

# LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y SUS VARIABLES INTEGRADORAS

SILVIA CAVEGLIO\* y  
SILVIA SUDOL\*\*

La importancia decisiva que para un país estructuralmente débil como la Argentina tiene la “forma” y el “fondo” de la inserción internacional como medio para optimizar el aprovechamiento de su poder relativo y ascender en la estratificación internacional; así como una serie de estudios realizados (1) nos llevan a desarrollar algunas reflexiones sobre la “política exterior argentina” y sus “variables integradoras” —a manera de ensayo—, con la intención de avanzar en la comprensión de las causas de una relación tan disfuncional de la Argentina con el mundo exterior y tratar de identificar las necesarias revisiones.

Algunas conductas recurrentes en el relacionamiento exterior del país, componentes del “modo de inserción del país en el sistema internacional” nos llevan a coincidir con la tipificación que hiciera Carlos Escudé de la Argentina como “paria internacional” (2), como un país “desubicado” hasta el extremo de implementar políticas “reactivas” típicas de situaciones de dependencia.

---

\*Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Investigadora del Consejo de Investigaciones UNR.

\*\*Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Becaria de Formación Superior del CONICET.

- (1) Esos trabajos son: Caveglio, Silvia; “Política exterior argentina: los términos de la relación con Brasil a la luz de las “nuevas realidades” de los 80 y sus respectivos procesos de redemocratización”, Paper presentado en la Cátedra “Política Exterior Argentina”. FLACSO, Buenos Aires, 1988; “Políticas exteriores comparadas: los casos de Argentina y Brasil”, en *La Capital*, Rosario, 27 y 28 de enero de 1989; “Algunas características estructurales de la política exterior argentina”, estudio incluido en el Informe Anual presentado al Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario, 1990; y Sudol, Silvia; “La década del 70 y la apertura argentina al Este. De la autonomía heterodoxa al pragmatismo”; *Mimeo*; Tesis de la Maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO, 1990.
- (2) Coincidimos con Escudé en la tipificación de la Argentina como “paria internacional” aunque no enteramente en la explicación causal de la misma. Escudé, Carlos; *La Argentina ¿paria internacional?*, Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1984.

Tratando de identificar las claves de su ser "paria internacional" se han aislado como relevantes las siguientes variables:

1. La forma que asumió la "vinculación más estrecha" del país con una potencia central (Argentina-Gran Bretaña, 1880-1932) y la forma de su "desvinculación".
2. La conflictividad estructural en la relación de la Argentina con Estados Unidos (el país hegemónico sobre la región).
  - 2.1. situación de "irrelevancia relativa" respecto de EE.UU.
  - 2.2. falta de complementariedad económica entre la Argentina y EE.UU.
  - 2.3. esporádicos alineamientos ideológicos tras EE.UU., no correspondidos.
3. Trayectoria antiintegracionista y descuido de las relaciones regionales.
4. La formulación teórica —no pragmática— de las líneas de política exterior y la disociación entre el rumbo de las relaciones económicas internacionales y el de las relaciones políticas internacionales.
5. La disfuncionalidad de la burocracia encargada del manejo de los asuntos externos.

Finalmente se considerarán:

- El debate académico sobre la "inserción internacional más funcional al interés nacional", como reflejo de los contenidos opuestos de dos visiones político-ideológicas diferentes.
- La posibilidad de aprehender o hacer una lectura correcta de la realidad internacional de los años 90 ¿cómo definir la actuación exterior del país en un mundo que se transforma permanentemente?; ¿cuál es la inserción más funcional a una estrategia de acrecentamiento de su poder relativo?

## 1. LAS FORMAS DE LA VINCULACIÓN-DESVINCULACIÓN ENTRE LA ARGENTINA Y GRAN BRETAÑA (3)

El relacionamiento de nuestro país con Gran Bretaña, tanto por la forma de la vinculación como por la forma de la desvinculación aparece como una asociación que marcó límites a una alternativa de inserción internacional:

---

(3) La importancia de las "formas" que históricamente asumió la afiliación argentina tras Gran Bretaña se advierte cuando se confrontan con las formas que asumió el relacionamiento más estrecho de Brasil con un país central: Estados Unidos. Cfr. Caveglio, Silvia; Algunas características estructurales... *op. cit.*

- se basaba en una complementariedad económica que implicaba —en coincidencia con los intereses de clase del grupo dirigente en el poder— el no paso de una estructura productiva agroexportadora a una estructura productiva industrial.
- fue una afiliación que fragmentaba al país, desagregando una región y un puerto del resto del territorio, y que contradecía intereses de política de poder periódicamente manifestados por la Argentina en la subregión (recomposición del Virreinato bajo la égida de Buenos Aires, por ej.). Los problemas territoriales y/o limítrofes de la Argentina con sus vecinos y las intervenciones de Gran Bretaña muestran la conflictividad intrínseca de esa afiliación.

