

Raúl Bernal-Meza

Concurso de grado 1 del programa de Política Internacional

58 copias

AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO

El pensamiento latinoamericano y la
teoría de relaciones internacionales

 **Nuevohacer**
Grupo Editor Latinoamericano

mapas cognitivos y sus categorías epistemológicas²⁸⁷. Al mismo tiempo, fue el primer autor de la región que valoró el pensamiento *estructuralista* latinoamericano (y en particular a la dependencia) como un aporte original y una contribución importante a la teoría de las relaciones internacionales²⁸⁸.

La formación de una escuela o academia propiamente latinoamericana —en el sentido de su ubicación geográfica— ha sido obra del Programa RIAL, cuya coordinación académica ejerció Luciano Tomassini durante toda su vida institucional.

El programa nació por el impulso de un gran “hombre de acción”, Gabriel Valdés, quien fuera su presidente durante una década. Vale aquí hacer un reconocimiento a este ex canciller chileno —que comparte aún una larga y estrecha amistad con Luciano Tomassini— porque de la acción surgen ideas. Así aconteció con la aspiración de la unidad política, a través del “Consenso de Viña del Mar”²⁸⁹ y con la propuesta de creación del Programa RIAL.

Los criterios de trabajo del RIAL expresaron siempre la visión de su conductor intelectual: el empleo de enfoques multinacionales, comparativos e interdisciplinarios; promoción del conocimiento y difusión de las perspectivas nacionales; pluralismo académico e ideológico; actualización temática permanente, de acuerdo a las tendencias globales y los problemas de la agenda latinoamericana; expansión del horizonte teórico, dando cabida a los distintos marcos analíticos e interpretativos desde una perspectiva multidimensional y compleja; predisposición a la búsqueda de nuevos diseños teóricos y epistemológicos; difusión de las metodologías para el estudio de las relaciones internacionales; promoción de un espíritu integrador, como una comunidad académica regional específica, etc.

De allí entonces que consideremos que la obra de Luciano Tomassini es lo que más claramente representa en la región la formación de una “escuela latinoamericana de relaciones internacionales”.

²⁸⁷ Ver, en particular, sus trabajos citados como 1989; 1990a; 1991 y 1991a.

²⁸⁸ Cfr. L. Tomassini (1988; 1989 y 1989a).

²⁸⁹ Esta iniciativa, impulsada por Gabriel Valdés, en 1969, bajo la presidencia en Chile de Eduardo Frei Montalva, constituyó el último intento del siglo XX por crear una conciencia de unidad; destinada a enfrentar las relaciones con Estados Unidos bajo una sola y unificada voz.

CAPÍTULO VII

ENFOQUES TEÓRICO-METODOLÓGICOS PARA EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR LATINOAMERICANA

Una de las áreas de estudios específicos de las relaciones internacionales donde se advierten aportes significativos del pensamiento latinoamericano ha sido, justamente, el de los enfoques teórico-metodológicos para el abordaje analítico de las políticas exteriores, donde se pudo percibir el esfuerzo por buscar e identificar las “especificidades” que permitirían una mejor comprensión de las mismas. Revisaremos a continuación algunos de esos aportes que consideramos más relevantes, desde la perspectiva de este libro.

VII-1. Aporte de van Klaveren

En uno de los primeros trabajos dedicados al análisis de los estudios sobre política exterior en la región, Alberto van Klaveren se hizo el propósito de “esbozar aquellas perspectivas teóricas que eran utilizadas con mayor frecuencia en el análisis de la política exterior latinoamericana” (van Klaveren, 1984:18), reconociendo entonces que si bien los estudios comprensivos y explícitamente teóricos eran más bien excepcionales, existían elementos valiosos, tanto en el estudio de casos individuales como colectivos.

Su reflexión más importante fue la aceptación de que había determinantes internos y externos de las políticas exteriores que

condicionaban no sólo los objetivos internacionales de las políticas, sino también la materialización de las mismas una vez decidido el curso de acción.

