualidad. Mientras un historiador como Eric Hobsbawm considera que la identidad nacional no tiene más importancia que la de otras adscripciones sociales de los individuos, y que la idea de nación es contingente de esta etapa histórica reciente, un producto de la ingeniería social, basado en mitos culturales preexistentes a menudo inventados,⁶⁶ en los países periféricos se ha reafirmado –desde vertientes diversas– la idea de la nación y de la identidad nacional como plataforma de las reivindicaciones frente a las potencias imperiales o cuasiimperiales.⁶⁷ Es, por lo tanto, una variable esencial para la construcción de lo que entendemos por política exterior autónoma.

En la actualidad, los procesos de reforma latinoamericanos han puesto en discusión nuevamente el sentido de lo nacional. Tenemos, por ejemplo, el caso de Bolivia, donde a partir de la llegada de Evo Morales al gobierno se pusieron en marcha transformaciones culturales, sociales y económicas profundas que apelan a un particular sentido de la nación con el que acordamos.

En un viejo trabajo que el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales editó de nueva cuenta en 2009 por la actualidad de su planteamiento, René Zabaleta Mercado sostuvo:

⁶⁵ Claudio Spiguel, “De la independencia a la dependencia” en Cristina Matheu (comp.), *Argentina en el bicentenario de la Revolución de Mayo. Historia y perspectivas*, La Marea, Argentina, 2010, p. 24.

⁶⁶ Véase Eric Hobsbawm, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Crítica, España, 1998.

⁶⁷ Es el caso de autores como Cristian Buchrucker, Norberto Galasso, Arturo Jauretche y Hernández Arregui, entre otros.

Bajo el acecho extranjero, español o inglés o norteamericano, anglo-argentino o anglo-chileno, resistiendo a la invasión económica y a la invasión cultural, a la enajenación que fraguan sus agentes y sus clases-agentes dentro del esquema social del país, la nación sobrevive como un *factum*, disperso consistente e inédito en las clases nacionales (...) La nación fáctica, es decir, la nación inevitable y carnal, hecho a veces pasivo pero presente siempre y existente sin dudas, sobrevive así a pesar de un interminable acecho, de las catástrofes, de las mutilaciones territoriales, de la instalación pertinaz de la pedagogía oligárquica. Son, empero, el propio imperialismo y sus socios locales los que crean las condiciones para que las clases nacionales despierten de su sueño defensivo.⁶⁸

Si bien el caso argentino se diferencia bastante del caso boliviano, donde los sectores populares y clases subalternas comparten la experiencia de la explotación étnica, podemos rescatar la idea de nación como un *factum* sobreviviente en el marco de modelos de acumulación dependiente.

En Argentina, la alianza populista que sostuvo el modelo de industrialización sustitutiva fue posibilitada por la coexistencia, igual que en otros también periféricos, de dos tipos de contradicciones: 1) la contradicción entre capital y trabajo, que deriva de su carácter capitalista; y 2) la contradicción entre desarrollo nacional e intereses extranjeros, que deriva de su formación económico social dependiente. Se constituyó, en especial en la posguerra, en defensora de los recursos económicos propios, del mercado interno y de la soberanía nacional frente a la injerencia de las potencias extranjeras.

En determinados momentos históricos, esta alianza tuvo expresión política en sectores del radicalismo y del peronismo. La afirmación de la neutralidad en el caso de Irigoyen, así como sus principios esbozados a favor de la autodeterminación de los pueblos y la Tercera Posición de Perón, entre otras, constituyen expresiones del interés nacional por su carácter antiimperialista en el marco de gobiernos elegidos democráticamente por las mayorías.

Cuando afirmamos la existencia de una contradicción entre los intereses nacionales y los intereses extranjeros no consideramos que la nación se enfrente como un todo a estos últimos, porque existen sectores locales que se encuentran subordinados a ellos y son los que hacen posible la dependencia a través de la dirigencia política en los contextos de democracias electorales.

El interés nacional no es el interés de las clases dirigentes ni el del Estado. Consideramos que la política exterior lo expresa en la medida en que refleja la

⁶⁸ René Mercado Zabaleta, "La formación de las clases nacionales" en *La formación de la conciencia nacional*, Marcha, Uruguay, 1967.

defensa de la soberanía política y económica y de la capacidad de actuar en forma autónoma en el escenario internacional. Esta concepción no niega de ningún modo la necesidad de concertar políticas con otros Estados de la región o del mundo, en defensa de intereses comunes.