Tan así fue que la relación estrecha se extinguió y la conflictividad subyacente siguió: en Malvinas (1982), la Argentina enfrenta una “conflictividad latente” (Gran Bretaña) y otra “estructural” (EE.UU.). Ambos países unidos por una de las alianzas tácitas más duraderas de la historia.

Asimismo, la desvinculación de la afiliación tras Gran Bretaña fue una desvinculación “no querida” por la Argentina, impuesta por las nuevas condiciones objetivas del poder internacional. La clase dirigente argentina no pudo o no quiso entender que el país era sólo parte del “imperio informal” británico y que cuando la crisis se profundizara, Gran Bretaña se limitaría a “sobrevivir con su imperio formal” (Conferencia de Ottawa, 1932).

## 2. LA CONFLICTIVIDAD ESTRUCTURAL EN LA RELACIÓN ARGENTINA-ESTADOS UNIDOS (el hegemon sobre la región)

Cuando Estados Unidos comienza a mostrar interés en estructurar un sistema continental, a fines del siglo XIX, la Argentina ya estaba inserta en el escenario internacional global por medio de una afiliación estrecha tras Gran Bretaña, que representó la “dependencia consentida”, racionalmente querida por la dirigencia del país y justificada como necesario impulso inyector de un despegue.

De esa afiliación (y no de un ingenuo globalismo), que por lo demás fue la única inserción definida del país por varias décadas, se deriva el discurso “universalista” y la oposición a una idea del “hemisferio occidental” que pudiera llevar al país a posiciones de aislamiento respecto de Europa, como

lo demostrara Juan Carlos Puig (4), contradiciendo cierta presentación de los hechos por el pensamiento conservador. La historia diplomática del país en este período es “aislamiento respecto del continente pero asociación con Europa”.

Argentina será la mayor opositora a EE.UU., en el sistema interamericano en la primera mitad del siglo, desde la creación del mismo por iniciativa norteamericana (1889-1890) y hasta la segunda guerra mundial, esto es, en el momento en que América Latina ocupaba un espacio fundamental en la etapa de montaje del proyecto global de poder norteamericano.

El más permanente campo del disenso político argentino-estadounidense entre las dos guerras mundiales y aún en plena segunda guerra —producido ya el ingreso de EE.UU., a la misma— fueron las reuniones interamericanas. De ellas, la III Reunión de Consulta de Río, de 1942, se convertiría en paradigmática. Fue cuando más necesitaba EE.UU., de la solidaridad hemisférica para mostrar a Europa un frente continental unido y cuando más tenazmente se opuso la Argentina a darle su apoyo para una ruptura en bloque con el Eje (causa del famoso entredicho Hull-Welles).

Cuando la Argentina empezó a interesarse —a partir de la segunda Presidencia de Perón y a partir de 1955 fundamentalmente durante los gobiernos autoritarios— por una vinculación más estrecha con Estados Unidos, ya no pudo disputarle a Brasil el puesto de socio dilecto de aquél. Cuando la Argentina parece asumir su condición de país periférico y que no puede competir con EE.UU., por hegemonías sobre el resto del continente, a EE.UU., ya no le interesaba América Latina. Durante la guerra fría, y hasta la crisis de Cuba, América Latina sería el área de más segura dominación pacífica para la potencia hegemónica, o si se quiere, la última prioridad estratégica de acuerdo a los requerimientos de la guerra fría.

En la inmediata posguerra la Argentina no tiene alternativas a la afiliación a la esfera de influencia norteamericana, aunque las conflictivas relaciones con el hegemónico y/o la vocación autonomista del país se hayan traducido en “participación en el bloque pero no alineamiento automático”.