De las perspectivas centradas en factores externos, que destacaban las variables exógenas que limitaban y condicionaban (o, incluso, que podían ofrecer nuevas perspectivas o cursos de acción), identificó las *sistémicas*, las de *política de poder* y la de la *dependencia*, diferenciando en estas últimas otra derivada, aquellas *cuantitativas sobre dependencia y política exterior*. En tanto, las perspectivas centradas en factores internos las sistematizó en cuatro grandes categorías: *orientación del tipo de régimen; procesos de toma de decisiones y política interna; política burocrática y de liderazgo*.

Señalaba en su análisis el autor que las *perspectivas sistémicas*, donde el sistema internacional determinaba en gran medida el comportamiento externo de la región, partían de la convicción de que los países latinoamericanos eran muy sensibles a su medio externo y, por consiguiente, la política exterior reaccionaba frente a esos estímulos. Las variables sistémicas tenían un efecto muy negativo y en esto coincidían la mayoría de los analistas, cuestión que, desde el punto de vista económico, había sido analizado por el pensamiento estructuralista a partir de los estudios de la CEPAL, cuyo enfoque original se fue extendiendo a otros temas, más allá del deterioro de los términos de intercambio (distintas expresiones de la dependencia, la brecha científico-tecnológica, las corporaciones transnacionales, etc.) y de cuyo diagnóstico se podían derivar estrategias de política, internas y externas (van Klaveren, 1984:21). Otros especialistas se concentraban en variables más políticas, como el paso de un mundo bipolar a otro multipolar; la *détente*, los cambios producidos en la distribución de recursos, etc. No obstante, entre éstos algunos concluían con evaluaciones que restringían las posibilidades de alcanzar grados relativamente altos de autonomía a los países más viables (Jaguaribe), mientras que otros tenían una visión más optimista, dependiendo de la capacidad de las políticas externas para enfrentar adecuadamente esos desafíos (Drekonja).

Van Klaveren reconocía los aportes sumamente valiosos para los estudios de las relaciones internacionales brindados por estos enfoques, aunque señalaba que su nivel de generalización debía ser complementado con otras perspectivas (van Klaveren, 1984:23).

Con relación a las perspectivas de *política de poder*, siguiendo la revisión hecha por Jorge Domínguez²⁹⁰, el autor ponía de relieve la influencia del pensamiento realista norteamericano, que conside-

²⁹⁰ Jorge I. Domínguez, "Consensus and divergent: the state of the literature on Inter-American Relations in the 1970s", en *Latin American Research Review*, 13 (1), 1978, p. 104-106.

ra a las acciones de otros Estados como los principales factores condicionantes de las decisiones de política exterior de un país determinado. Desde esta perspectiva, "aun cuando las opciones de política exterior abiertas a cada país dependen principalmente de sus elementos *objetivos* de poder (tamaño, población, recursos, etc.), se estima que el empleo eficiente de estos factores objetivos es igualmente importante para el logro de metas nacionales" (van Klaveren, 1984:25).

Variaciones de esta perspectiva corresponden a los tradicionales análisis de "equilibrio de poder" que han visto a América Latina como un escenario típico de competencia regional, donde distintos países rivalizan por respectivos espacios de liderazgo, enfoques que comparten los mismos aciertos y ambigüedades del enfoque original del que derivan. Según el autor, otra de las corrientes va mucho más allá, viendo el conflicto en la región no sólo como una realidad objetiva que a veces está presente, sino como el producto necesario y natural de la propia existencia de Estados-naciones en América Latina. De acuerdo con esta argumentación, la política internacional es percibida como una lucha por el poder entre las naciones, en que las más fuertes tratan de dominar a las más débiles y en que la expansión y la defensa deben ser los objetivos principales de la política exterior; una de cuyas versiones extremas puede encontrarse en algunos enfoques geopolíticos latinoamericanos (van Klaveren, 1984:26).

Si bien el autor reconoce que gran parte de este pensamiento geopolítico no merece ser considerado muy seriamente desde el punto de vista teórico, siendo ilustrativo de las cosmovisiones de algunos grupos dirigentes de la región, "puede ser útil para comprender las causas y la evolución de disputas y conflictos de carácter territorial en América Latina" (van Klaveren, 1984:26).

