

La autonomía en las relaciones internacionales. Las contribuciones desde el estudio de la política exterior argentina.

• Miguel Agustín Torres

Becario Doctoral (CONICET, Argentina).

Profesor de la Universidad Católica de Santiago del Estero (Argentina)

PALABRAS CLAVE:

AUTONOMÍA
POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

KEY WORDS:

AUTONOMY
THE FOREIGN POLICY OF ARGENTINA

Resumen

En Latinoamérica, y en especial en Sudamérica el estudio de la autonomía adquirió un significado especial originado en la valoración del desfavorable posicionamiento que los países de la región ostentaban dentro del esquema de poder mundial. La dependencia y los condicionamientos a los cuales se hallaban sometidos los países latinoamericanos estimularon la necesidad por elucubrar alternativas eficientes que pudieran revertir tal estado de cosas. En este tema, los estudiosos argentinos efectuaron relevantes aportes. Por lo tanto en este aporte se procura describir la evolución y el estado actual de los estudios que enfocan la problemática autonómica a través del análisis de episodios concretos de la política exterior argentina.

Abstract

In Latin especially in South America, the study of the autonomy took on special meaning, that originated in the interpretation of the unfavorable position of the countries of the region into the scheme of world power. The dependence and constraints of the Latin American countries, stimulated the thinking about some effective alternatives that could reverse this situation. In this point, the academics of Argentine made significant contributions. Therefore, this paper attempts to describe the evolution and current state of the affairs in the area of the studies that approach the issue of the autonomy through the analysis of specific episodes of the foreign policy of Argentina.

Sumario

I. Introducción. II. Autonomía: delimitación conceptual. III. La autonomía: un producto con la impronta latinoamericana. IV. La autonomía en los estudios referidos a períodos concretos de la política exterior argentina. V. Consideraciones finales.

I. Introducción

La autonomía estatal en el sistema internacional configura una apuesta teórica en la cual el pensamiento académico latinoamericano ha efectuado valiosas contribuciones para su conformación, desarrollo y perfeccionamiento¹. El debate sobre este tópico en los ambientes especializados de la región, ha generado un efecto impulsor en la disciplina, pues como entiende Bernal-Meza “su incorporación, como tema de política exterior, es anterior a su tratamiento en los estudios de relaciones internacionales norteamericanos”². Pero además la autonomía es un ámbito donde el mundo académico argentino ha realizado producciones pilares que han contribuido al avance y conocimiento sobre el tema.

El acervo argentino en la materia presenta la particularidad de que ofrece aportaciones variadas y que se han realizado sin observar una estricta puridad sistemática en cuanto a su evolución. Ello quizás pueda deberse en parte al relativamente escaso material teórico exclusivo sobre política exterior argentina, ya que la autonomía, al ser un tema aún no explorado acabadamente, reclama un esfuerzo de creación “teórica”.

En parte también puede responder a que los estudios sobre política exterior argentina se circunscribieron al análisis descriptivo del accionar externo del Estado argentino, dentro de un período determinado, en un área temática específica o en su desenvolvimiento dentro de la relación con otro actor internacional o en la órbita de algún organismo multilateral. Es decir se concentraron en el examen contingente, limitado en parámetros temporales y temáticos, del desempeño internacional del país, factor que puede ser interpretado como una derivación lógica de la mencionada carencia de un sólido complejo teórico propio.

A pesar de ello es posible sectorizar la literatura específica en dos vertientes. Esta desagregación debe ser entendida en términos relativos ya que en muchos casos no pueden hallarse marcadas divisiones metodológicas o temáticas entre ellas. Al contrario, se advierten interconexiones y recíprocas remisiones e invocaciones entre las dos modalidades de afrontar el tópico, puesto que tanto uno como otro tipo de abordaje recurre frecuentemente a acontecimientos históricos internacionales, regionales o nacionales y a una plataforma conceptual con muchos componentes comu-

¹ El recorrido por la literatura específica generada en la región revela con frecuencia la impronta de la corriente ideológica a la cual adscriben los autores o, en su caso, el influjo de la escuela de pensamiento con la cual se identifican. Asimismo, como otro rasgo que particulariza a las indagaciones, se puede señalar que las mismas recogen los impactos de las modificaciones contextuales. Esta permeabilidad a las transformaciones del entorno puede apreciarse no solo en aquellos aportes generales o abstractos, confeccionados sin referencias precisas a la situación de un país determinado, sino también en los análisis centrados en el estudio de la política exterior de un Estado, ya sea que aborden sus lineamientos externos o que capturen algunos de sus episodios históricos para respaldar las explanaciones. Vinculando el tema con la inserción internacional de Argentina, puede apuntarse que además de aquellas notas, los enfoques también receptan a menudo los cambios de perspectiva introducidos por algunas administraciones en adhesión a una orientación política o tendencia económica precisa. A su vez, la circunstancia de que el interés por la cuestión exceda los claustros académicos determina también que su conocimiento se haya enriquecido con la retórica y acción diplomática de muchos gobiernos y con la visión de ciertos funcionarios.

² BERNAL-MEZA, Raúl: *América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Nuevo Hacer - Grupo Editor Latinoamericano, 2005, p. 202.

nes. Con estas particularidades pueden distinguirse dentro la producción, en cierta medida, dos rumbos:

i) Una corriente de trabajo comprometida con los desarrollos teóricos sobre la autonomía, dedicada al enriquecimiento epistemológico del asunto. Por lo tanto, consistente en la caracterización “en abstracto” de la situación de dependencia, el análisis de los condicionamientos, la descripción de las posibilidades autonómicas y en la elucubración de atisbos, implícitos o explícitos, de estrategias de autonomización.

ii) Otra línea abocada al análisis del concreto margen de autonomía en episodios determinados de la política exterior argentina. En este último caso proliferan los estudios de tipo descriptivos o exploratorios combinados con instancias de reflexión. En algunos supuestos utilizan perspectivas de las visiones teóricamente más logradas, o se confrontan o matizan con avances alcanzados por las mismas.

Precisamente el objeto de este trabajo se vincula con esta última clase de investigaciones y se dirige a describir la evolución y el estado actual de los estudios que enfocan la problemática autonómica a través del análisis de episodios concretos de la política exterior argentina. En consecuencia, el interrogante que guía este aporte se propone determinar que notas caracterizan las indagaciones sobre la autonomía en instancias concretas de la inserción externa del Estado Argentino. Para ello, a través de la adopción de un diseño metodológico que combina elementos de los tipos descriptivos y exploratorios, se efectuó una revisión de la literatura específica en el tema; tarea que implicó tanto el recorrido por aportaciones clásicas en el tópico como también la consulta a contribuciones recientes, referidas a la experiencia externa del Estado argentino en los últimos.

El estudio se estructura de la siguiente manera. Como punto de partida, se avanza hacia una delimitación conceptual del tópico en la cual se procura distinguir sus notas fundamentales a través de la consulta a reconocidas definiciones y destacadas aproximaciones. A continuación se realiza una breve y sucinta mención de los señeros aportes de autores latinoamericanos. Luego se examinan las contribuciones de los especialistas argentinos. A modo de cierre se exponen una serie de consideraciones finales.

II. Autonomía: delimitación conceptual

A modo de aclaración preliminar y con el propósito de comprender la evolución conceptual de la autonomía, resulta conveniente tener en cuenta dos rasgos que presenta el tema como objeto de estudio:

i) La autonomía constituye un tópico explorado en diversas áreas de las ciencias sociales.

Sin embargo, ello no introdujo un sesgo de confusión ni privó de especificidad al desarrollo de la cuestión como parcela privativa de la teoría de las relaciones internacionales. Por el contrario, muchas de las indagaciones realizadas sobre esta temática, dentro de la órbita de los estudios internacionales, han incorporado y asimilado algunos elementos propios de los avances alcanzados en otras disciplinas.

ii) La autonomía presenta una profunda conexión contextual.

En el campo propio de las relaciones internacionales, la autonomía configura un concepto cuyo contenido experimentó modificaciones con el transcurso del proceso histórico evolutivo. Tal característica informa sobre la permeabilidad de esta idea y en consecuencia sobre la necesidad de la continua actualización que recae sobre los estudios referidos a ella. Además, de manera similar a lo acontecido con otras nociones, en su edificación teórica las visiones recogen diferentes orientaciones ideológicas y culturales.

En sus orígenes asomó como una noción de corte político, circunscripta a la autonomía estatal en sintonía con la noción westfaliana del Estado según la perspectiva céntrica. De esta forma la autonomía se utilizó para designar una determinada situación en la cual se encontraba un Estado dentro del contexto mundial o para hacer referencia, de modo indirecto, al estatus o posibilidades de obrar de un actor en el sistema internacional. Sin embargo con el transcurso de los años, sumado al acaecimiento de transformaciones contextuales y a la evolución de los estudios internacionales, el significado de la autonomía se renovó profundamente y el término, por lo tanto, dejó de aludir a un mero atributo del Estado.

