

ESPECIAL
100 AÑOS DE LAS RELACIONES
INTERNACIONALES

Perspectivas Teóricas, Relaciones Internacionales y Política Exterior en Argentina. Devenir y situación actual

Miryam Colacrai*

INTRODUCCIÓN

Cien años desde la aparición de la primera cátedra de Estudios Internacionales en Aberystwith (Gales) nos convoca, además de conmemorar tan importante fecha, a ubicarnos en el propio país —en este caso, la Argentina— y relevar la trayectoria señalando su evolución y reconociendo los aportes o contribución original que la academia local haya hecho al avance de la disciplina.

El estudio de las relaciones internacionales en el mundo occidental ha contenido en su seno diferentes perspectivas, cosmovisiones y tradiciones de pensamiento donde se destaca el predominio de visiones realistas e idealistas siempre en pugna; existen flujos y reflujos de este binomio en sus diferentes versiones (clásicas y neo). Cómo se diseñan y llevan a cabo las

políticas exteriores de los países tiene que ver con los principios, cosmovisiones y valores a los que se pone en el centro de cada diseño.

Desde la década de los '80 se comenzó a transitar por una etapa de efervescencia teórica a través de la cual se han ido desarrollando diálogos, debates y polémicas entre los múltiples enfoques existentes y la aparición de visiones críticas.

Los años noventa, además, impulsaron nuevas miradas cuyos hechos desencadenantes fueron el final de la Guerra Fría y un sesgo fuertemente economicista en la conformación de la “globalización”. Asimismo, estimularon el surgimiento de un buen número de trabajos que le dieron a lo “subnacional” un lugar en el estudio disciplinar, aunque aún incipiente.

* Investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina). Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y Directora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional en la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Co-Directora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Directora de la Cátedra Chile Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales UNR.

El rasgo destacado de nuestra contemporaneidad teórica es la simultaneidad de visiones y perspectivas que evidencian la inexistencia de un enfoque teórico único, predominante y legitimado por la comunidad académica en su conjunto que no solo no resulta deseable, sino que constituye una de las mayores riquezas para el análisis.

Un recorrido por la historia de la disciplina muestra que en su desarrollo se han dado ascensos y descensos de perspectivas teóricas; acomodamientos, debates, diálogos y rupturas, así como también la coexistencia de múltiples enfoques. Esos procesos aparecen sintetizados en las reflexiones que ofrece Smouts (1998:15) cuando dice que “las Relaciones Internacionales jamás han visto cerrarse ninguno de los debates nacidos en su seno”.

Tomando como base estas consideraciones, en este trabajo se recorren diferentes análisis y contribuciones teóricas que tuvieron mayor impacto y han servido de fuente de consulta e información, tanto en el nivel académico como en el de “toma de decisiones”. Dentro de ese variado elenco, el lugar central lo ocupará la Teoría de la Autonomía, elaborada y dada a conocer en los albores de la década del setenta. Ella, sin duda, forma parte del acervo de análisis sudamericanos que apuntaron a comprender la región y hallar vías posibles de inserción en el mundo. Se trata de una lectura anclada en lo político y con contenido político.

El trabajo presentará, de modo general, los antecedentes previos a 1960

para poner la atención en los años setenta, con sus aportes desde la visión geopolítica y los primeros registros sobre la cuestión de la autonomía. La década del ochenta será caracterizada como de gran movimiento y actualización teórica, sobre todo a partir de la vuelta a la democracia, donde se complejizan y modernizan los “mapas cognitivos” con los que se lee la realidad, no solo nacional, sino también internacional.

En la última etapa, se dará cuenta de nuevas perspectivas y ampliación de temas y actores que despliegan su acción en el medio internacional, escenario antes solo reservado para el Estado-nación. Asimismo, se considerarán aspectos salientes acerca del crecimiento de la disciplina en el país.

TEMÁTICAS Y ENFOQUES ANALÍTICOS DOMINANTES QUE CONTRIBUYERON A LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA¹

A modo de observación inicial, con- vendría apuntar que hasta fechas recientes gran parte de los trabajos relativos a la Política Exterior tuvieron una impronta histórico-descriptiva, con elaboración de etapas para señalar características particulares acorde con diferentes gobiernos o asignándole especial atención a aquellas cuestiones internacionales donde el país aparece como actor involucrado.

El análisis de problemáticas de índole internacional o mundial llevan

casi siempre a estudiar la política argentina referida a ellos. También se presta especial atención a las relaciones bilaterales (de Estado a Estado) o dirigidas hacia áreas geográficas o regiones.

La multiplicidad paradigmática combinada con la adaptación de teorías que son parte del *mainstream* conforman la caja de herramientas con las cuales se estudia la Política Exterior.

LA TRADICIÓN IDEALISTA-REALISTA

La etapa que cubre aproximadamente el período 1940–1960 se caracteriza, básicamente, por el predominio del enfoque histórico-jurídico de las relaciones internacionales, donde los trabajos sobre política exterior siguieron los lineamientos propios de la historia diplomática. Estos estudios pusieron énfasis en la génesis de determinados problemas bajo estudio, a la par que analizaban las acciones diplomáticas, tratados y doctrinas a los que el Estado podía apelar para diseñar su eventual solución. En este sentido, algunos autores han considerado a la Argentina como un país fundador de

“doctrinas internacionales” (Moreno Quintana, 1948).