La tercera de las perspectivas teóricas identificadas por el autor fue la de la *dependencia*, la que a su juicio se utilizaba desde hacía unas décadas para intentar describir y explicar el subdesarrollo económico y sus repercusiones naturales en los aspectos sociales, económicos y políticos. La dependencia, derivada de los condicionantes que dicho enfoque de pensamiento describió, imponía graves restricciones a las decisiones que los gobiernos tomaban en materia de política exterior. Van Klaveren rescató el carácter crítico de su aproximación a la teoría del desarrollo económico (liberal); pero advirtió que, desde su punto de vista, el enfoque ofrecía una guía muy general para el estudio específico de la política exterior en los países dependientes. Entre sus críticas, señaló que esta perspectiva se centraba en las relaciones entre una unidad externa muy "agregada" (el sistema capitalista global) y, por otro lado, una

sociedad dependiente fluida y fuertemente desagregada. Al mismo tiempo, esta perspectiva, según van Klaveren, no consideraba que el comportamiento en política exterior era un indicador muy significativo de dependencia.

A diferencia de la anterior, las perspectivas *cuantitativas sobre dependencia y política exterior* identifican el término "dependencia" con el proceso histórico de inserción de los países periféricos al sistema capitalista global. "Esta asociación ha sido sugerida por la creencia común de que, dentro de una relación asimétrica, el país económicamente dominante puede obtener decisiones de política exterior favorables a sus intereses, de parte de un socio dependiente, gracias a los recursos de poder que le otorga esa relación bilateral. Así —según van Klaveren— se podría esperar un alto grado de coincidencia entre la política exterior del país dominante y aquella del país dependiente, coincidencia que derivaría en una actitud de sumisión y acatamiento del país débil, y no de una mera convergencia de posiciones". Sin embargo, el autor indicaba que "no hay relación tan clara entre subordinación económica externa y comportamiento de política exterior (van Klaveren, 1984:32)²⁹¹.

Respecto de las *perspectivas centradas en factores internos*, van Klaveren sostenía que resultaba difícil clasificar las perspectivas que ponían su atención en estos factores, por la sencilla razón de que tendían a confundirse entre sí; a pesar de lo cual él identificaba cuatro siguientes. Ocuparse de ellas es, al mismo tiempo, importante porque, en su opinión, resultaría absurdo buscar fuerzas externas tras cada decisión de política exterior en la región.

La perspectiva centrada en la *orientación del régimen*, identificando las características estructurales y orientaciones básicas de una sociedad, tanto en lo político como en lo económico, para evaluar su relevancia en el proceso de toma de decisiones, ha dado lugar a tres variables generales de interés. La primera se concentra en la forma de organización política y su impacto sobre la política exterior; estableciendo diferencias entre regímenes democráticos y regímenes autoritarios, al comparar al mismo país bajo diferentes regímenes políticos (ejemplo, Chile). La segunda variable que señala, en relación a la orientación del régimen, se refiere a la estrategia de desarrollo adoptada por un país, variable que, según van Klaveren, ha tenido —tradicionalmente— una directa incidencia en el campo de la política exterior. "De acuerdo con esta visión, la política externa no sólo es evaluada en términos de su contribución a la obtención de metas económicas tradicionales tales como la pro-

moción del comercio, la búsqueda de asistencia financiera en condiciones más positivas, etc., sino también como un medio para modificar variables internacionales en un sentido más favorable a los objetivos de la estrategia de desarrollo" (van Klaveren, 1984:37). Brasil y México serían un buen ejemplo. En tanto, la tercera variable de orientación del régimen "se refiere a la existencia de un estilo, e incluso, de un enfoque característico de política exterior en un país, que proviene de una cierta tradición histórica que ha permeado todo el comportamiento externo" (van Klaveren, 1984:38). No obstante, agregaba el autor, las alusiones a políticas "tradicionales" que hacen ciertos países latinoamericanos eran más bien retóricas, puesto que en esos "sagrados principios" de sus diplomacias ha habido muchas rupturas con el pasado y las innovaciones parecen mucho más frecuentes.