Bernal – Meza rastrea este proceso de cambio operado en el significado y alcance que experimentó la noción y señala los años noventa como punto de inflexión y destaca en este tránsito la influencia que ejercieron los sucesos mundiales trascendentales:

“Como un concepto político, vinculado a la existencia del estado, el vocablo autonomía constituyó, desde los años 70 uno de los temas de reflexión teórica en los estudios internacionales latinoamericanos (...). La visión predominante –hasta los años 90- estuvo asociada a la significación clásica de “autonomía” dentro de la concepción westfaliana estado-céntrica, formando parte, junto a la territorialidad, de la expresión de soberanía política del Estado independiente. La significación -y contenidos- asignados al concepto fueron modificándose, siguiendo las macrovisiones que acompañaron los cambios del orden mundial a partir de la desintegración de la URSS. Así, desde un concepto vinculado con el Estado, en autores como Jaguaribe, O’Donell y Link, y Puig, en los años 70 y 80, paso a ser más vinculado al complejo Estado-sociedad civil, como sería el caso, a comienzos de los 90, con Escudé, y a comienzos del siglo XXI con Russell y Tokatlián”³.

Como punto de partida en el camino por trazar los parámetros que ayuden a comprender a este término, puede afirmarse que esta idea, en el seno de algunas propuestas intelectuales que profundizaron en ella, surgió también con el propósito de superar su abstracción inicial y posicionarse en el terreno práctico. En este sentido no son pocos los intentos teóricos en las cuales se revela el propósito por arrimar y compatibilizar los avances en esta materia con los hechos que nutren el panorama de los países periféricos.

De esta manera, algunas producciones aspiran a construir no sólo contribuciones que ayuden a interpretar y entender la situación de inferioridad de los actores periféricos sino también a ofrecer las bases cognitivas que favorezcan la planificación de alguna estrategia para emerger del torvo escenario de la marginación en el sistema

³ BERNAL-MEZA, Raúl: *Ibidem*, pp. 202- 203.

internacional. Es decir que ese tipo de aportaciones ha sobrepasado la barrera de los trabajos meramente descriptivos y han adquirido un formato que las aproxima a la formulación de patrones o modelos de acción externa para revertir la condición de sumisión internacional.

Para esclarecer los alcances del concepto algunas sólidas propuestas han propiciado diversas definiciones. Como ejemplo de lo expuesto se puede citar, entre otros, a Luciano Tomassini, quien considera a la autonomía como “un objetivo de políticas que se puede alcanzar en forma gradual e incrementalista mezclándose, en dosis variables, con situaciones de dependencia, interdependencia y condicionamiento externo”⁴. Por su parte Juan Carlos Puig entiende por autonomía “la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”⁵.

Las variadas reflexiones efectuadas, desde distintas posiciones, sobre este tópico permiten señalar una serie de características o aspectos:

- Se trata de una noción que contiene una referencia permanente al contexto. El carácter internacional del sujeto autonómico y la valoración de la relevancia o importancia que ese actor posee sólo puede comprenderse mediante la remisión a las circunstancias que componen la realidad internacional de un momento histórico determinado. Como manifiesta Bernal-Meza un país es actor dentro del sistema internacional y no fuera de él.

Las posibilidades de un Estado para extender su margen de maniobra o su “capacidad decisional o decisoría” sólo puede entenderse si se considera que comparte la escena mundial con otros Estados que a su vez presentan ciertos atributos, transitan situaciones particulares, enfrentan contingencias variadas y persiguen sus propios intereses coincidentes o no con los objetivos de otros actores. Además, los atributos de cada actor, su poder, el modo y las posibilidades de imponerlo, también deben interpretarse en el marco de la dinámica de vinculaciones con otros países y las necesidades y prioridades de esos actores en un ciclo temporal preciso.

A su vez esta necesaria remisión a la realidad, presente en toda indagación científica sobre este asunto, conecta con el presupuesto justificativo y teleológico del concepto y de toda su cimiente doctrinaria y que se halla representada por la sumisión o las restricciones para obrar que experimenta un actor internacional débil y carente de relevancia.

De este modo la autonomía se explica y se entiende por oposición. Se procura alcanzar sólo aquel mayor margen de acción o maniobra del cual no se dispone. Precisamente por ello la autonomía reconoce una generosa y valiosa producción en

⁴ TOMASSINI, Luciano: *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1989, p. 302. Citado en COLACRAI, Miryam: “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR”, en BORÓN, Atilio y LECHINI, Gladis: *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, pp.381- 397. El trabajo de Colacrai se encuentra disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/politica/PIVCTres.pdf> .

⁵ PUIG, Juan Carlos: *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar, 1980, p. 153.

la academia periférica, pues como apunta Tickner, en los Estados centrales es algo que no integra el debate, un tema que se halla fuera de la problemática de los países desarrollados⁶.

- Otro elemento que suele tenerse en cuenta en las incursiones analíticas es la presencia de recursos que contribuyan a incrementar las posibilidades de un actor internacional de imponer su voluntad o de resistir las imposiciones de otro país o, en su caso, las imposiciones sistémicas. Se pueda considerar como una especie de este último tipo de imposiciones las decisiones o medidas adoptadas contra un Estado por los órganos multilaterales.

De esta manera la noción se vincula estrechamente con la idea de poder y la viabilidad para ejercerlo, expresarlo o por lo menos de generar un efecto disuasivo, desde luego propio de aquellos actores que poseen y ostentan atributos de poder. En tal sentido expresa Waltz que el poder suministra los medios de mantener la propia autonomía ante la fuerza que otros puedan esgrimir⁷. En algunas elucubraciones latinoamericanas también se concibe a los recursos como componentes necesarios para la implementación y éxito del esquema autonomista. Así, en la formulación “puigiana” el actor debe movilizar sus recursos para concretar la expansión de sus márgenes de maniobra.

- Del mismo modo algunas concepciones suelen contemplar la procedencia de un eficiente compromiso con el objetivo autonomista por parte de la dirigencia nacional. Desde esta óptica el convencimiento de las élites gubernamentales sobre las posibilidades de alcanzar una mayor autonomía y por lo tanto el consecuente voluntarismo de las mismas, concentrado en esa dirección, conforman pautas domésticas que complementan el efectivo usufructo de las oportunidades que dispensan la dinámica y la interacción de las condiciones y componentes del sistema internacional. En consecuencia, para esta interpretación debe concurrir una elite doméstica con una orientación y un accionar político funcional al proyecto autonomista.
- Asimismo las diversas propuestas suponen necesariamente un destinatario de los esfuerzos autonómicos o, en otras palabras, una figuración de la sumisión. Es decir implica la presencia de un receptor cuya política externa, proyecto expansivo, modelo de desarrollo o accionar internacional, constituye el generador de la dependencia. Convencionalmente las construcciones teóricas latinoamericanas identificaron el origen de la dependencia en el obrar de los actores desarrollados o centrales del concierto internacional, principalmente en el proceder de los Estados Unidos, como gran potencia regional u occidental durante los años de vigencia de la Guerra Fría y como dominante mundial a partir del proceso de reorganización sistémica que sobreviniera a la configuración bipolar. Por ello no es casual que muchos autores acuden a

⁶ TICKNER, Arlene: *Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización*, publicado en la página web del Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP), Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRDS), 13 páginas, disponible en http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/Alas/Arlene%20Tickner.pdf Fecha de consulta: 10-09-2010.

⁷ WALTZ, Kenneth N.: *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 283.

una terminología particular para dar cuenta de esta suerte de diferenciación entre actores relevantes por un lado y países dependientes por el otro. En tal sentido, en la ordenación teórica de Puig se distinguía entre “repartidores supremos” y “reciendarios”.

En cuanto al lugar conferido al tema en el ámbito de los estudios internacionales, manifiesta Colacrai que la vigencia que se le asigna “como categoría de análisis y la relevancia que tiene para la región, comienza a generar nuevas reflexiones, aunque todavía en estado incipiente como para constituir un ‘cuerpo teórico’ ”⁸. No obstante, las tendencias más destacadas en la disciplina le han asignado un capítulo al tema de la autonomía⁹.

⁸ COLACRAI, Miryam, *op. cit.*, 2006, p. 388.