Es entonces, una vez finalizada la segunda guerra mundial, cuando la Argentina deviene en “paria internacional”. Las inserciones dependientes

---

(4) Puig, Juan Carlos; “La política exterior argentina y sus tendencias profundas”, en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, CEINAR, N° 1, enero-abril 1975.

queridas (una reinserción tras Gran Bretaña o una inserción privilegiada tras Europa o Estados Unidos) son imposibles pero al mismo tiempo parece impotente para formular e implementar intereses nacionales propios, aún en la subregión. La Argentina finalmente deberá aceptar insertarse tras EE.UU., sin ser el “aliado preferencial”, lo que chocaba con su pretensión de ser “centro del mundo” (5).

Independientemente de la variable “tipo de régimen político interno”, la relación de la Argentina con Estados Unidos fue estructuralmente conflictiva y por momentos llegó a desencadenar en los funcionarios norteamericanos el “síndrome de irrelevancia de la racionalidad”, como lo llama Escudé, esto es: “la imposibilidad de abordar el problema de Argentina” bajo patrones racionales. Asimismo, desde la segunda guerra mundial, los gobiernos autoritarios generalmente han planteado como principal línea de su relacionamiento externo el “seguimiento incondicional a EE.UU.”, haciendo hincapié en que el país pertenece al mundo “Occidental y Cristiano”; esto es: una expresión ideológica y declamativa. Pero este proclamado alineamiento nunca ha sido correspondido por EE.UU. La Argentina nunca obtuvo beneficios especiales para su desarrollo interno a partir de esa toma de posición.

Digamos finalmente que la relación más importante de la Argentina con otro país de la subregión —la interacción con Brasil— ha estado históricamente mediada por EE.UU.

En un estudio sobre “Estados Unidos en la relación Argentina-Brasil” (6) se sostiene que la evolución de las relaciones de cooperación o conflicto entre la Argentina y Brasil estuvieron históricamente determinadas o condicionadas y siempre enmarcadas en la evolución de la relación triangular

(5) La clase dirigente argentina forzó la continuación del modelo de inserción tras Gran Bretaña, cuando ésta ya había renegado del “imperio informal” y la declinación británica estaba avanzada. Los intereses de clase primaron sobre la coherencia entre el proyecto de desarrollo interno y el alineamiento a la potencia mundial. Esto es, dada la imposibilidad de concretar la inserción querida y la insistencia en continuar con una posición definitivamente perdida, los orígenes de la condición de “paria internacional” pueden encontrarse en este momento histórico.

En la segunda posguerra, con el surgimiento de EE.UU., como potencia hegemónica termina por delinearse un cuadro internacional que había quedado difuso desde la decadencia inglesa. Nuevamente alguien se “hace cargo” del sistema.

La opción argentina de enfrentar a EE.UU., y la política de “castigo” aplicada por éste al país contribuyen a su caracterización como “paria internacional”, aun cuando la Tercera Posición no implicaba en absoluto la secesión del bloque.

(6) Caveglio, Silvia; “Estados Unidos en la relación Argentina-Brasil”, Curso de “Relaciones Internacionales de América Latina”, FLACSO, Maestría en Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 1988.

“Argentina-EE.UU.-Brasil”. Esto a tal punto que una forma en que recurrentemente se presentó el conflicto (la situación de tensión en la relación política bilateral) tiene que ver con sus respectivas relaciones con EE.UU., y con las percepciones que de esas relaciones se tiene en uno u otro país. Se trata de dos potencias intermedias con aspiraciones de primacía en el ámbito de influencia subregional, que integran la primera área de influencia indiscutida y exclusiva de la potencia hegemónica occidental.

Es lógico cuándo ha pesado la política de EE.UU., hacia la región como un todo y la bilateral con cada uno de los países en su interacción, porque al tratarse de potencias intermedias que comparten la misma área, una de las formas más seguras —sino la principal— de la primacía de una sobre otra depende de la mejor o peor relación con el hegemón.

Así, la mala relación de Argentina con EE.UU., parece haber constituido una ventaja para Brasil. Contrario sensu, en 1987 —por ej.—, el buen acuerdo de la deuda externa obtenido por la Argentina se atribuía a la respuesta a la moratoria brasileña.

### 3. TRAYECTORIA ANTIINTEGRACIONISTA Y DESCUIDO DE LAS RELACIONES REGIONALES

La Argentina aparece, desde su formación como Estado nacional, como un país aislado, que ha demostrado falta de interés y escasa vocación integracionista con el resto de los países del continente. Las excepciones no hacen más que confirmar la regla. Por su persistencia podría llegar a definirse como una variable estructural en la política exterior argentina, aunque no dudamos que para ello debe profundizarse la justificación documentada del comportamiento del país al respecto.