El modo de análisis empleado en dichos trabajos permite inferir que, en forma implícita, se considera al Estado-nación como unidad de análisis y el nivel de las relaciones corresponde al estrictamente intergubernamental. A partir de dicha unidad de análisis se concibe a la política exterior como “aquella política que realiza el Estado en el orden externo para asegurar los objetivos políticos de la Nación” (Moreno Quintana: 1948: 10); también como “la directriz característica que el Estado tiene en su forma de ser frente a los demás miembros de la Comunidad Internacional de Estados” (Usinger, 1949: 134–35).

1 Un recorrido preliminar, realizado casi veinte años atrás sobre estos temas, puede verse en Colacrai (1992).

Se trabajó sobre el supuesto de que la evidencia histórica ayudaba a entender por sí sola los procesos y que al derecho correspondía darle solución.²

Una característica saliente de esta etapa del desarrollo de la disciplina fue la elaboración de periodizaciones que, en gran parte, estuvieron vinculadas a los cambios políticos e institucionales que se sucedieron internamente en el país. En ellos se sigue un criterio histórico —a modo de línea de tiempo— sin que esto pueda considerarse un análisis propiamente teórico a partir de la variable interna. La división de la política exterior en etapas fue relacionada con cambios en el carácter particular que se imprimía a la acción exterior en cada caso, o la priorización de países o áreas de vinculación externa. Asimismo, había un marcado interés por hallar las constantes o modo de actuar característicos

que daban continuidad a la acción del Estado argentino en el exterior, el cual se sostenía sobre la existencia de principios como el respeto al Derecho y la Justicia, la solidaridad y la cooperación, el pacifismo y la igualdad. Esto hace que la política exterior tenga un fuerte contenido idealista, aunque paralelamente haya aseveraciones en el sentido de que la “política internacional argentina” *debe* ser también *realista y equilibrada*, esto es, realizarse conforme a los intereses nacionales, a las exigencias que la vida internacional impone y a la potencialidad misma del Estado, considerado este como ente sociológico, político y económico (Usinger, 1949: 135–136).

La relevancia del enfoque histórico y la impronta prescriptiva empleada supone la necesidad de una permanente correspondencia entre las acciones en política exterior y los principios del derecho internacional. La unidad de análisis empleada ha sido el *Estado*, visto desde la perspectiva del actor racional unificado. En cuanto a la relación entre política interna e internacional —si bien no se ha trabajado explícitamente— parece predominar la percepción de que el Estado argentino actúa en su relación con otros sobre la base de determinados *principios axiomáticos*. También podría conjeturarse que detrás de las periodizaciones históricas subyace implícitamente el supuesto de que cada gobierno operacionaliza aquellos principios,

2 Téngase en cuenta que se adscribe indistintamente al empleo de la denominación Política Internacional y Relaciones Exteriores. Algunos de los trabajos más significativos y de consulta como bibliografía de la época que comparten las consideraciones señaladas son: Lucio Moreno Quintana, *Política Internacional Argentina*, Instituto de Derecho Internacional, Buenos Aires, 1948, Isidoro Ruiz Moreno, *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas 1810–1955*, Ed. A. Perrot, Buenos Aires, 1961, Roberto Etchepareborda, *La Política Exterior Argentina 1870–1920*, en Anuario de Historia, Córdoba, 1967.

dotándolos de un contenido o perfil característico.³

Es conveniente señalar, además, que esa estrecha relación que tiene la política exterior con la historia diplomática y el derecho, es una característica

que atraviesa a los estudios en América Latina, influenciada por las diversas escuelas europeas —particularmente la francesa— que ponían gran énfasis en los enfoques histórico-jurídicos.

LA PERSPECTIVA GEOPOLÍTICA

Más de cien años atrás se conocían algunas consideraciones geopolíticas potentes por parte del Almirante Segundo Storni (1916), quien tomó como base de inspiración a Alfred Mahan y Friedrich Ratzel. De su obra se desprende que percibe a la Argentina como un país que, además de los rasgos extremos o periféricos, posee los de la *insularidad*. Por lo tanto, se requiere que diseñe y desarrolle una activa política naval que le permita estar comunicada con el mundo desarrollado de la época, con una clara orientación “atlántica”.

La Argentina, no se había interesado demasiado por el conocimiento geopolítico al menos a nivel oficial. Finalizada la Segunda Guerra Mundial comienza a hablar abiertamente de la “Geopolítica”. Es frecuente el empleo

de expresiones referidas al sistema internacional como de dos mundos frente a frente, otras que señalan la existencia de un mundo libre o la división entre el Este y el Oeste para representar dos estilos de vida diferentes. También se realiza un análisis prospectivo sobre las áreas de influencia de cada uno de los polos de poder, así como sobre el valor que los espacios terrestres y marítimos puedan llegar a ocupar en el tablero estratégico mundial.

Un aporte singular para el pensamiento geopolítico argentino lo constituyó la obra de Jorge Atencio “¿Qué es la Geopolítica?” (1965) que, desde una perspectiva general, aspira a analizar los influjos geográficos que con mayor preponderancia inciden en la vida política de los Estados. Rechaza la visión determinista que proporcionan algunas doctrinas geopolíticas, estimando que las características geográficas de un país deben ser tenidas muy en cuenta por los encargados de las relaciones internacionales sin obrestimar sus influencias al punto que oscurezcan el criterio en la apreciación de otros factores.