⁹ En efecto, el tópico no pasó desapercibido para las escuelas más relevantes. Los neorrealistas y los interdependentistas se han sumergido en el examen de esta noción y han analizado sus implicancias y alcances principalmente durante el imperio del bipolarismo mundial. Señala al respecto Tokatlián que durante la Guerra Fría “el asunto de la autonomía en política exterior fue objeto de estudio por parte de diversas teorías de las relaciones internacionales” (TOKATLIAN, J. G.: “Posguerra fría y política exterior: de la autonomía relativa a la autonomía ambigua”, *Análisis Político*, Núm. 28, 1996, p. 31). Para el realismo clásico la autonomía constituye un tema que ofrece dos planos para la interpretación. De este modo la autonomía puede analizarse tanto en el ámbito doméstico como a través del examen del accionar internacional del Estado. En el orden interno la autonomía equivale a la “capacidad de los decisores para formular la política exterior sin verse restringidos por la influencia o la presión de la sociedad” (Ibídem). Por su parte, en el despliegue externo de un país la autonomía también puede advertirse, espacio en el cual, implica “la posibilidad de actuación holgada y afirmativa, con fines propios y sin interferencias ni constreñimientos” (Ibídem). Desde la perspectiva realista la alternativa de un obrar inmune o resistente a las intervenciones externas se concreta a través de la articulación de los recursos al alcance del actor. La disponibilidad de los mismos, a su vez, configura una derivación del poderío de los Estados, puesto que es el poder el que posibilita justamente estos atributos (Ibídem). De acuerdo a esta lógica la autonomía y las expectativas para ampliar el caudal de la misma varían de conformidad con el poder del cual disponga el actor. Entonces la autonomía se convierte en un indicador de la asimetría de los actores dentro del sistema internacional. Al decir de Waltz tan sólo los “grandes poderes” disponen de capacidad de acción autónoma (WALTZ, K. N.: *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 283-307. Citado en Tokatlián, *op. cit.*, 1996, p. 31 a pie de página). Por su parte la teoría de la interdependencia efectúa un enfoque distinto sobre la cuestión de la autonomía. Desde su particular comprensión de la dinámica de las relaciones internacionales, una serie de factores inciden en el desarrollo de autonomía y auspician, de esta manera, una interpretación del tema muy diferente a la propiciada por el pensamiento realista. A partir de su visión sobre algunos aspectos del orden internacional, la corriente interdependentista caracteriza a la autonomía con rasgos distintos a los considerados por el realismo y, en consecuencia, concibe instancias y niveles autonómicos diferentes para los Estados. La interdependencia incorpora en el estudio e interpretación de las relaciones internacionales a una variedad de actores y, de esta manera, introduce un cuestionamiento a la postura realista referente a la centralidad del Estado-Nación como unidad de análisis e investigación. Para esta perspectiva el Estado no constituye el eje esencial para reflexionar sobre las relaciones globales, sino que este criterio debe complementarse con el examen de una serie de agentes no gubernamentales. Como corolario de esta posición el temario referido a las vinculaciones interestatales se diversifica y por lo tanto “ésta va a estar conformada por múltiples temas que no están bajo una jerarquía clara o sólida, lo cual significa, entre otras cosas, que la seguridad militar no domina consistentemente la agenda” (CUJABANTE, X.: “La seguridad internacional: evolución de un concepto”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 4 No. 2 - Julio - Diciembre de 2009, Bogotá (Colombia), p. 99). Muchas de estas temáticas resultan proporcionadas por la política doméstica, con lo cual se internacionalizan y se torna cada vez más difusa la distinción entre asuntos de política interna y externa (KEOHANE R. y NYE J.: *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL, 1988, p. 41). La economía política internacional también

III. La autonomía, un producto con la impronta latinoamericana

El déficit de autonomía constituyó un problema, que en diversa magnitud, atravesó históricamente la realidad de los países latinoamericanos. A pesar de la asimetría de crecimiento que presentaban los Estados de Latinoamérica no solo frente al norte desarrollado e industrializado sino también entre ellos mismos, la carencia de cómodos y amplios márgenes de maniobra o las dificultades para conservarlos configuraron una preocupación común que se extiende a lo largo de la región.

La concurrencia de un mismo problema pero en variada proporción, en coyunturas y panoramas diferentes según el país y el momento evolutivo, determinó también una diversidad de enfoques sobre esta cuestión. En efecto, diversos tanto en sus contenidos, en los soportes considerados para el análisis, como también en sus proyecciones y en las estrategias propuestas para superarlos, las tentativas por explicar y ofrecer alternativas de solución para este fenómeno involucran aspectos estructurales como coyunturales y recorren disciplinas, entre otras, como la economía, la historia, la ciencia política, los estudios internacionales, etc.

Con esta dispersión y pluralidad de criterios, destacados autores interesados en los asuntos latinoamericanos han invertido su esfuerzo en el estudio de la problemática autonómica. La academia brasilera ha realizado valiosos aportes. En los años en que la cuestión apareció para instalarse con fuerza en la agenda de los intelectuales se destacan las obras de Helio Jaguaribe¹⁰, Dos Santos¹¹, Gerson Moura¹². A ellos se sumaron recientemente los avances de Tullo Vigevani¹³, María

le ha dedicado un capítulo considerable al estudio de la autonomía. Desde ésta óptica las relaciones internacionales son una resultante del accionar conjunto, recíproco y simultáneo de una serie de factores de diversa naturaleza y origen (políticos, económicos, estatales, de clase, internos y externos, etc) orientados hacia la búsqueda de poder y riqueza. Para este planteo la autonomía debe evaluarse teniendo en cuenta las posibilidades del Estado de desplegar un obrar sin restricciones en el plano doméstico. A partir de ello, se desprenden una serie de consideraciones sobre las alternativas autonómicas del Estado en el frente externo. De este modo para este enfoque "la autonomía estatal hace referencia al espacio en el cual un Estado puede formular y perseguir metas que no sean simple reflejo de las demandas o intereses de grupos sociales, de clases o de la sociedad en general" (SKOOPOL, T.: "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research", en EVANS, Peter B. et al: *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 8. Citado en TOKATLIAN J. G. y CARVAJAL H. L.: "Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto", *Afers Internacionals*, Num. 28, 1995, pp. 10-11).

¹⁰ Entre otras obras del sólido intelectual brasilero se puede citar JAGUARIBE, H.: "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", *Estudios Internacionales*, Num. 45, 1979.

¹¹ Véase, entre otros, DOS SANTOS, Theotonio., op. cit., 1986. También DOS SANTOS, Theotonio.: *La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*, Buenos Aires, Plaza & Janes, 2003.

¹² Véase MOURA, Gerson: *Autonomia na Dependencia de 1935 a 1942*, Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1980. También MOURA, Gerson: *O Alinhamento sem Recompensa: a política externa do Governo Dutra*: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, mimeo, Rio de Janeiro, 1990.

¹³ Véase VIGEVANI, Tullo, OLIVEIRA, M. F. de y CINTRA, Rodrigo: "Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração", *Revista Tempo Social*, Núm., 15, 2004, pp 31 – 61. Véase: VIGEVANI, Tullo y CEPULANI, Gabriel: "Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification", *Third World Quarterly*, Vol. 28, Núm. 7, 2007, pp 1309 – 1326.

Regina Soares de Lima¹⁴, María Susana Arrosa Soares¹⁵ y las lúcidas intromisiones de Paulo Roberto de Almeida¹⁶, entre otros.

Los desarrollos de los estudios internacionales en Colombia también abarcaron el tema de la autonomía. Sobresalieron y se mantuvieron con sólida vigencia las producciones del especialista austriaco Gerhard Drekonja-Kornat¹⁷, Rodrigo Pardo¹⁸, Fernando Cepeda Ulloa¹⁹, Leonardo Carvajal²⁰, Arlene Tickner²¹, Chris J. Goncalvez y Andrés Soto V²². También desde ese mismo escenario las colaboraciones de Juan Gabriel Toaktlián²³.

En los ambientes especializados de Chile, el tema de la autonomía se encuentra presente, en diversa magnitud, en las contribuciones de autores destacados

¹⁴ Véase SOARES DE LIMA, María Regina: "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.48 Num.1 Brasília,2005, pp. 24-59.

¹⁵ Véase SOARES, María Susana Arrosa: "Autonomia e Interdependência nas Relações Internacionais na América Latina", *XXV Congresso da ALAS, Sociologia e Relações Internacionais*, Porto Alegre, 2005.

¹⁶ ALMEIDA, Paulo Roberto de, "Estudos de relações internacionais do Brasil: etapas da produção historiográfica brasileira, 1927/1992", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 36, Num. 1, 1993.

¹⁷ Las contribuciones del especialista austriaco son explicadas en los puntos siguientes de esta investigación.

¹⁸ PARDO, Rodrigo y TOKATLIÁN, Juan Gabriel: *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores / Universidad de los Andes, 1988.

¹⁹ Véase Cepeda Ulloa, F., "La lucha por la autonomía: la gran encrucijada de la política exterior de Betancourt", en Muñoz, H. (Org) *América latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

²⁰ Véase TOKATLIAN Juan Gabriel y CARVAJAL H. Leonardo., *op. cit.*, 1995.