Asimismo, aparece como un país “paria” aún en la subregión, donde ha carecido de “amigos y enemigos estables” (7).

En el momento de afiliación tras Gran Bretaña el aislamiento continental

---

(7) Históricamente y para utilizar los términos comunes a la “visión geopolítica”, puede decirse que ha sido mucho más fuerte la “alianza tácita” entre Chile y Brasil desde el siglo pasado, que la “entente endeble” entre la Argentina, Bolivia y Perú. Recuérdese, por ej., que la Argentina no adhiere al Tratado defensivo boliviano-peruano contra Chile que desemboca en la Guerra del Pacífico (1879) y en cambio participa junto a Brasil y Uruguay en la Guerra de la Triple Alianza con Paraguay (1865-1870).

—tal cual lo sostuviera Juan Carlos Puig— era la contracara de aquel modelo. En esos años, en el discurso conservador, las apelaciones al “aislamiento” (que lo era respecto del continente, pero estrecha asociación con Europa) y el sostener que la política exterior argentina era “universalista” paradójicamente significaban lo mismo: “europeísmo”.

Posteriormente su intención de liderar a un grupo de naciones latinoamericanas para oponerse a la política hemisférica propugnada por EE.UU., en el seno del sistema interamericano no contuvo un propósito de integración plena. Era una asociación política bajo su primacía lo que Argentina parece haber buscado.

La relación con Brasil, por ejemplo, estuvo impregnada por contradicciones intrínsecas. Sus proyectos manifiestos de perseguir la reconstrucción del Virreinato bajo su égida, por otra parte, representaron un obstáculo a un proceso de cooperación con este país. En los 70, esta rivalidad sería evidenciada por el enfrentamiento del “Proyecto Cuenca del Plata vs. Cuenca del Amazonas”.

Sin embargo, casi invariablemente, Brasil ha sido visualizado por los gobiernos argentinos como el país ineludible para iniciar un proceso de articulación de los intereses comunes de América Latina.

Todo hace pensar que esta variable estructural sería la primera en ser revertida, dado lo avanzado de la integración argentino-brasileña en la actualidad; sumando a Uruguay y Paraguay (y la posible inclusión de Chile). El hecho de haber sobrevivido a tan diferentes administraciones (Videla-Viola-Galtieri-Bignone/ Alfonsín-Menem, del lado argentino y Figueiredo/Neves-Sarney-Collor de Mello del lado brasileño) no permite arriesgar, sin embargo, sobre su definitivo cambio de signo.

#### 4. LA FORMULACIÓN TEÓRICA —NO PRAGMÁTICA— DE LAS LÍNEAS DE POLÍTICA EXTERIOR Y LA DISOCIACIÓN ENTRE EL RUMBO DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES Y EL DE LAS RELACIONES POLÍTICAS INTERNACIONALES

Se habla de la formulación teórica —no pragmática— de los proyectos de política exterior, ej., “autonomía heterodoxa”; así como del contenido político ideológico de algunas prácticas recurrentes, ej., “alineamientos au-

tomáticos tras EE.UU.” (a los que fueron propensos por lo general los regímenes autoritarios en el gobierno del país desde la segunda guerra mundial).

Se intenta resaltar que el contenido esencialmente político de estas adscripciones —por ej., a la potencia hegemónica— tiene como contraparte el que no hayan sido instrumentales a una estrategia de aceleración del desarrollo capitalista en el país, y aquí sí la recurrencia al ejemplo brasileño parece inevitable, notoriamente el alineamiento de Brasil tras EE.UU., estructurado en 1942-1943.

El tratamiento conjunto de las dos variables enunciadas en este punto parece inevitable porque una implica a la otra.

En el caso argentino no hubo nada de aquello tan característico de la política exterior brasileña, donde son las relaciones económicas internacionales las que inician el proceso y las relaciones políticas internacionales lo continúan cuando se intentaron procesos de diversificación de la dependencia. En Brasil no puede hablarse de “pragmatismo responsable” sin “diplomacia de recursos”. Los aliados de Brasil son sus socios comerciales más importantes. Pero además, el sector externo acciona para viabilizar el proyecto interno de conversión del país en un cada vez más importante estado comerciante que debe acceder a un lugar más alto en la estratificación internacional a cambio de una participación cada vez mayor en el mercado mundial.