3 En opinión de Conil Paz y Ferrari (1964:7), en la sección “Advertencia” con que inician su obra, en esa época se daba una “ausencia de trabajos sobre la materia, las que por lo común recurren al método jurídico para eludir la exposición ordenada de los aspectos políticos de nuestras relaciones internacionales”.

Un esfuerzo más por consolidar los estudios geopolíticos se observa con la obra “Realidad geopolítica mundial y argentina” (Gómez Rueda, 1969), que marca la necesidad que tanto la política internacional como la política interna incorporen en su análisis la consideración de que los influjos geopolíticos que inciden sobre ambas, teniendo en cuenta los problemas que afectan a la seguridad y al desarrollo. El orden mundial es percibido como bipolar y bivalente, producto de permanentes enfrentamientos donde la división tanto entre el Este y el Oeste como el Norte y el Sur es confusa y resulta dificultosa la conformación de un verdadero bloque no alineado, puesto que sus miembros no se encuentran en una estricta neutralidad. En su perspectiva hacia el futuro, incorpora la dimensión de la integración, ya que el mundo se organizará sobre la base de los regionalismos.

Diversos trabajos sobre seguridad internacional, el escenario internacional y sus impactos sobre la política nacional tuvieron acogida en una nueva serie de revistas —que vienen a sumarse a los Anuarios o revistas de Derecho Internacional— las cuales se instalaron como espacios de difusión. Recuérdese que, para la época, los libros eran la fuente más tradicional que empleaban los investigadores. Por lo tanto, las revistas que adquieren periodicidad en su edición resultan novedosas como instrumento para hacer conocer sus producciones. Como sostiene Deciancio (2017), académicos

especializados en Relaciones Internacionales, abocados al estudio de la política exterior, la geopolítica, la defensa y la seguridad internacional, allí encontraron un espacio de debate y proyección de sus ideas.

Desde 1976, aproximadamente, y coincidentemente con la instalación del proceso de Reorganización Nacional, se endurecieron las posturas geopolíticas. En esta etapa, la combinación de geopolítica y política de poder se torna más evidente y adquiere un carácter casi excluyente en los estudios vinculados a la política exterior argentina. La recurrencia al plano competitivo-conflictivo es una de las características salientes y la ponderación de los factores de poder —armamento, recursos militares y económicos potenciales y reales— genera una corriente geopolítica de oposición o confrontativa, que se circunscribirá al escenario geográfico más próximo, es decir al área de los países vecinos, singularmente Brasil y Chile. Predomina, entonces, el supuesto realista de la necesidad de establecer un equilibrio o balance de poder entre los actores estatales más relevantes de la región: Argentina y Brasil. En tal sentido, se perciben como “peligrosas” aquellas alianzas que pudieran agregar poder y prestigio a uno de ellos. El centro de análisis se relaciona con el rol de la Argentina en el sistema de poder regional. El otro pivote del equilibrio del Cono Sur sudamericano estará representado por la defensa irrestricta del principio de la división oceánica que

le asegure a la Argentina su dominio incontestable sobre aguas atlánticas y evite toda descompensación geopolítica y estratégica frente a cualquier aspiración chilena de obtener algún punto en el Atlántico.

Una mirada autorizada, como fue la de Jack Child (1988) —reconocido analista geopolítico norteamericano— percibía que la literatura geopolítica a finales de los setenta, tanto en la Argentina como en Chile tuvo como rasgo dominante la mutua acusación de engaño y expansionismo, así como un fuerte estímulo a la retórica nacionalista y la inflamatoria de la guerra.

La perspectiva geopolítica, como parámetro de interpretación de la acción de otros Estados, simplificó excesivamente la realidad circundante y, a partir de la magnificación de la competencia por el poder, coadyuvó a reavivar antiguos problemas limítrofes. Esta situación, que no fue original de la Argentina, hizo que la reproducción generalizada de este esquema de los Estados sudamericanos —en su mayoría bajo gobiernos militares— generara una desenfrenada carrera por exhibir políticas de defensa cada vez más duras, quedando de esta manera atrapados dentro del “dilema de la seguridad”.

Esa simplificación característica en los estudios que tomaban solo la “geopolítica de oposición” comienza a dejar de explicar con exclusividad el “destino” de la Argentina, apareciendo posteriormente trabajos que proponen elaborar una geopolítica para la integración de la Cuenca del Plata

(Dallanegra, 1986⁴) y su proyección hacia la ampliación. Las tendencias futuras apuntarán a tomar en cuenta factores geopolíticos en el universo de variables que se requieren para un estudio complejo de las Relaciones Internacionales y la Política Exterior, pero superaron largamente aquel reduccionismo característico de los trabajos clásicos.

También la década del setenta fue el escenario de producción de teorías (sobre todo hasta mediados del período) que van a tener un alto impacto en la conformación de la disciplina.

El énfasis en la variable política estimula la elaboración de nuevos componentes teóricos, percepciones y reflexiones sobre la realidad internacional y nacional.

4 Así lo exponía el autor en su presentación en la Reunión de Expertos de las “Jornadas Internacionales sobre Integración Latinoamericana”, Universidad Nacional de Tucumán, Provincia de Tucumán, República Argentina, 21–23 de Agosto 1986.