²¹ Véase TICKNER, Arlene B.: *Los estudios internacionales en América Latina. ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Universidad de los Andes, CESO, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, Alfaomega Colombiana, 2002. Del mismo modo: TICKNER, Arlene B.: "Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización", publicado en la página web del *Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP)*, *Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRDS)*, pp. 1-13. Disponible en http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/Alas/Arlene%20Tickner.pdf Fecha de consulta 10-09-2010. TICKNER, Arlene B.: *Los estudios internacionales en América Latina. ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?*, Colombiana-Uniandes-CEI-CESO Alfaomega, Santafé de Bogotá, 2002. TICKNER, Arlene B.: "Seeing IR Differently: Notes from the Third World", *Millennium: Journal of International Studies*, Vol 32, Num. 2, 2003, pp. 295-324. TICKNER, Arlene B.: "Hearing Latin American Voices in International Relations Studies", *International Studies Perspectives*, Num. 4, 2003, pp. 325-350. Tickner, A. B., "Latin America: Still Policy Dependent after all these years?", en TICKNER, Arlene B. and WÆVER O. (eds.) *International Relations Scholars around the World*, London, Routledge, 2009, pp. 32-51.

²² GONCALVES, C. J. y SOTO V., A., "Relaciones económicas entre Colombia y Estados Unidos: la búsqueda de mayor autonomía (1982-1992)", *Colombia Internacional*, Núm. 19, 1992, pp. 11-22.

²³ El pensamiento y la producción referida a la autonomía de Juan Gabriel Tokatlián son descriptos con profundidad más adelante en este mismo trabajo.

como Alberto Van Kleveren²⁴, Luciano Tomassini²⁵ y Heraldo Muñoz²⁶. Las cuestiones internacionales del Ecuador motivaron sobresalientes tratamientos desde una perspectiva autonómica como los brindados, entre otros, por Adrián Bonilla²⁷ y Jeanne Hey²⁸.

IV. La autonomía en los estudios referidos a periodos concretos de la política exterior argentina

Las indagaciones de la autonomía en la política exterior argentina recogen diversas colaboraciones. La mayoría de ellas abordan el tópico como un aspecto más sobre el cual ejercen su incidencia los acontecimientos producidos en una determinada etapa o el accionar estatal observado en el período considerado. Pero a pesar de esta suerte de tratamiento colateral o secundario, los aportes recibidos no carecen de relevante valor.

Juan Carlos Puig, quien efectuó contribuciones medulares en el proceso de depuración teórica del tema, también se abocó al estudio de la historia de las relaciones exteriores de Argentina desde la óptica autonomista. Así, desmenuza el pasado institucional del Estado Argentino hasta su etapa fundacional y procura reorganizar sus acontecimientos en secuencias cronológicas sobre el eje del complejo “dependencia-autonomía”. Estos dos conceptos, que representan los dos extremos de posibilidades que ofrece el escenario mundial, le bastan a Puig para comprender el comportamiento internacional de Argentina, observado a lo largo de los años.

Uno de los méritos del autor es haberse arriesgado y atrevido a desandar la empresa de categorizar, a través de la identificación de “tendencias profundas”, los lineamientos y cursos de acción que marcaron la experiencia del país en su vincula-

²⁴ Véase: VAN KLAVEREN, Alberto: “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar”, *Estudios Internacionales*, Núm. 25, 1992, pp.169-216. También: VAN KLAVEREN, Alberto: “Chile: la política exterior de la transición”, *América Latina/Internacional*, Num. 1, 1994, pp. 47-64. Asimismo: VAN KLAVEREN, Alberto: “Continuidad y cambio en la política exterior chilena”, en: *Argentina-Chile: ¿Desarrollos paralelos?* Di Tella, T.S. (comp.), Buenos Aires, GEL, 1997, pp. 267-85.

²⁵ Véase: TOMASSINI, Luciano: “El análisis de la política exterior”, *Estudios Internacionales*, Núm. 21, 1988, pp. 498-559. También véase: TOMASSINI, Luciano: *Teoría y práctica de la política internacional*, Santiago, Chile, Universidad Católica de Chile, 1989.

²⁶ Véase: MUÑOZ, Heraldo y TULCHIN, Joseph (Comp.): *Entre la autonomía y la subordinación. Política Exterior de los países Latinoamericanos*, Tomo I, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984. Igualmente Véase MUÑOZ, Heraldo: “Cambio y continuidad en el debate sobre la dependencia y el imperialismo”, *Estudios Internacionales*, 1978, Núm. 44 y MUÑOZ, Heraldo: “The dominant themes in the study of Latin America’s Foreign Relations”, *World Affairs*, Vol. 150, Núm. 2, 1987. También véase MUÑOZ, Heraldo: “Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno” en: PUIG Juan Carlos (comp.): *América Latina: Políticas exteriores comparadas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984, pp. 353-91. También véase: MUÑOZ, Heraldo: *Globalización XXI: América Latina y los desafíos del nuevo milenio*, Aguilar Chilena de Ediciones, Santiago, 2000.

²⁷ Véase BONILLA, Andrés: “Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana” en BONILLA, Andrés (Ed.): *Orfeo en el infierno una agenda de política exterior ecuatoriana*, Ecuador, FLACSO, 2002, pp. 11-45.

²⁸ HEY, Jeanne. “Three building blocks of theory of Latin America foreign policy”, *Third World Quarterly*, Vol 18, Num.4, 1986. También véase HEY, Jeanne: *Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980’s*, Columbus, Ohio, The Ohio State University, 1992.

ción con el mundo y que, en definitiva, contribuyeron en la conformación de su fisonomía. Este esfuerzo intelectual le confiere a Puig el dominio sobre el conocimiento de la cuestión y la destreza para constatar el contenido autonomista que observaron los episodios relevantes de la política externa argentina.

La caracterización y categorización de la política exterior argentina a través de la detección de sus tendencias profundas constituye una tarea que posee una utilidad práctica y pedagógica considerable. Apuntaba en esta dirección el especialista:

“Las experiencias pasadas, si se las comprende estructuralmente mediante la selección de variables relevantes y significativas, permiten por lo menos delinear tendencias profundas y apreciar errores y aciertos en función del logro de una mayor autonomía del país. Lo anterior es aún más importante con relación a la Argentina, por cuanto un análisis superficial de la política exterior e internacional parecería demostrar su incoherencia permanente”²⁹.

A pesar de la aparente inconsistencia y discontinuidad de criterios apreciables en un primer nivel de análisis, podía advertirse con un enfoque más preciso y agudo la concatenación lógica presente en la trama de acontecimientos que asomaban inconexos en una inicial imagen. En la inteligencia de Puig podían explicarse con “cierta coherencia los pretendidos vaivenes³⁰ de la política exterior argentina y, en todo caso, las razones que fundamentan su aproximación a o su alejamiento del respectivo margen de autonomía potencial”³¹.

Entendía Puig que el desarrollo de la política exterior argentina desde sus inaugurales pasos se debatía entre la dependencia, ya sea consentida o impuesta, y la autonomía. Señalaba así:

“Pueden distinguirse los períodos siguientes: 1) dependencia nacional con referencia a Gran Bretaña (1914); 2) dependencia nacional con referencia a un espejismo: los injertos autonomistas (1914-1945); 3) Tercera posición: autonomía heterodoxa con referencia a Estados Unidos (1945-1955); 4) dependencia nacional con referencia a Estados Unidos con resabios autonomistas (1955-1973); 5) Venturas y desventuras de un nuevo proyecto autonomista heterodoxo (1973-1976); 6) persistencia del modelo heterodoxo en un contexto político-económico disfuncional y dependientista (1976..)”³².

Convencido de la funcionalidad y eficacia de su propia elucubración Puig recomendaba que la política exterior argentina debía “seguir las pautas de la autonomía heterodoxa y que los escenarios estratégicos prioritarios no pueden ser otros que los de América Latina, en primer término, y en segundo lugar, del Tercer Mundo”³³. Con ello el autor dejaba bien en claro cuáles eran, a su entender, los horizontes hacia donde

²⁹ PUIG, Juan Carlos: “La Política Exterior Argentina. Incongruencia epidérmica y coherencia estructural”, en PUIG, Juan Carlos: (compilador), *América Latina: Políticas exteriores comparadas*, Tomo I, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, p. 91.

³⁰ La expresión “vaivenes” ostenta su importancia ilustrativa como recurso del lenguaje para explicar la oscilación que reflejó la inserción internacional del país entre dependencia y autonomía y que tanto le interesaba a Puig. El vocablo es rescatado, con un mismo sentido por Guillermo Figari..

³¹ PUIG, Juan Carlos, *op. cit.*, 1984, p. 93.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*, p. 163.

debía extenderse la red de alianzas preferentes del país. De este modo, la variante heterodoxa, aplicada al supuesto específico del Estado argentino, significaba también que el país debía invertir “un esfuerzo genuino por profundizar su vinculación política, estratégica y económica en América Latina y en el mundo en vías de desarrollo”³⁴.