El “alineamiento automático” tras EE.UU., fue para Brasil una estrategia de aceleración del desarrollo interno. En el caso argentino, en cambio, los alineamientos automáticos tras EE.UU., nunca se tradujeron en beneficios especiales para su desarrollo interno.

Algunas razones de esta realidad podrían hallarse —entre otros elementos— en que esos autoproclamados alineamientos no coincidieron con coyunturas en que los intereses político-militares de EE.UU., buscaban aliados en el continente y en lo incoherente y escasamente predecible de la actuación exterior argentina.

Lo cierto es que la Argentina no fue correspondida por EE.UU., por lo que sus “alineamientos automáticos” parecen haber tenido sólo un contenido retórico-ideológico (“volver a Occidente”) y en tal carácter haber sido formulados más para obtener hacia adentro la capacidad de disciplinar a la sociedad (paraguas para represión interna), que en búsqueda de un poder derivado de una inserción internacional más adecuada. Sólo un objetivo para afuera parecen haber obtenido: el evitar el aislamiento internacional del país

—situación en la que caían los gobiernos autoritarios que han sido tan proclives a estos “alineamientos automáticos”.

Por otra parte, siempre que se procuró recomponer la relación con EE.UU., se justificó o bien ideológicamente (la necesidad de volver a Occidente) o bien en nombre del “realismo” (o pragmatismo) pero en definitiva se convirtió en un alineamiento discursivo que al significar un cambio tan rotundo en la orientación de la política exterior terminó incrementando el status del país “impredictible”.

Asimismo, la “autonomía heterodoxa”, como formulación teórica de la Tercera Posición, que hiciera Juan Carlos Puig (8) representó una formulación esencialmente política, de cara a la potencia hegemónica, a la cual —por otra parte— no se podía soslayar porque se encontraba en el momento de su mayor poderío mundial.

Se puede estar “afiliado” pero no “alineado” al país hegemónico sobre el área, como dice Puig. Lo que no se puede pretender si se sigue esa conducta es ser el “aliado preferencial” de EE.UU.

Una política exterior de “autonomía heterodoxa” con un mayor peso en lo económico parece haber sido puesta en práctica en los años 70, cuando, además ya se hablaba de la decadencia de la hegemonía norteamericana y la ampliación de las líneas de borde para implementar una política más independiente por parte de los países periféricos.

Una particularidad que llama la atención en la historia de la inserción del país es la “disociación que ha habido en la formulación y el manejo de lo económico y de lo político”. La falta de coherencia en los objetivos y la falta de coordinación en las políticas implementadas para alcanzarlos.

Resulta difícil aseverar si esto es una “manifestación” de la condición de “paria internacional” que afecta al país o si es una de las “causas” por las que el país se ha convertido en un “paria internacional”.

Pueden observarse dos períodos excepcionales: uno notoriamente largo, que duró lo que el proyecto político interno (generación del 80) y un segundo período en la historia diplomática del país en el que la inserción política

---

(8) “Autonomía heterodoxa” importaba que se seguía aceptando la conducción de la potencia dominante en lo estratégico, pero se discrepaba con que ésta determinara el modelo de desarrollo interno. Implicaba además un deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés del bloque occidental.

imaginada contenía un proyecto de vinculación económica con el modelo político: nos referimos al gobierno de Cámpora y del Presidente Perón entre mayo de 1973 y el 1 de julio de 1974.

La afiliación estrecha tras Gran Bretaña, que contenía el modelo agroexportador del orden conservador fue claramente un período en el que excepcionalmente las relaciones económicas internacionales y las relaciones políticas internacionales no estuvieron disociadas. La vinculación económica externa más importante del país era también la vinculación política más importante.

En cambio, nótese que —por ejemplo— el “pragmatismo económico” (como se llamó a una etapa ideológicamente prooccidental, pero que tuvo como socio comercial más importante a la URSS —Proceso de Reorganización Nacional) coincide con la retracción de los vínculos más “estructurales” con el Este. Esto es, el “pragmatismo económico” (léase mayor dependencia de las exportaciones a la URSS) coincide con la ruptura del proyecto autonomista heterodoxo (9).