LA CUESTIÓN DE LA AUTONOMÍA (JUAN CARLOS PUIG): CONTRIBUCIÓN TEÓRICA MÁS IMPORTANTE DESDE LA ARGENTINA

Una preocupación que han tenido siempre los países de menor desarrollo relativo y los estados medianos es intentar descubrir sus márgenes de maniobrabilidad, acorde con las condiciones u oportunidades propias del escenario internacional y del orden prevaleciente en un momento histórico dado.

Si bien la discusión ya estaba instalada —de la mano de las teorías cepalinas y de la dependencia— fue al inicio de los años setenta que se introduce un debate alrededor de la AUTONOMÍA. La aspiración fundamental que la sustentaba era hallar modos alternativos de acción y revertir el estado de “periferismo” de los países de la región. Ello estaba indisolublemente ligado a que pudieran reconocerse como “sujetos” y no “objetos” en las relaciones internacionales. Quien inicia el armado conceptual y organiza categorías para entender este fenómeno es Juan Carlos Puig, Profesor de Derecho Internacional Público en las Universidades Nacional de Rosario y Nacional del Litoral⁵. Las primeras contribuciones

sobre Autonomía, claramente, se presentan en la publicación de la Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y su Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas (Revista 39/40, año 1971).

Desde sus primeros trabajos, Puig exhibió preocupación por comprender la situación de los países de menor desarrollo relativo y los estados medianos acerca de las condiciones y posibilidades para conducir sus Políticas Exteriores de modo autónomo y consistente con su interés nacional. Su foco estuvo puesto, particularmente en la realidad latinoamericana, analizando procesos y casos resonantes en el Derecho Internacional que ponían de manifiesto situaciones de vulnerabilidad, por un lado, y de acciones y conductas llevadas a cabo por los “supremos repartidores” del sistema internacional.

Téngase en cuenta que en el contexto sudamericano, sobre todo después

lo cual ha llevado a acuñar la expresión “Escuela Rosarina de Relaciones Internacionales”. Precisamente en ese contexto, Alfredo Bruno Bologna y discípulas como Gladys Lechini y Miryam Colacrai, y generaciones más jóvenes representadas por Anabella Busso, con sus respectivos equipos y líneas de investigación, en el marco del CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales) y Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, han multiplicado aquellos esfuerzos iniciales de la década del veinte.

5 En 1922, junto a la creación en Rosario de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, dependiente de la Universidad Nacional del Litoral (UNL, con sede en la ciudad de Santa Fe) se iniciaron los estudios internacionales a nivel de grado con la Licenciatura en Diplomacia, de la cual egresaría en 1950 Juan Carlos Puig. Diversos estudios han analizado los aportes y la trayectoria producidos desde entonces,

de la segunda posguerra, estas reflexiones estuvieron motivadas por la finalidad de desarticular o, al menos, poner en discusión aquellos principios realistas clásicos que auguraban a los países más débiles siempre la posición de “unidades adscriptas”. Considera necesario trabajar una suerte de tipología de la dependencia y sus gradaciones, dado que “tal como sucede con los metales y metaloides que raras veces se encuentran en la naturaleza en estado puro, es prácticamente imposible que se den en la realidad situaciones totales de dependencia o autonomía” (Puig, 1971: 62).

De ese modo, Puig enuncia por primera vez en la Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas, los cuatro estadios entre los cuales pueden perfilarse y ubicarse las diversas situaciones de dependencia y búsqueda de opciones autonómicas para América Latina. Aunque considera que se trata de una primera aproximación al tema, estos son caracterizados como: dependencia para-colonial, cuando existe formalmente un gobierno, pero el país ingresa al circuito político-económico mundial en condiciones similares a la de la colonia; dependencia nacional, la que se da cuando los grupos que detentan el poder real en un país “racionalizan la dependencia y la aceptan, tratando de sacar de esa situación los máximos beneficios, fijando fines propios que pueden conformar en un “proyecto nacional”.

Enuncia, en ese esquema cuatrimodal, dos categorías de autonomía:

la heterodoxa y la secesionista (Puig, 1971: 64). La vocación autonómica de tipo heterodoxo supone que existe una “aceptación del liderato” de la o las Potencias dominantes que, en cuestiones realmente cruciales —seguridad— los periféricos optarán por responder a las aspiraciones del centro. La “crucialidad” tiene que ver fundamentalmente con la disposición de la Potencia dominantes a emplear todos sus recursos, incluso la fuerza, para obtener la obediencia (Puig, 1971: 65).

De hecho, si se analiza en forma paralela el contenido dado al concepto de “autonomía heterodoxa”, conjuntamente con el escenario internacional del momento, Puig ponía atención a las capacidades que el Estado podía aprovechar en el marco de un orden bipolar, y hasta dónde podía definirse por sus propias opciones de políticas, solo con la salvedad que el límite de la heterodoxia era no deslindarse de los compromisos estratégicos correspondientes a su bloque (no llegar, en todo caso, a la autonomía secesionista).

De allí podría colegirse que no se refería a un tipo de ruptura revolucionaria, sino a una autonomización progresiva con lo cual —como he señalado en otros trabajos— bien podría caracterizarse su pensamiento como realista-reformista desde una perspectiva periférica, planteando una lógica gradualista y no dialéctica (Colacrai, 1992: 34 y 35; 2006).