A su vez, José Paradiso, al escudriñar en las tendencias, las ideas y las cuestiones más significativas de la política exterior argentina del siglo XX, le presta atención al impacto que las posiciones dominantes en cada mandato presidencial, o período de análisis contemplado, tuvieron sobre la autonomía. El lugar conferido a la autonomía en la diagramación de un diseño externo es un componente al cual recurre frecuentemente Paradiso al examinar las orientaciones, las imágenes y las convicciones de los digitadores de la política internacional del país en sus distintos momentos.

El proyecto de incorporación al mundo ejercitado por el gobierno de Juan Domingo Perón presentó, a criterio de este autor, una vocación autónoma. Este rasgo procedía de las propias figuraciones de la realidad internacional que el líder popular había concebido y elaborado sobre la base de su interpretación de los sucesos mundiales del momento, pero que también guardaban armonía con una voluntad predominante en la población. Enseña en este sentido:

“Su experiencia de las actitudes de Washington durante los años de la guerra y la hostilidad que mostraría respecto de él mismo y de su proyecto político, seguramente ayudaron a desarrollar esta perspectiva autonomista, pero ella estaba en línea con las ideas dominantes en la mayoría del cuerpo social (...) Prácticamente nadie, fueran conservadores o radicales, socialistas o nacionalistas, académicos, empresarios o simplemente hombres del común vería con buenos ojos a dirigentes que los condujeran como si se tratara de habitantes de una irrelevante entidad periférica”³⁵.

La concepción autonomista asoma en la historia reciente como una aspiración o un ideal que franquea a través de los años, principalmente con posterioridad a la segunda mitad del siglo XX, e impone su presencia con variable relevancia. En el razonamiento de Paradiso, la autonomía circula el trayecto histórico argentino junto a las ideas de independencia y nacionalismo y a los postulados estructuralistas-desarrollistas. Su vigencia dentro de este abanico de posiciones logra prevalecer en determinados momentos, más allá del origen de derecho o de hecho de las administraciones gobernantes.

“Desde el desplazamiento de Frondizi hasta fines de la década de los ochenta la vida del país estuvo fuertemente condicionada por la puja entre dos sistemas de ideas: desarrollismo estructuralista / política exterior independiente versus ortodoxia económica / alineamiento pro occidental (...) De todos modos, aun en el caso de regímenes de facto caracterizados por fuertes luchas de facciones, resultaba difícil soslayar la hegemonía de que gozaban las ideas nacionalistas en todo el universo periférico. Este fue el caso, por ejemplo, del período de la denominada Revolución Argentina [1966/1973] en cuyo transcurso se produjo un cambio de las orientaciones políticas como resultado de la modificación de la relación inter-ideológica a favor de los términos desarrollistas / autonomistas”³⁶.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ PARADISO, José, “Ideas, ideologías y política exterior en Argentina”, *Diplomacia, Estrategia y Política (DEP)*, 2007, p. 18.

³⁶ *Ibidem*, p. 22.

La política externa argentina luego de la restauración de la democracia también es inspeccionada por Paradiso a través del tamiz de la autonomía. El “alfonsinismo” representa para el autor un intento autonomista dentro del escueto margen de acción propiciado por los ajustados parámetros permisivos del bipolarismo, a pesar de las dificultades que obstaculizaron su viabilidad. Entiende que:

“El retorno a la democracia después de una desafortunada guerra contra quién había inspirado mucho de la política económica y social del Proceso, fue también el de las ideas estructural desarrollistas y autonomistas que formaban parte de los programas de los partidos mayoritarios. La administración Alfonsín tardó en descubrir que el mundo no era el de los setenta y que las ideologías hegemónicas también habían cambiado; no obstante ello, no se resignó fácilmente a las presiones ambientales: presionado por la deuda externa contraída por sus antecesores, buscó alternativas económicas no ortodoxas y sostuvo con firmeza una política exterior autónoma en medio de la reactivación de la Guerra Fría que había llegado de la mano de Reagan”³⁷.

Con el advenimiento del menemismo, la proyección internacional del país responde a una confección diferente con respecto a aquella pergeñada en el diseño radical. Incluso muchas de los cursos de acción, trasladados de la saliente gestión alfonsinista, fueron interpretados a partir de los criterios que la versión neoliberal que el justicialismo de la década del noventa abrazaba. Así, la integración “conosureña” fue revestida de un carácter económico que dispensaba poco espacio para el desenvolvimiento del sustrato político que supone la alternativa autonomista:

“Hubo quienes, creyendo ver en el compromiso con el Mercosur una prueba de continuidad con la orientación integradora iniciada por Alfonsín, hablaron de “políticas de estado”. Sin descartar que esta idea pudiera haber estado presente entre algunos de los que participaron de la iniciativa, no era difícil advertir que existía una clara incompatibilidad entre el concepto de integración asociado al paradigma desarrollismo/autonomismo y el que venía de la mano de las concepciones neoliberales”³⁸.

El período de normalización del ritmo jurídico institucional de sucesión presidencial que comportó la elección del 2003 es percibido, desde la perspectiva autonomista, con cierto optimismo por el autor. De este modo destaca:

“Los efectos sociales y económicos de las políticas inspiradas por ésta última han actualizado las demandas de justicia social, desarrollo productivo y autonomía invitando a retomar el camino interrumpido hace treinta años aunque en un mundo muy diferente que por serlo necesita del hallazgo de renovadas y creativas modalidades de adaptación”³⁹.

Por su parte, Russell al estudiar minuciosamente el desempeño externo del auto-denominado “Proceso de Reorganización Nacional”, indaga en los componentes ideológicos de los militares del último régimen de facto del país y en los cambios que evidenció la dirección internacional del país en el tránsito de una conducción castrense a otra dentro de la misma dictadura. En el marco del examen de esos elementos

³⁷ *Ibidem*, p. 23.

³⁸ *Ibidem*, p. 24.

³⁹ *Ibidem*, p. 25.

considera también su influencia sobre la autonomía externa del Estado argentino, principalmente con referencia a los EEUU, en un contexto de Guerra Fría. En efecto Russell detecta una segmentación en el accionar externo del régimen y distingue una diplomacia militar de otra de tipo económico, con órbitas de acción distintas, encarnada por figuras diferentes dentro del equipo de funcionarios del proceso.

La vinculación con el contexto internacional suponía un esfuerzo de articulación entre los objetivos y modalidades de actuar de cada una de las diplomacias. Mientras en el plano económico prevalecía un criterio pragmático de conexión externa; en el terreno militar campeaba un realismo político extremo. En algunos temas “sensibles”⁴⁰ para el régimen y más aún para la sociedad argentina, fue justamente a partir de la línea militar de acción externa que se buscó “heterodoxamente”, en determinados momentos del período de facto, una mayor autonomía con respecto a Washington. Señala al respecto Russell:

“La diplomacia militar –que como quedó dicho privilegió las políticas de poder- asignaba a Argentina un rol en el orden internacional que no era fácil de encuadrar en el marco de la estrategia de cooptación diseñada para la clase media internacional por los partidarios del globalismo económico. Así, esta diplomacia que respondía – aunque debe reconocerse que de una manera muy particular- a objetivos “nacionales” propios, asumió frente a Estados Unidos posiciones de “autonomía heterodoxa” dando lugar a fricciones permanentes en las relaciones bilaterales”⁴¹.

Preocupado más por la conservación del poder y por obtener del conflicto ideológico global, el mayor usufructo posible, fronteras adentro, el “Proceso” no desplegó una política exterior enfocada en el incremento del margen de acción autónoma. De esta forma:

“El proyecto de inserción externa del régimen autoritario argentino estuvo lejos de proponerse cambios substanciales al *statu-quo* internacional y el desarrollo de una política exterior que tendiera a ampliar la autonomía argentina y, en un sentido más amplio, la de toda la región”⁴².