La apertura al Este (específicamente en el período 1973-1974) tuvo una vocación autonomista (Misión Gelbard y Plan Trienal 1973-1976) (10), pero no coincidió con el período en el que las relaciones comerciales argentino-soviéticas adquieren mayor significación.

“El gobierno militar no tuvo opciones. No adhirió al embargo cerealero contra la URSS, y se acercó a este país en temas de cooperación nuclear, militar y actuación conjunta en organismos internacionales. Pero no fue un planteo automático: ante la rigidez de las condicionalidades externas y el modelo interno cerrado se decidió pragmáticamente. Pero ese pragmatismo no fue pensado como un plan global y a largo plazo que beneficiara una mejor inserción argentina en el mundo. Fue un planteo de muy corto plazo y con demasiados beneficios sectoriales”.

Los triángulos en la historia de las relaciones económicas internacionales del país (11): 1 Gran Bretaña (destino de las exportaciones argentinas), EE.UU. (origen de las importaciones argentinas), Argentina. 2 URSS, (destino de las

- (9) Cfr. al respecto; Sudol, Silvia; “La década del 70 y la apertura argentina al Este. De la autonomía heterodoxa... *op. cit.*”
- (10) Para una mayor referencia sobre este período, ver: Lanus, Juan A; *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina 1945-1980*; EMECE, Buenos Aires, 1984; Vacs, Aldo C; *Los socios discretos: Sudamericana*, Buenos Aires, 1984; Perosa, Hugo, *Las relaciones argentino-soviéticas contemporáneas*. CEAL, Buenos Aires, 1990.
- (11) Rapoport, Mario; “Las relaciones argentino-soviéticas en el contexto internacional”, *Documentos e Informes de Investigación*, FLACSO, Buenos Aires, N° 40, abril 1986.

exportaciones argentinas), EE.UU., (origen de las importaciones argentinas), Argentina; muestran que las relaciones económicas internacionales del país nunca pudieron ser diversificadas. Por lo demás, la presencia de EE.UU., en ambos triángulos habla de la permanencia de este país, por encima de los momentos de confrontación o seguidismo político, en las relaciones económicas externas del país.

##### 5. LA DISFUNCIONALIDAD DE LA BUROCRACIA ENCARGADA DEL MANEJO DE LOS ASUNTOS EXTERNOS DEL PAÍS

La diplomacia argentina difícilmente figura entre las de mayor pericia o habilidad para obtener réditos para el país a través de proyectar su imagen o contribuir a encontrar alternativas para viabilizar su desarrollo. Nunca se le dio a esa rama de la burocracia o no supo conseguir para sí, un espacio de poder destacable e incluso ha sufrido recurrentes interrupciones en su accionar, siendo suplantada por representantes del sector militar, de la burocracia económica, o de los sectores político-partidarios.

Aparece aquí el tema de las “diplomacias paralelas” o superpuestas, tal como lo estudió Roberto Russell para el caso del régimen autoritario 1976-1983 (12) cuando pueden registrarse por lo menos tres niveles de relacionamiento externo operando: una diplomacia “militar” (encargada de manifestar la adhesión al mundo occidental, al diseño estratégico de EE.UU., para América Latina y de dar respuesta a los requerimientos en materia de derechos humanos); una diplomacia “económica” para los asuntos de mayor importancia relacionados con el proyecto político-económico y una diplomacia de rutina, llevada adelante por el personal de carrera de la Cancillería.

Diversos modelos explicativos se diluyen cuando se intenta su aplicación al estudio del comportamiento internacional argentino.

Se ha hecho una reiterada lectura equivocada del sistema internacional, construyendo sobre la misma la actuación exterior del país. Carlos Pérez Llana habla del fenómeno de “refracción”. Esto es, por ej., hacia 1971 la Argentina seguía actuando con los parámetros de la guerra fría y las super-

---

(12) Russel, Roberto, “Argentina y la política exterior del régimen autoritario 1976-1983”, *Estudios Internacionales*, Santiago, N° 66, 1984.

potencias ya habían entrado en una fase de distensión (13). Aún cuando no se hubiera hecho una apreciación errada de las tendencias del sistema internacional, en la mayoría de los casos se ha decidido sobre la coyuntura, lo cual ha llevado a algunos autores a decir que en la política exterior argentina la única coherencia y continuidad es su incoherencia y discontinuidad. La conducta internacional del país habría sido irracional, errática y esquizofrénica (14).