Por su parte, la “autonomía secesionista” implica un desafío global. En América Latina la situación que

muestra las limitaciones de ese tipo de estrategia y que puede implicar, si no se cuenta con suficiente viabilidad o no se maneja con habilidad singular, es que se puede caer en una nueva dependencia. “Y el caso de Cuba es en verdad significativo al respecto” (Puig, 1971: 66).

Vale la pena aclarar que aunque el autor, apenas iniciada la década del setenta, había presentado estas categorías con un carácter cuasi-experimental, lo cierto es que en trabajos posteriores continuaría empleando la misma terminología y complementando sus reflexiones con nuevas situaciones y ejemplos, aunque de todos ellos puede decirse que fueron abonando la impronta inicial (ver Puig, 1975, 1980 y 1984).

Puig definió a la autonomía como la “capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma”, pero aclaró que para que esto no se convierta en un terrible simplificador haría falta “partir de una adecuada comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema internacional para poder desentrañar los reales condicionamientos que de él fluyen” (Puig, 1984: 42–43).

Además, dado que todo planteamiento autonómico supone un contenido estratégico, debe realizarse un correcto análisis del oponente que involucre la magnitud relativa del mismo, la determinación de sus posibles aliados y los medios con que se cuenta para apuntalar sus objetivos. Dado que este tipo de apreciaciones las hacen los

dominantes, será muy útil que también las haga el que se autonomiza. En este sentido, se incorpora en el análisis el enfoque de las “percepciones”.

Como puede apreciarse, en todos los casos los componentes empleados son típicamente realistas, aunque de un realismo que tiene connotaciones propias y que proviene de aquellos que, precisamente, no son los “supremos repartidores”. Vinculado a ello, cualquier tipo de estrategia para estos Estados deberá partir del reconocimiento de su condición de “dependientes”. Además, como la dinámica autonomista suele ser cíclica y desarrollarse por etapas, implica un continuo ajuste entre la realidad tal cual es —a través de las innumerables variables en juego— y la realidad tal cual la perciben sus protagonistas.

Consideraba que la existencia de un contexto internacional que condiciona y que cuenta con “supremos repartidores”, no es por sí solo incompatible con la progresiva autonomización de los pueblos. Esta visión, que podría ser calificada como optimista, no es ingenua, ya que se interroga acerca de la oportunidad histórica, de los medios con que se cuenta y las finalidades que se persiguen (al mejor estilo aroniano). No creía que las únicas opciones para este tipo de naciones fuese meramente las de “adscripción” o “alineamiento pragmático” con las Potencias. Y, en cambio, reconocía la posibilidad de estos actores menos relevantes para alterar los regímenes en diversas áreas temáticas o crear nuevos

regímenes, desde los cuales pudiesen generarse limitaciones a los actores más poderosos del sistema.

El reconocimiento del contexto internacional —o el tipo de orden prevaleciente que puede ser más o menos permisivo— debía complementarse siempre con el análisis sobre las “élites nacionales”, a las cuales les asignaba una importancia crucial. Según el comportamiento que ellas asuman, pueden ser facilitadoras o minimizadoras del fenómeno de la dependencia. Si ellas actúan de modo disfuncional —es decir, no consistentes y comprometidas con el interés nacional— se convertirán en correas de transmisión del poder de los sectores dominantes de los países centrales.

Esa contribución, a nivel teórico, introduce la noción de que el fenómeno de la dependencia es en gran medida estructural en sentido humano, no en sentido material (Puig, 1980: 148). Por otro lado, quería alejarse de posiciones tranquilizadoras que con frecuencia expiaban sus culpas a través de la salida “nihilista” (nada puede hacerse) o “externalista” (la culpa siempre está afuera).

Para la modernización de nuestra disciplina las Relaciones Internacionales— sus aportes ofrecieron marcos para discutir la orientación, el diseño y la puesta en marcha de las políticas exteriores de los países latinoamericanos. Consideró que si se trabajaba exclusivamente con categorías jurídico-normativas, aunque necesarias, resultaban insuficientes. Esto no significa que desearía la visión jurídica, sino que las incluiría conjuntamente con otras como el poder, la estructura internacional, la permisividad o inflexibilidad del sistema internacional, lo que significa, tener siempre en vista la situación contextual.

Es de notar que por aquellos años setenta y mediados de los ochenta se expandieron en América Latina una serie expresiones como “políticas exteriores independientes”, “autonomización”, “búsqueda de autonomía”, “márgenes de maniobra”. Eran una mezcla entre los “datos de la realidad” y la creatividad en las “ideas”. Reflejaban objetivos y aspiraciones estatales y pretendían, sustentándose en esas ideas-fuerza, darle contenido a sus políticas exteriores.

LA DÉCADA DEL NOVENTA Y LOS ENUNCIADOS DEL “REALISMO PERIFÉRICO” Y “NEO-IDEALISMO PERIFÉRICO”

Un nuevo impulso en el desarrollo de estudios sobre política exterior se produce en los años ochenta, y de manera singular con el proceso de redemocratización a mediados de esa década. En

general, se observa la incorporación de avances en el campo de la teoría y la metodología, como se venían dando en los grandes centros académicos norteamericanos y europeos. También

se inician estudios vinculados a la Integración replicando —en muchos casos— el propio esquema conceptual del modelo europeo.⁶

Como característica saliente, fundamentalmente en lo metodológico, desde la década del ochenta y hacia adelante, los análisis se nutren de múltiples variables, la explicitación de los marcos teóricos con los que se trabaja y la disposición a vincular cuestiones de orden doméstico con el marco internacional, destacando lo interméstico existente en ellas.