Rapoport en su extensa y profusa obra también inquiere, dentro de algunos pasajes de su producción, la injerencia de algunos sucesos globales y regionales como así también del proceder de algunos gobiernos argentinos sobre la autonomía. Pero también interpreta algunas posiciones externas y domésticas a la luz de lo teorizado en el terreno autonómico. Junto con Spiguel examina, en términos de autonomía, algunas facetas del régimen militar y desliza apreciaciones sobre

⁴⁰ Quizás el tema que desató mayor efervescencia en la relación con los EEUU, especialmente, durante la presidencia de Jimmy Carter, fue el de las violaciones a los DDHH cometida en los actos de represión ejecutado en el marco de la práctica anti-subversiva de la dictadura. Junto a éste puede mencionarse la interrupción de la colaboración armamentística por parte de Washington. Apunta Russell: “La política de derechos humanos de la administración Carter y la suspensión de la ayuda militar norteamericana a Argentina fueron consideradas, por ejemplo como una “intervención en los asuntos internos” y utilizadas como una muestra más de la incompreensión de un Occidente en decadencia de los peligros del “expansionismo soviético”. RUSSELL, Roberto: “Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): Una evaluación preliminar” en PERINA Rubén M. y RUSSELL Roberto (eds.): *Argentina en el mundo (1983-1987)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 105.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*, p. 127.

la idea de la “autonomía heterodoxa” de factura “puigiana”. Efectúan una serie de reflexiones en virtud de las cuales puede interpretarse que los autores entienden que el constructo teórico “autonomía heterodoxa” adolece de cierta imprecisión o vaguedad. Sostienen de este modo, que la figuración de Puig comprendía un des-envolvimiento externo:

“Sin ruptura radical con el mercado mundial capitalista pero tomando distancia e incluso confrontando con las políticas de Washington. Son políticas (...) que no se articulan con propósitos autonómicos, propios del nacionalismo empresario o de movimientos políticos reformistas. Por el contrario, surgen de poderosos grupos de poder interno en el seno del Estado dependiente, muchos de ellos vinculados al capital extranjero, y han caracterizado a gobiernos y períodos en los que se reforzó la subordinación económica y política de la nación y su condición periférica, incluyendo la dictadura de Videla con su curso de destrucción de la industria nacional y endeudamiento externo. En suma bajo la categoría “autonomía heterodoxa” se confunden políticas tan diversas como las de Perón e Illia, por un lado, con las de Lanusse, Videla o Viola por el otro”⁴³.

Guillermo Figari efectúa un valioso aporte al recorrer la política exterior argentina a través de la consigna de la autonomía como eje de la investigación. La importancia de su contribución radica en que desciende hasta las etapas fundacionales de la organización institucional de la Nación e indaga sobre la posición externa y el lugar que en la misma ocupó la cuestión de la autonomía desde de los años en que tuvieron lugar los primeros ensayos que condujeron a la rudimentaria cohesión político-legal del país hasta los primeros años del siglo XXI. En este cometido identifica Figari tres etapas: i) una, monista, ii) una dualista y iii) una fase de equilibrio. Esta sucesión de ciclos reposa en un argumento que contempla el “continuum” autonomía-dependencia. Si bien Figari no se detiene en definir a la autonomía, algunos elementos que considera en su obra arriman pistas para interpretar aquello que este autor entiende como un comportamiento autonómico.

Pero lo que está más que claro es el lugar que le confiere al móvil autonomista en la elaboración de la política estatal. Sostiene que todo proyecto nacional “debe tener variables flexibles que permitan que se vaya adaptando a los tiempos, pero el objetivo de última tiene que ser y debe ser la autonomía, o por lo menos, en un mundo interdependiente, una tendencia a ella. La búsqueda de la autonomía debe ser el objetivo de toda la sociedad en su conjunto”⁴⁴. Pues, para este especialista la autonomía presenta una relevancia social ya que alude al bienestar general de la población. Por lo tanto “la defensa de la autonomía se relaciona con el nivel de vida de todo un pueblo, con su alimentación, su abrigo, su educación, su salud; en fin, con su libertad y dignidad”⁴⁵.

⁴³ RAPAPORT Mario y SPIGUEL Claudio: *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Buenos Aires, Capital Intelectual, Colección Claves para Todos, 2005, p. 50.

⁴⁴ FIGARI, Guillermo Miguel: “Los constreñimientos externos a la Política Exterior Argentina”, *Ponencia presentada en el 6º Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 5 al 8 de Noviembre de 2003. Publicada en el CD ROM de ponencias del mencionado congreso, p. 18.

⁴⁵ FIGARI, Guillermo Miguel: “Globalización y pobreza”, *Ponencia presentada en el II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI*, La Plata, Argentina, 11 y 12 de noviembre de 2004. Publicada en el CD ROM de ponencias del mencionado congreso, p. 5.

De esta forma, las posiciones internacionales del Estado argentino a lo largo de su historia pueden resumirse, desde el cristal suministrado por la óptica autonomista, en monista o dualista. Será monista el obrar internacional si el rumbo estuvo depositado en el alineamiento o consolidación de una alianza estrecha con alguna potencia céntrica, sin intermitencias profundas que desviarán ese rumbo. La tendencia monista encierra episodios históricos del país que fueron, a criterio del autor, vía y reflejo de la dependencia.

El alineamiento asume en Figari una connotación “dependentista” y sirve para identificar un proceder exterior como dependiente. El autor es determinante en este aspecto. Pues “la relación entre países desarrollados-subdesarrollados es una relación mando-obediencia, que no es una relación que nos pueda llevar a practicar una política autonómica, sino de dependencia”⁴⁶. También se infiere de su pensamiento expuesto una profunda confianza sobre las bondades de la región en términos de cooperación política, ya que el enlazamiento de alternativas con los países del entorno latinoamericano ostenta la virtualidad para abrir brechas de acción autonomistas.

Señala este investigador la antigüedad del germen de dependencia inscripto en el monismo. En su opinión “la etapa monista comienza, quizás antes que la Revolución de Mayo, con las invasiones inglesas”⁴⁷. Ya en el razonamiento de los hombres fundamentales de la revolución se hallaba contenida la visión monista. Destaca que: “Mariano Moreno, en su Representación de los Hacendados defendía esa realidad de las Provincias Unidas. Por ese entonces, sostenía la necesidad de un libre comercio con Inglaterra, lo que significaba aceptarla como nueva Metrópoli”⁴⁸. En el parecer de Figari los criollos habían concertado una vinculación pragmática con Gran Bretaña, mediante la sustitución de uno de los extremos de la ecuación colonial imperante hasta entonces. España fue reemplazada en su condición de Metrópoli por Gran Bretaña⁴⁹, en una suerte de renovación del “Pacto Colonial”⁵⁰.

Distingue además que esta etapa monista se halla atravesada por una variable principal consistente en una focalización excesiva en la metrópoli. De ello deriva a su vez tres variables secundarias: i) una política territorial de debilidad, que rotula como de status quo tenue que llega a la autorenuncia; ii) un aislamiento mundial y regional y iii) el principio de no intervención, al cual lo jerarquiza como “un viejo principio autonomista de la diplomacia argentina”. En consecuencia para Figari la autonomía ya presentaba manifestaciones históricas, ligadas en cierta medida al concepto de soberanía, como “la no intervención” en los asuntos internos de cada Estado.

⁴⁶ FIGARI, Guillermo Miguel: “Pautas para la elaboración de una política exterior de carácter autonomista”, *Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos*, año VII, N° 29-30, 1985, p. 25. Citado también en Simonoff, A., “La autonomía y sus perturbaciones durante la Guerra Fría: el caso de la política exterior del gobierno de Arturo Illia”, *Ciudadanos. Revista de Crítica Política y Propuesta*, Año 3, Núm. 6, 2003, pp. 123-134.

⁴⁷ FIGARI, Guillermo Miguel: “Los vaivenes de la Política Exterior Argentina ¿Autonomía o dependencia?”, *Relaciones Internacionales*, Núm. 26, 2004, p. 99.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ En este razonamiento Figari adhiere a la opinión de Halperín Donghi en lo referente a la conformación de un nuevo pacto colonial, pero esta vez con Gran Bretaña, de índole muy diferente a la vinculación que ligaba a la colonia con España.

De acuerdo a su planteo, puede decirse que los pasos iniciales del gobierno criollo reflejan que la elite dirigente disponía de su propia comprensión y asimilación de la idea de autonomía a pesar de su indeferencia por la cuestión territorial y de su aislamiento internacional. Se pronuncia también sobre la duración que observaron estos rasgos al resaltar que “esta será la estructura básica de la política exterior argentina hasta Caseros que, con pequeñas variantes, continuará hasta fines de siglo”⁵¹.

Encuentra Figari un fundamento materialista en la configuración y extensión temporal de la inclinación monista:

“No obstante la primera etapa de la historia dependentista argentina tiene el justificativo de la falta de capitales, justificativo que ya no se podrá alegar después de 1880 cuando comienza un crecimiento impetuoso de la Nación. Las vías del ferrocarril serán el exponente fiel de ese momento histórico. Todos los ramales conducen al puerto de Buenos Aires, para que los buques cargueros llevaran nuestros cereales y nuestros ganados a Europa”⁵².

En cambio es dualista el accionar exterior si ese acercamiento al centro es mitigado con intermitencias de aproximación hacia Latinoamérica. De esta forma la configuración internacional del país oscila, en esa instancia, entre la dependencia y la autonomía. Describe Figari:

“De la Argentina monista dependiente pasaremos a una argentina dualista que se debate entre la autonomía y la dependencia. Entre la focalización excesiva en la metrópoli y una mirada atenta -conflictiva o cooperativa- hacia la América en general y Latina en particular”⁵³.