Evidentemente en la caracterización de la política exterior argentina debe tenerse en cuenta la constante variación de los modelos de desarrollo interno, debido a su inestabilidad institucional\* lo que ha influido de manera notoria sobre la formulación de la inserción externa del país.

Pero debe considerarse también que la mayoría de los estudios que se han llevado a cabo están centrados en algún momento histórico o no pueden evitar la recurrencia a una periodización, en las que las categorías analíticas\*\* no pueden tomarse como variables estructurales representativas de la política exterior en su conjunto.

En esta materia la clase dirigente argentina y el sector académico suelen mirar a Brasil con admiración y cierta autoconciencia de inferioridad. Volver al mundo de la mano de Brasil puede haber resultado menos intimidatorio: de ahí la coordinación de políticas en las Naciones Unidas, la UNCTAD, y el GATT en épocas de transición política. Ej., los procesos de redemocratización iniciados por las Administraciones Sarney y Alfonsín (y los acuerdos para la integración).

— *El debate académico sobre la inserción internacional más funcional al país*

La problemática gira en torno al impacto de las relaciones internacionales sobre el desarrollo de países vulnerables.

---

(13) Pérez Llana, Carlos; "La Argentina y la integración de América Latina" en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Año 1, N° 1, enero-abril 1975.

(14) *Reinserción argentina en el mundo. Entre la política exterior esquizofrénica y la política exterior independiente*, Fundación para la Democracia en la Argentina, Buenos Aires, 1983.

\* no se hace referencia sólo a los golpes de Estado sino también a la convivencia de tendencias autoritarias e intereses contrapuestos durante los gobiernos civiles.

\*\* por ej., el período de afiliación tras Gran Bretaña y su evaluación, u otros períodos que a juicio de los diferentes autores pueden ser considerados relevantes para la caracterización de la política exterior argentina.

En la Argentina, el diseño de la política exterior más conveniente está avalado por posiciones ideológicas enfrentadas y remitido al pasado. A la evaluación del proyecto de la Generación del 80 y al momento de su declinación.

Hay quienes sostienen que el “crecimiento dependiente asociado” que significó la “dependencia consentida” tras Gran Bretaña era necesario como motor de despegue; y hay quienes piensan que la forma de esa vinculación anulaba salidas autónomas posteriores. Esto es, no se puede acrecentar la dependencia para después ser más autónomos.

Esta discusión sobre la inserción internacional más adecuada lleva implícita la discusión sobre el modelo de desarrollo del país.

Generalmente, el mundo académico y el mundo político han estado escindidos en la Argentina. Los intelectuales parecen caer muchas veces en análisis de “laboratorio” y los dirigentes políticos suelen desconocer los debates académicos más importantes y las temáticas centrales de cada época.

—Una línea que propugna inscribir la política exterior argentina dentro del “realismo periférico”<sup>\*</sup> es sostenida académicamente por Carlos Escudé (15) y políticamente por los sectores liberales y parte del gobierno actual.

Esta línea supone: —que la autonomía deriva del acceso al desarrollo económico;— que todos los “milagros económicos” posteriores a la segunda guerra mundial se generaron en el contexto de alianzas sólidas entre un país vulnerable y una potencia hegemónica (ej. Japón, Brasil); —hay un “nacionalismo de medios” (como el argentino) y un “nacionalismo de fines” (como el brasileño); —se puede hacer “uso” o “abuso” de autonomía. Aquí la autonomía no es equivalente a “capacidad de decisión propia” para un país pobre y marginal como la Argentina. “Autonomía” es “capacidad de acrecentar el poder anterior a una determinada situación”. Cuando se confronta políticamente sin obtener rédito económico para el desarrollo del país se está haciendo abuso (un gasto) de autonomía; —el seguimiento o acompañamiento a las políticas del país central. Aunque no brinde réditos inmediatos, seguramente cuando se presentan las “emergencias internacionales” contribuye a decidir a la potencia hegemónica sobre el “rescate” o no del país en cuestión.

---

(15) Cfr. en especial de las obras de Escudé: *La Argentina ¿paria... op. cit;* *Patología del nacionalismo. El caso argentino*, Instituto di Tella, Buenos Aires, 1989, y “Hacia el desarrollo de un ‘realismo periférico’”, en Bouzas, Roberto y Russel, Roberto, *Estados Unidos y la transición argentina*, Buenos Aires, 1990.