La década del '90, con la que se inauguraba un mundo que supuestamente arribaba al “final de la historia”, con la hegemonía de un modelo único y que traería aparejado un mundo más ordenado, alentó la reflexión hacia formas de inserción internacional no centradas, exclusivamente, en la aspiración de acciones autónomas.

Diversas lecturas y la elaboración de algunas herramientas teóricas para dar sustento a las políticas exteriores de nuestros países en ese período, podrían ser enroladas dentro del pragmatismo y el utilitarismo. El cálculo racional de medios y fines, la atención puesta en costos y beneficios como determinantes a la hora de fijar una

política o tomar una decisión, se convirtieron en la clave del análisis que ofrece Carlos Escudé.

Desde su óptica, “la reducción de costos y riesgos debe ser el principal objetivo de la política exterior de un Estado dependiente y es un principio básico para el desarrollo del *realismo periférico*” (Escudé, 1989: 257). Considera que es contraproducente hacer un “consumo” de autonomía y utilizarlo como justificativo de confrontaciones con la potencia hegemónica y subraya la “importancia de los vínculos cooperativos, de una alineación flexible y en ciertas circunstancias de las alianzas para países que, como la Argentina, se encuentran en una situación de vulnerabilidad”. De este planteamiento puede inferirse que proponía una evaluación pragmática de los beneficios de la alineación. Parecía, entonces, que el planteamiento autónómico se iba diluyendo por “inconducente”, sobre todo porque “el mundo percibido” era unipolar, y este constituía un escenario que claramente le restaba importancia a América Latina desde la óptica estratégica y económica.

Cuando en 1987 Roberto Russell había empleado la expresión “realismo periférico”, no estaba proponiendo una política exterior alineada sino que aspiraba a demostrar la esterilidad de las políticas de confrontación por razones ideológicas, por sentimentalismos subjetivistas o por mera ignorancia o ingenuidad. Se planteaba la necesidad de analizar la validez de la teoría

6 El enfoque de regionalismo y gobernanza, ha permeado los matices de análisis en los temas de integración latinoamericana. El institucionalismo también, a través de un estudio de diseños institucionales, normas y actores dentro de los diversos y a veces contradictorios proyectos de integración.

realista para reformularla, aprovechar lo útil de ella y, a partir de allí, pensar en términos de una “teoría normativa”

que pudiera servir de orientación a la política exterior del país.⁷

LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS. REVISIONES SOBRE LA TEORÍA DE LA AUTONOMÍA. INCORPORACIONES DE OTROS ACTORES Y VARIABLES DE ANÁLISIS EN LOS ESTUDIOS DE RELACIONES INTERNACIONALES

En algunos foros académicos dedicados a analizar el estado del debate contemporáneo en las relaciones internacionales, Roberto Russell y Juan Tokatlian,⁸ propusieron continuar el debate acerca de la autonomía. Con miras a la elaboración de un nuevo giro, más acorde con los tiempos, comenzaron a referirse a la “autonomía relacional” que constituiría la capacidad y disposición de los estados para tomar decisiones con otros en forma independiente y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras (Russell y Tokatlian, 2001: 86–91).

Parten en su análisis de un supuesto fuerte, como es que “el aumento del nivel de autonomía de nuestros

países no puede resultar hoy de políticas nacionales o sub-regionales de aislamiento, de autosuficiencia o de oposición”. Por lo cual, la posibilidad de pensar en este tipo de “autonomía relacional” para América Latina no debe evaluarse —como en la visión de los setenta— en función de la capacidad para confrontar u oponerse a Estados Unidos, dado que esta nueva visión no descarta las coincidencias con la potencia hegemónica. Supone el trabajo coordinado, la negociación en regímenes internacionales y la dimensión regional, siendo el primer círculo para su ejercicio, la propia región latinoamericana.

En línea con lo propuesto por Russell y Tokatlian, pero señalando la necesidad de profundizar el proceso de la cooperación y la integración regional —no como mera agregación— se pronuncian otros trabajos proponiendo una “autonomía concertada” que permita adquirir a los países involucrados, una “nueva personalidad y autonomía” (Colacrai, 2006). Allí se pone de relieve la cuestión de las ideas y se subrayan los componentes internos esenciales que deberían tenerse en cuenta para

7 Aclaraciones acerca del contenido de este “realismo periférico” aparecen en Russell, Roberto (1991) “El ‘neoliberalismo periférico’: Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en las posguerra fría”, en *América Latina/Internacional*, FLACSO, volumen 8, Nº 29, Buenos Aires.

8 Estas ideas fueron presentadas de manera preliminar en el Workshop “El estado del debate contemporáneo en Relaciones Internacionales”. *Universidad Torcuato Di Tella*, Buenos Aires, 27 y 28 de julio de 2000.

repensar la política exterior en clave autonómica.

Como sostiene Simonoff (2018), el autonomismo continuó reflexionando y planteó el rescate de la autonomía, la redefinición de la construcción del poder, un nuevo rol a la integración, entre otros elementos que mejoraron su versión clásica sin alterar lo central: la búsqueda de márgenes de maniobra.

Podría afirmarse que el siglo XXI trajo continuidades y novedades en las temáticas que abordan las Relaciones Internacionales y los estudios de Política Exterior en Argentina.