Este perfil dualista se extenderá hasta la restauración democrática del año 1983. El período englobará acontecimientos y circunstancias relevantes como la pendular relación con los EEUU, la posición argentina frente a los conflictos bélicos mundiales y los efectos que generaron en la imagen externa del país la actitud de la dirigencia nacional en asuntos atinentes a los recursos naturales (petróleo), el arribo del peronismo y la articulación de su “Tercera Posición” como modelo de incorporación al tablero mundial, la interrupción del orden constitucional con la irrupción de los regímenes de facto y sus implicancias para la inserción internacional del país, la cuestión ideológica y las tensiones referidas a la misma.

Con la recuperación de la democracia deviene un panorama de “equilibrio” que se prolonga hasta la actualidad. El ciclo de equilibrio se caracteriza en virtud de “que la política exterior no oscilará más entre el centro y los países latinoamericanos; sino que a pesar de las distintas y variadas circunstancias uno y otros serán sus referentes y estarán siempre presentes”⁵⁴. El ciclo sin embargo no es homogéneo, ya que presenta diversos estilos de equilibrio según que se haya perseguido una política de tipo autonómica o se haya resignado una proporción del margen de maniobra autónoma. Es por eso que este equilibrio reconoce sus dos primeros momentos en la presidencia de Alfonsín, los dos siguientes en el gobierno menemista. Un quinto punto de equilibrio se alcanza en la gestión de De la Rúa y un

⁵¹ *Ibidem*, p. 102.

⁵² *Ibidem*, p. 103-104.

⁵³ *Ibidem*, p. 104.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 113.

sexto con Duhalde. Finalmente con la administración Kirchner se ingresa en otra etapa de equilibrio⁵⁵.

Desde la reconquista de la democracia, los gobiernos equilibraron la orientación internacional del país en un sentido concreto: hacia la autonomía o hacia la dependencia. En efecto, las gestiones que se sucedieron en los años del denominado "equilibrio" ponderaron distintos intereses, a veces antagónicos de un gobierno a otro, y realizaron su apuesta en aquel fragmento de la realidad y del destino del país que privilegiaban. Apunta al respecto Figari:

"En estos momentos de equilibrio es necesario visualizar cual es la política que se prioriza. No ha sido la misma con Alfonsín, Duhalde y -según parece hasta ahora- Kirchner, que las políticas de Menem y de la Rúa. Los primeros han estado y parecen estar comprometidos con políticas autonómicas. Han mirado con mucha mayor intensidad a la América Latina que a los actores centrales. Los otros dos, sin desertar de América Latina, prefirieron sin ninguna duda a los actores centrales. Los primeros buscaban la autonomía, la identidad; los segundos seguían en la mentalidad dependiente. Mientras estos tejían alianzas con los mercados, Alfonsín tuvo que adelantar el traspaso del poder porque así lo dispusieron esos mismos mercados. En fin, son actitudes. Algunos pretenden la esclavitud y someterse a los dictados de las corporaciones económicas y financieras transnacionales y locales; mientras que otros lucharon ante esas fuerzas por la dignidad y la libertad. Es así que la Argentina del equilibrio ha tenido experiencias en los dos sentidos. La libertad ha sido siempre una esperanza de desarrollo, de justicia social, de solidaridad, de identidad nacional, de objetivos nacionales compartidos por todos los argentinos. En fin, de autonomía..."⁵⁶.

Sin circunscribirse a ese único aspecto, Miranda explora la vocación autonomista en el desempeño externo reciente del país, más precisamente desde el retorno a la democracia. Recorre diversas tendencias y facetas de la inserción internacional en esos años y considera también a la autonomía como un elemento de valoración, en una suerte de balance de las metas alcanzadas o de la imagen brindada por las sucesivas administraciones en los ciclos temporales estudiados.

Pero como el tema de la autonomía no reviste la condición de tópico central en algunas de sus obras referidas a episodios concretos de política exterior argentina, el tratamiento es por lo tanto, en tales colateral o complementario. En suma, la autonomía es uno de los variados ángulos de análisis a los cuales recurre con frecuencia Miranda. Sin embargo esa circunstancia no le suprime valor a sus aportaciones. Sus incursiones en la problemática autonómica, dentro de la consideración de la actuación externa del país, resultan esclarecedoras.

Captan su atención y motivan su particular visión algunas secuencias de la experiencia internacional del país. Concibe al modelo externo menemista como una modalidad esencialmente pragmática, antes que realista, de penetración mundial y regional. Un proyecto exterior, alcanzado por la lógica económica que inspiró la obra de gobierno del menemismo, en el cual la búsqueda de la autonomía aparece como un ítem rezagado. La indiferencia reemplaza la importancia que en otras épocas le cupo al anhelo autonomista. Este menosprecio de la expectativa autonómica acom-

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 113-114.

pañó la posibilidad de urdir una alianza de tipo preferente con los Estados Unidos. De esta manera afirma:

“Menem propuso, como eje de sus políticas, la resolución del problema económico. En consecuencia, la intensidad de la política exterior se focalizó en tal solución. En esta lógica económica, naturalmente desigual y competitiva, Menem relativizó el concepto de autonomía internacional, y de este modo calificó a los Estados Unidos en el diseño de las relaciones exteriores de su gobierno. Al calificar a los Estados Unidos lo que hizo fue ponderar las relaciones con la potencia hegemónica, ya equilibradas como dijimos desde el “giro” pragmático de Alfonsín. Ciertamente, con esta calificación se inauguró la ilusión del proyecto menemista - que es otra cosa distinta al mero “giro” pragmático-...”⁵⁷

Las vicisitudes de la autonomía en otros momentos dentro del historial del accionar externo del Estado argentino también recogen su interés. Así, Miranda ahonda en los factores que condicionaron la continuidad del gobierno de la Alianza y que, por lo tanto, limitaron el desenvolvimiento de su diseño externo. Al respecto resulta sumamente útil su indagación en las restricciones políticas y socioeconómicas internas como determinantes de la suerte de la coalición.

Con detenimiento, la vigencia y la importancia asignada a la aspiración autonomista, en pasajes de la historia del Estado argentino y su proyección internacional, son abordadas rigurosamente por Simonoff. Si bien uno de los puntos más sólidos de su investigación sobre el tema se circunscribe a la política externa de la presidencia de Illia, también ha depositado su atención en la posibilidad de identificar una serie de etapas históricas dentro del desenvolvimiento externo del país. De esta manera procura reordenar, en una serie de segmentos, la experiencia histórica del país en el manejo de sus asuntos externos. En esta disgregación metodológica de los antecedentes internacionales acumulados no deja de estar presente la consideración sobre la relevancia atribuida a la cuestión de la autonomía.

Diferencia Simonoff tres etapas: i) una primera etapa comprendida entre los años 1810-1946: y en la cual, en su opinión, tiene lugar el nacimiento, apogeo y final de la política exterior argentina tradicional, en un clima marcado por la adscripción a la esfera de influencia británica; ii) un segundo ciclo acaecido entre los años 1946-1983, en el cual las políticas exteriores resultaron vulnerables a la inestabilidad y estuvieron expuestas a la tensión entre la inserción y la autonomía; iii) una tercera tendencia, comprendida entre los años 1983-2010, que se caracteriza por el fin de la tensión entre la inserción y la autonomía y supone la implementación de un modelo reciente de política exterior⁵⁸. Justamente sobre este último período describe el autor que:

⁵⁷ MIRANDA, Roberto: “Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem”, *Relaciones Internacionales*, Núm. 7. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R7/R7EST09.html Fecha de consulta: 12-02-2011. En el parecer de Miranda la conveniencia de entablar relaciones menos contenciosas con Washington constituía una percepción que había comenzado a imponerse con anterioridad al menemismo. Añade, en ese sentido que “la decisión por una “buena relación” con los Estados Unidos ya no era una novedad en las urgencias políticas y económicas de la Argentina. En verdad, la discusión académica y política está en la definición de la categoría ‘buena relación’ (durante el gobierno de Alfonsín se la consideró como ‘relaciones maduras’, Cavallo la entendió como ‘relaciones excelentes’ y Di Tella la caratuló como ‘relaciones carnales’), no así en el hecho de la relación en sí misma”. *Ibidem.*

⁵⁸ SIMONOFF, Alejandro: “Los tres modelos históricos de la política exterior argentina”, Ponencia presentada en las Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas

“Desde la restauración democrática de 1983, y los cambios acaecidos desde fines de los ochenta en el escenario internacional, las estrategias de las políticas exteriores tuvieron como marco la estabilidad de un régimen, en donde se produce una conjunción de las pretensiones de autonomía e inserción”⁵⁹.