<sup>\*</sup>El término pertenece a Robert Russel, pero con otro contenido.

—Una “política exterior independiente” (Russell, Pérez Llana, Juan Carlos Puis, Luis Dallanegra, José Paradiso, Archibaldo Lanús, Dante Caputo, entre otros), tiene los siguientes supuestos: —de una inserción internacional autónomamente conducida que dé al país un perfil internacional propio puede derivarse un adicional margen de poder; —hay dificultades estructurales que impiden garantizar que el establecimiento de un entendimiento especial con EE.UU., asegurará la incorporación de los intereses argentinos al acuerdo;

—la vinculación de cuestiones no funciona en nuestro caso. La docilidad política no permite obtener réditos en el escenario económico; —el alineamiento con EE.UU., implica alineamiento del resto de América Latina (16).

— *La política exterior más adecuada a los intereses del país en el actual contexto mundial*

¿Cómo plantear la inserción internacional en un mundo de fuerte distensión interhegémica y de aguda concentración de los asuntos políticos y económicos en el Norte? ¿Qué variables deben incluirse en el análisis de política exterior de un país periférico cuando prevalece el discurso acerca de la muerte de las ideologías y el fin de la historia?

En este avance preliminar, para este último punto sólo se dejarán planteados algunos temas, a manera de agenda abierta, a ser profundizados en otro trabajo.

— con respecto a los intentos de recomposición de las relaciones con EE.UU. (el modo y contenido que asume en la actualidad y no el replanteo en sí mismo), podríamos recordar junto a Mariano Grondona que la Argentina quería continuar su modelo de inserción tras Europa cuando ya EE.UU. era la primera potencia mundial, “no vaya a pasarnos que ensayemos un seguidismo incondicional tras EE.UU., ahora que Europa vuelve” (*La Nación*, agosto, 1990).

---

(16) Entre los estudios que desarrollan los contenidos de la “política exterior independiente, pueden citarse: Pérez Llana, Carlos; *Reinserción argentina en el... op-cit*; Dallanegra Pedraza, Luis; “Bases para una política exterior independiente”, *Mimeo*; Russell, Roberto; “Las relaciones argentino-norteamericanas. Reflexiones sobre la experiencia reciente”, en Bouzas, R. y Russell, R., *Estados Unidos y la... op. cit*; Paradiso, José; Estados Unidos: el debate histórico sobre la inserción internacional del país”, en *ibidem*. A ello debe agregarse la obra de Juan Carlos Puig.

- el planteo de la decadencia de la hegemonía norteamericana a nivel global —lo cual es justificado por parámetros fundamentalmente económicos con relación a la Comunidad Económica Europea y Japón— no debe llevarnos a transpolar esa realidad al ámbito hemisférico. Probablemente, cuanto más crítica sea la situación global de E.E.UU., más factible será que ese país intente aumentar su hegemonía sobre América Latina.

La Iniciativa para las Américas del Presidente Bush debe ser objeto de un profundo análisis para evitar que ésta se transforme en un mero instrumento para incrementar la presencia norteamericana en la región sin contrapartida para los países del área.

- la “opción tercermundista” implicaría un sinsentido mayor. El sur como bloque cada vez tiene menos fuerza y por otra parte nuestras aproximaciones al Tercer Mundo han sido más retóricas que reales. Parece ser un lugar en el cual no pueden obtener respuesta las urgencias actuales del país.
- acordamos con Tulchin en que “lo que tienen que entender los países latinoamericanos es que la economía mundial después de la guerra fría es cada vez más integrada y cada país tiene que buscar su forma de integrarse al mercado internacional”. La clave no está en aliarse con un país en contra de otro u otros sino en tratar de asociarse política, social y económicamente con varios países, tratando de buscar oportunidades de reducir la brecha del desarrollo (17).

Los dos elementos más positivos que pueden detectarse como relevantes en la última década en la región, serían la continuidad en los procesos de transición democrática y la profundización de la opción por la cooperación regional (Argentina-Brasil/Uruguay-Paraguay/Chile). Sin embargo, no podemos dejar de mencionar como preocupante la variable económico-social (distribución del ingreso, condiciones de extrema pobreza y repercusiones en el sistema educativo y de salud de la región de los profundos procesos de ajuste).

---

(17) Tulchin, Joseph; *Estados Unidos-Argentina. Historia de una desconfianza*; Buenos Aires, 1990.