La cuestión de la inserción internacional —que, de algún modo, toma elementos cruciales sobre el manejo de la autonomía— es vinculada con los modelos de desarrollo adoptados (Busso, et al, 2016), con espacios de mayor horizontalidad para vincularse, sustentados en una teorización sobre la Cooperación Sur-Sur (Lechini, 2014) y lecturas acerca de la gobernanza, así como la inclusión de herramientas procedentes de la Economía Política Internacional (EPI) (Tussie y Botto, 2003).

También, a mediados de los noventa y, de algún modo, estimulados por la reforma de la Constitución Nacional y debates sobre federalismo y Política Exterior, comienzan a trabajarse los fenómenos de la paradiplomacia, relaciones internacionales de actores subnacionales. En los últimos años ha crecido la tendencia a analizar la

“Política Exterior” como una política pública “articuladora”, donde las Cancillerías tienen una parte de las decisiones que deben conjugar con otros actores gubernamentales en sus relaciones internacionales. Se van multiplicando los estudios sobre provincias, regiones y ciudades en sus relaciones internacionales. Es decir, lo subnacional y transgubernamental constituye una de las líneas más novedosas y dinámicas en la disciplina en la Argentina. (Colacrai, 1997, 2006, 2015; Calvento, 2014), entre otros.

Las relaciones bilaterales que constituyen una característica bastante permanente en los estudios en Política Exterior argentina, contienen en sus análisis dinámicas más complejas, tejidos de vínculos multinivel y cuestiones de transgubernamentalismo, superando a aquella visión tradicional que reservaba solo al Estado-nación y a la diplomacia clásica el centro incontestable.

Si tomamos una de las reflexiones del principio, siguiendo a Smout —para quien la disciplina nunca ha cerrado ninguno de sus debates— podríamos ampliar su afirmación y, aplicada al caso argentino, sostener que se han continuado los debates y se han actualizado conforme al tiempo histórico. Los estudios internacionales han crecido en agendas y agentes, incorporado metodologías más complejas.

REFLEXIONES FINALES

La evolución de los Estudios Internacionales en Argentina, en la búsqueda de su propia especificidad, ha tomado elementos e instrumentos conceptuales de otras disciplinas y, por tanto, ha estado influenciada por la significación y nivel de prioridad que le ha sido asignada a estas en cada momento: influencia de la historia, de las ciencias jurídicas, la sociología y, en menor medida, enfoques de tono psicológico que incorporan percepciones e ideas.

Luego de una larga etapa donde prevalecieron los análisis jurídico-políticos, anclados en la evolución histórica, y una mixtura idealista-realista, otros que tuvieron un fuerte sesgo geopolítico para abordar la realidad nacional, regional y la proyección estratégica internacional, aparecieron trabajos muy innovadores.

No hay dudas que, como producción intelectual aportada desde la Argentina⁹, los trabajos de Puig acerca de la autonomía marcan un punto de inflexión en las consideraciones empíricas y teóricas para comprender el devenir de gran parte de los países latinoamericanos (más apropiadamente, la realidad sudamericana). Precisamente, esta contribución originaria con genuina mirada desde “el sur” será

considerada *a posteriori* una tradición de pensamiento que supo poner su foco en el desarrollo y la identidad de los países.

Su relevancia radica en qué signó un cambio, una bisagra en el modo de percibir las posibilidades de maniobrar en el escenario internacional, midiendo permanentemente “capacidades propias o también potenciadas con otros” y las permisividades a nivel macro. Esta indisolubilidad de lo que el “afuera” permite y el “adentro” piensa, prioriza, crea, administra, gobierna legítimamente, se convierten en una fórmula de cálculo permanente para determinar las posibilidades de acción de los estados en un ámbito descentralizado como es el orden internacional.

Sus propuestas sumaron adhesiones y críticas, también recientemente aparecieron algunas posiciones más eclécticas. Sin embargo, el signo de aquellos primeros aportes es el que se convierte en *parteaguas* donde propone una análisis realista, entendiendo por ello analizar el estado en que se encuentra el orden internacional, descubriendo constreñimientos, dificultades y alternativas posibles de acción para los países pequeños y medianos. Es un realismo en el diagnóstico, reconocimiento de grandes potencias como supremos repartidores y actores estatales que persiguen sus intereses nacionales, debiendo calcular costos y beneficios. En la faz prescriptiva se evidencia la relevancia de los valores y le

9 No desconocemos los aportes en una dirección similar de Helio Jaguaribe, dado que coincidían en preocupaciones similares en cuanto a cómo Argentina y Brasil debían ubicarse en el mundo y diseñar sus políticas exteriores.

asigna importancia a principios como la autodeterminación, la igualdad soberana de los Estados, la cooperación internacional. Podríamos decir, entonces, que construye un marco cognitivo realista-reformista desde una perspectiva periférica.

Los años ochenta y la vuelta a la democracia en Argentina trajeron aparejados una modernización de la disciplina, se incorporaron diversos avances realizados a nivel mundial en el campo de las relaciones internacionales, se elaboraron análisis con múltiples variables y se agregaron nuevos actores que dinamizan y complejizan la Política Exterior. Asimismo, creció la tendencia a vincular cuestiones de orden doméstico con el marco internacional.