Para Simonoff, es posible vislumbrar en esta etapa una línea de acción con algunos rasgos de continuidad. Así, señala que:

“Existen algunos ejes que unificaron a las políticas exteriores posmenemistas. Ellas fueron las tensiones en la relación triangular entre Buenos Aires, Brasilia –que estuvo redefiniendo su rol en el mundo- y Washington –por su agenda de seguridad y el impacto de las negociaciones con los Organismos Financieros Internacionales-, y la cuestión de soberanía por las Islas Malvinas”⁶⁰.

Asimismo Simonoff, al analizar la proyección temporal de la “Tercera Posición Peronista”, indaga el lugar conferido a la autonomía en los respectivos planteos exteriores de los gobiernos kirchneristas⁶¹. De esta manera para el autor hay, en cierta medida, una recuperación de la perspectiva autonómica en la política externa de las administraciones Kirchner y Fernández, iniciada desde el 2003. Interpreta que “como parte del alejamiento del modelo neoconservador de los noventa, expresado en el realismo periférico escudeano, se observó cierto acercamiento hacia el autonomismo puiguiano”⁶².

También dentro de las reflexiones sobre períodos institucionales recientes puede contabilizarse el aporte de Lorenzini⁶³ referido a la diplomacia del kirchnerismo durante los primeros años de mandato. En esta contribución las autoras indagan sobre la concurrencia de un perfil autonomista en la dimensión externa de la gestión kirchnerista dentro del lapso de análisis que demarcan⁶⁴. A su vez, Lechini desde una visión “Sur”, interpreta que la política exterior practicada desde el kirchnerismo presentó una vocación autonomista, que se manifestó entre otros canales, a través de un compromiso con la cooperación Sur-Sur. De este modo expresa que:

“Con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y con posterioridad de Cristina Fernández (2007), es posible detectar en el discurso de su política exterior la idea de cooperación Sur-Sur. Este concepto está tomando cuerpo en variadas iniciativas multilaterales y en algunas bilaterales, con aquellas naciones que enfrentan a nivel local y global similares desafíos al desarrollo (tales los casos de Brasil y Venezuela). Después de más de una década de política exterior conducida de acuerdo a principios neoliberales, donde la economía prevalecía sobre

formas de concertación internacional? Área de Relaciones Internacionales – Buenos Aires, FLACSO, 20 y 21 de septiembre de 2010.

⁵⁹ *Ibidem*, pp-9-10.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 12.

⁶¹ SIMONOFF, Alejandro: “La Política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición”, *Intellector*, año IV, Vol. V, 2008. (pp. 1-20).

⁶² SIMONOFF, Alejandro: “Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner”, *CONfines*, Vol.5, Númú 10, 2009, p. 72. (pp. 71-86).

⁶³ LORENZINI, María Elena: “La Política Exterior durante la administración Kirchner: una aproximación a dos años de gestión. ¿Retórica o práctica autonomista?”, *Temas & Debates*, Vol.10, Núm.11, 2006, pp. 93 - 114.

⁶⁴ *Ibidem*.

la política y los valores, se advierte un reclamo en los ámbitos multilaterales de la cooperación Sur-Sur, concebida como un espacio destinado a la búsqueda de nuevas vías hacia el desarrollo y la autonomía, aunque en la práctica tome más aspectos de cooperación técnica o comercial⁶⁵.

V. Consideraciones finales

A pesar de haber surgido como un producto intelectual motivado por la necesidad de brindar alternativas a la situación de sometimiento de la periferia, la autonomía como construcción académica aún representa una herramienta útil para comprender el presente y proyectar estrategias de resguardo frente a posibles escenarios futuros. Precisamente la autonomía apareció como un interés teórico en un escenario que ya evidenciaba notorias manifestaciones de las desigualdades que entrañaba la arquitectura internacional planificada por las potencias centrales luego de su triunfo en el segundo conflicto bélico mundial.

Empero, no constituyó un resultado aislado, desprendido de un momento dado y de un lugar determinado. Por el contrario se fue abriendo camino en una instancia caracterizada por la emergencia de concepciones⁶⁶ dirigidas a explicar las asimetrías mundiales y proporcionar alternativas para solucionarlas. La intromisión de la autonomía encontraba un marco de coherencia dentro de aquella amplia oferta de ideas y postulados que circulaba por entonces.

La utilidad y la relevancia de la autonomía proceden de las coordenadas espaciales que le sirven de referencia y fundamento. En efecto, la autonomía procuraba interpretar los componentes de aquel desequilibrio internacional en el cual los países latinoamericanos ocupaban el extremo desfavorable de la ecuación justamente a partir de la situación socioeconómica y político cultural del sector de la periferia ubicado en estas latitudes. Además la autonomía reconocía en la política exterior de los estados latinoamericanos un poderoso instrumento para rescatar sus realidades de la opresiva y angustiante condición de dependencia.

Justamente, la autonomía es una teoría que pretende canalizarse a través de la política exterior de los Estados. Ello determinó que disciplinariamente se la ubicara dentro de los estudios internacionales, principalmente los desarrollados desde los ámbitos académicos latinoamericanos. Sin embargo la evolución del conocimiento sobre este tópico no reconoce un ritmo metódico y un orden sistemático. Los avances fueron discontinuos y muchas veces no lograron definir líneas precisas ni adquirir, una identidad propia.

Teniendo en cuenta el interrogante que guía este aporte, pueden señalarse una serie de características de los estudios que enfocaron la cuestión de la autonomía al tratar instancias concretas en la historia de las vinculaciones externas de Argentina:

⁶⁵ LECHINI, Gladys., "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?", *Relaciones Internacionales*, Núm. 11, 2009, p. 76 (pp. 55-82).

⁶⁶ Durante los años que marcan la formal aparición de la doctrina de la autonomía, otras teorías también procuraban esclarecer el dilema de las diferencias y desigualdades entre los países. Se destacan en aquella época la teoría de la dependencia, los lineamientos "cepalinos" con el sello de Prebisch, los criterios del crecimiento económico al estilo de los postulados de Walt Whitman Rostow.

• *La autonomía como tema frecuente y punto de retorno*

Si bien los estudios sobre la política exterior argentina se han perfeccionado con el transcurso de las décadas y alcanzado una mayor profundidad a través de la diversificación temática, el problema de la autonomía representa un tópico presente a la hora de examinar las posibilidades de inserción internacional del país. Con una notoriedad y resonancia variable en las últimas décadas, las cuales recogieron algunos períodos de prolifera producción académica sobre el tema como otros de cuestionamiento a su utilidad conceptual, la autonomía como objeto de estudio y perspectiva de análisis e interpretación, ha perdurado en el tiempo y resistido la renovación de enfoques dentro de los estudios referentes a la proyección internacional de Argentina.

• *La vigencia de las ideas de Juan Carlos Puig*

La puerta abierta por Puig con su difundida propuesta heterodoxa generó un conjunto de adeptos que en cierta medida posibilitaron que el legado "puigiano" aún siguiera transmitiéndose. Ello fue lo más parecido a una escuela dentro de lo que puede rastrearse en el historial autonómico del pensamiento internacionalista elaborado desde Latinoamérica y principalmente en los claustros académicos argentinos.

• *La oscilante relevancia de la autonomía en la política exterior argentina:*

En lo referente a la importancia que presentó el tópico autonómico en la formulación de la política externa argentina, puede distinguirse el tránsito a través de diferentes ciclos. Así, los diversos aportes permiten señalar la concurrencia de posiciones discontinuas o flexibilizaciones en torno al móvil autonomista. Este rasgo perdura aún luego del retorno a la democracia, instancia en la cual se observan notorios giros entre un gobierno y otro. Desde una postura clásica de tipo heterodoxo durante la presidencia de Alfonsín, el tema resultó afrontado en las gestiones Menem y De la Rúa con un criterio diferente en virtud del cual la búsqueda de mayores márgenes de acción no integró, en los hechos, los objetivos preferentes del accionar internacional del país. Por último la crisis del 2001-2002 inauguró una instancia de revisión en la materia, en la cual las sucesivas administraciones de Duhalde, Kirchner y Fernández observaron una mayor propensión autonómica, en términos próximos a la visión alfonsinista.

• *La integración regional y su importancia en el proceso de autonomización*

En la consideración de las alternativas factibles o vías posibles para incrementar los márgenes de acción, la actuación cooperativa y las iniciativas de integración configuran una referencia frecuente en muchas contribuciones. Por tal motivo a menudo se examinan desde el ángulo de análisis propiciado por la autonomía, los avances alcanzados o las oportunidades desperdiciadas en este ámbito. De esta forma, la regionalización o el desempeño mancomunado adquieren un sentido funcional en el propósito por flexibilizar los límites que restringen la acción externa. En virtud de ello las posibilidades que ofrece el despliegue regional son interpretadas a partir de una perspectiva amplia que no se circunscribe a los aspectos comerciales o económicos de la integración sino que contempla también su dimensión política