De acuerdo con esta línea argumental, las clases dominantes de los países dependientes, por su condición de subordinación, no pueden ser portadoras de esos intereses.⁶⁹ Sin embargo, incluso en condiciones de dependencia, y en relación con la lucha de clases, los intereses nacionales pueden expresarse en la política exterior porque, como hemos dicho, el Estado y la política pública no son meros instrumentos de esas clases, sino que una determinada política puede ser expresión de las conquistas de sectores subalternos.

Teniendo en cuenta esta concepción del interés nacional, su persecución en términos económicos, políticos y estratégicos se relaciona directamente con el recorte o el fin de la dependencia. En especial en el caso de los países periféricos, por las características de su formación económico-social, la política exterior constituye un área esencial, porque es donde se expresa la relación con las potencias, condicionante y condicionada por el proyecto económico, social y político interno.

A partir de estas reflexiones creemos que convendría reservar entonces el concepto de “política exterior autónoma” (entendida como conjuntos de las políticas exteriores de diversa índole) para aquellos casos en los que las políticas orientadas hacia otros países, en las tres dimensiones citadas, son expresiones del interés nacional, referido éste a la defensa de la soberanía política, territorial y económica. La existencia de políticas autónomas en el área de las relaciones económicas sólo es posible como correlato de una política económica interna que prioriza el desarrollo nacional y democrático. En los casos en los que la política exterior estratégica, militar o diplomática expresan postulados nacionalistas que pueden alejarse de las imposiciones de “repartidores” del sistema internacional, podríamos decir que se trata de “políticas exteriores autónomas”, señaladas en particular, de acuerdo al espacio utilizado de afirmación de los intereses de la nación, tanto en el resultado de la política como en su proceso de formulación, pero no de una inserción internacional autónoma. En ese caso, la política exterior (sumatoria de todas las políticas) estaría expresando la búsqueda de márgenes de autonomía respecto a una o varias potencias en áreas determinadas. Pero no sería una política exterior “autónoma” si el aspecto interno de la dimensión económica de la

⁶⁹ Si en determinados contextos históricos las clases dominantes de los países dependientes se pliegan a políticas que defienden el interés nacional, lo hacen en forma supeditada respecto a su interés de clase.

política exterior no es coherente con dichos objetivos, al menos en parte.

Estas afirmaciones sólo cobran sentido a partir del estudio de los casos históricos concretos. Dentro de los ejemplos que Puig señala como de autonomía heterodoxa, podríamos distinguir periodos en los que se evidencia una búsqueda de inserción internacional autónoma, poniendo reparos a la injerencia de las potencias hegemónicas tanto en política interna como en la exterior, como sucedió en el gobierno de Arturo Illia o en el de Perón; hay otros en los que coexisten políticas de enorme apertura a los capitales extranjeros en condiciones de privilegio con políticas exteriores con margen de autonomía, como en el caso del gobierno de Frondizi.

Los sucesivos gobiernos democráticos del radicalismo y del justicialismo entre 1983 y 2001 no propusieron, en ningún caso, una inserción internacional autónoma. Señalamos la existencia de políticas exteriores con márgenes de autonomía durante el gobierno de Alfonsín, pero consideramos que se vieron limitadas a partir de la dimensión económica de la política exterior y del devenir de la política económica interna.

Los dos gobiernos menemistas (1989-1995 y 1995-1999) aplicaron una política exterior seguidista, en línea con los dictados no sólo de Estados Unidos, sino también de las potencias de la Unión Europea. La política exterior de la Alianza continuó en líneas generales con esa tendencia.

Entendemos que para establecer una política exterior independiente en un país como Argentina, ésta debe formar parte necesariamente de una estrategia global de desarrollo que le dé prioridad a la autonomía y soberanía en el proyecto económico, social y político nacional. Una inserción internacional que potencie el desarrollo autónomo de los países periféricos y exprese autonomía frente a los países predominantes sólo puede ser el correlato de un modelo de desarrollo autárquico y democrático. Buscar ese desafío en forma conjunta es, a nuestro juicio, la tarea de los países del escenario latinoamericano.