La polémica que suscita el asignarle contenido a enunciados paradigmáticos como “realismo periférico” (Escudé) o “neoidealismo periférico” (Russell) es un iniciador saludable en el cambio hacia etapas de teorización más complejas. Ligadas a la interdependencia, regímenes internacionales, multiplicidad de variables se esforzaron por mostrar la vinculación existente entre el marco interno e

internacional y el proceso de toma de decisiones.

También se observa una tendencia en crecimiento que viene moviendo el centro de gravedad de los análisis Estado-céntricos hacia la inclusión de una multiplicidad de actores, desde redes transnacionales de influencia hasta grupos sociales individuales que trabajan en redes globales para cambiar políticas internas que los afectan.

Esta sumaria muestra de la evolución de los estudios en Relaciones Internacionales y la Política Exterior, seguramente deja muchas cosas afuera. Entre ellas, la proliferación de los estudios en nivel de grado y posgrado, las instituciones que continúan produciendo más conocimiento científico y lo divulgan, crecen los grupos de investigación y las redes disciplinares e interdisciplinarias que hacen dialogar a las relaciones internacionales con campos del saber.

Todo es parte de esta dinámica de crecimiento, seguramente quedan importantes lagunas por resolver y muchas cuestiones que es necesario continuar profundizando teórica y empíricamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Atencio, J. (1965). *¿Qué es la Geopolítica?*. Buenos Aires: Pleamar.
- Bernal-Meza, R. (1994). *América Latina en la Economía Política Mundial*. Buenos Aires: G.E.L.
- Busso, A. (coord.) (2016). *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*. Rosario: UNR Editora.
- Calvento, M. (2014). “Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias”. *Revista CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*. Montevideo, pp.35-58
- Colacrai, M. (2015). Las “nuevas diplomacias” en las relaciones argentino-chilenas. Transnacionalismo y acción subnacional. *Revista Encrucijada Americana*, Año 7 - N° 2.
- Colacrai, M. (2006). “Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la Autonomía”, en *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*. Rosario: CERIR, Editora UNR, pp.13-30.
- Colacrai, M. (1997). “Provincias, regiones y actores subnacionales. Su accionar en las relaciones internacionales”. Facultad Católica de Derecho, Rosario.
- Colacrai, M. (1992). “Perspectivas teóricas en la Bibliografía de Política Exterior Argentina”, en Russell, R. (ed), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la Política Exterior*. Buenos Aires: RIAL- G.E.L.
- Conil Paz, A. y Ferrari, G. (1964). *Política exterior argentina 1930-1960*. Buenos Aires: Huemul.
- Cortese, E. (1981). “La Argentina, país geopolíticamente agredido”. *Geopolítica*, Buenos Aires, N°21.
- Dallanegra Pedraza, L. (1984). “Análisis estructural del comportamiento externo de los Países del Plata”. *Geopolítica*, Buenos Aires, septiembre-diciembre, N° 29.
- Deciancio, M. (2017). “La construcción del campo de las Relaciones Internacionales argentinas: Contribuciones desde la Geopolítica”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol.12, N°2. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2316>.
- Etchepareborda, R. (1967). “La política externa argentina 1870-1920”. *Anuario de Historia*, Córdoba.
- Gomez Rueda, H. (1969). *Realidad geopolítica mundial y argentina*. Universidad de Cuyo, Mendoza.
- Gualco, J.N. (1972). *Cono Sur: la elección de un destino*. Buenos Aires: Co. Fabril Editora.
- Lechini, G. (2014). *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. Rosario: UNR Editora.
- Moreno Quintana, L. (1948). *Política Internacional Argentina*. Buenos Aires: Instituto de Derecho Internacional.
- Puig, J.C. (comp.) (1984). “Introducción”. *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires, G.E.L., vol. 1.
- Puig, J.C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Instituto

- de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- Puig, J.C. (1975). "La política exterior argentina y sus tendencias profundas". *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Nº 1. CEINAR, Buenos Aires.
- Puig, J.C. (1971). "La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo". *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Instituto de Relaciones Internacionales "Mario Antelo", nro.39/40, Rosario.
- Simonoff, A. (1918). "Las corrientes de pensamiento predominantes de la política externa argentina." *Voces en el Fénix* Nº 67, Buenos Aires.
- Ruiz Moreno, I. (1961). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas 1810-1955*. Buenos Aires: Ed. A. Perrot.
- Russell, R. y Tokatlian, G. (2001). "De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur". *Postdata*, Nº 7.
- Russell, R. (1991). "El 'neoliberalismo periférico': un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la pos guerra fría". *América Latina/Internacional*, FLACSO, vol. 8, Nº 29.
- Smouts, M.-C. (1998). "Introduction. Les mutations d' une discipline", en Smouts (dir) *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et theories*. Presses de Sciences Po, Paris.
- Storni, S. (1967). *Intereses argentinos en el mar*. Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 3ª edición.
- Tickner, A. (2008). "Latin American IR and the Primacy of lo practico". *International Studies Review* 10 (4), pp. 735-748.
- Tickner, A. (2002). "Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización", en http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Texros_Elet/Alas/Arlene%20Tickner.pdf.
- Tussie, D. y Botto, M. (2003). *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*. Buenos Aires: Biblos/FLACSO.
- Usinger, O.G. (1949-1950). "Fundamentos de la política internacional argentina". *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, Rosario, abril-diciembre 1949, Nº 1/2; enero-diciembre 1950, Nº3/4.