La perspectiva sobre *procesos de toma de decisiones y política interna*, que también se centra en las fuentes domésticas de la política, se diferencia de la anterior, en la medida que tiende a desagregar más el contexto interno, poniendo atención en participantes, tipos de procesos de toma de decisiones e influencias domésticas que intervienen en el campo de la política exterior. A pesar del fuerte "presidencialismo" y "unipersonalismo" del proceso de toma de decisiones, presente en casi todos los países latinoamericanos, el autor consideraba que era erróneo juzgarlo como un proceso simple y restringido en el que sólo participaban unas pocas personalidades. Los sistemas políticos (democráticos o autoritarios) incluyen burocracias muy institucionalizadas y redes complejas de grupos de interés que influyen o participan del proceso de toma de decisiones, aun cuando la cantidad de actores que intervienen en las mismas varía de un país a otro y según los tiempos. De acuerdo al autor, en general, los actores gubernamentales tienden a ser más numerosos en los países mayores y más desarrollados de América Latina (Brasil, México, Argentina y Venezuela). Parlamentos, partidos políticos y distintos grupos de interés —en particular vinculados al mundo empresario— tienen grados diversos de participación. De la misma manera, las relaciones entre las políticas interna y externa en América Latina han sido objeto de atención en el caso de países específicos (vgr. México).

La siguiente categoría, *política burocrática*, tiende a considerar que la política exterior es el resultado de procesos de negociación entre diversas agencias gubernamentales, dotadas de distintos valores, percepciones, estilos (e intereses, agregaríamos). Así, tal como describe la teoría norteamericana, este modelo abandona la visión tradicional (realista) del Estado y la política exterior entonces no es vista como un proceso racional, coherente y orientado hacia ciertos

²⁹¹ Vale la pena señalar que a la época no existían estudios empíricos que sostuvieran tal afirmación.

objetivos generales, sino como el resultado de las interacciones y negociaciones entre agencias rivales; proceso competitivo que se da, obviamente, dentro de ciertos límites. Según van Klaveren, esta perspectiva no ha sido muy utilizada en América Latina, debido a los altos niveles de centralización y concentración de poder que caracterizan a los sistemas políticos de la región. A pesar de ello, si bien el enfoque no provee una explicación completa del comportamiento externo de América Latina, a un nivel más restringido puede ofrecer aportes extremadamente útiles (van Klaveren, 1984:43-44).

La última de las categorías descriptas corresponde a la de *Liderazgo*. Según el autor, pocos estudios apuntan a la importancia del liderazgo político, en una región que se ha caracterizado por políticas personalistas y por fenómenos de liderazgo carismático (ejemplos, Perón, en Argentina; Echeverría, en México; Carlos Andrés Pérez, en Venezuela; Fidel Castro, en Cuba, etc.).

En sus conclusiones, el autor sostenía que "la mayoría de las perspectivas señaladas son todavía muy incipientes"; al no existir aún en la región estudios profundos y comparativos de política exterior, es natural que se prefiera hablar de *enfoques y perspectivas, antes que de teorías*. Muchas modalidades de análisis eran tan confusas, desarticuladas y parciales que se debía cuestionar su inclusión como fundamentos para una formulación teórica; tal el caso de la mayoría de los trabajos denominados *geopolíticos* (van Klaveren, 1984:46-47).

El escaso desarrollo de los estudios sobre política exterior latinoamericana —y las consecuencias que de ello se derivan para percibir la influencia de las construcciones y elaboraciones externas a la región— se advertía en un hecho significativo: más de la mitad de los autores que van Klaveren citaba en su apoyo para sostener sus fundamentaciones provenían de fuera de América Latina, particularmente de los Estados Unidos.

VII-2. Aporte de Puig

El primer trabajo de relevancia —y que marcaría sus estudios siguientes, así como también influiría sobre las obras de autores posteriores que utilizarían sus categorías (o "tipologías")— fue *Tendencias de la Política Exterior Argentina*, donde Puig define y utiliza, por primera vez, una "tipología" que luego aplicará a sus estudios posteriores, comenzando justamente por esta primera obra²⁹².

²⁹² Se trata de "Tendencias de la Política Exterior Argentina", en *Lineamientos de*

Como adelantamos en el capítulo anterior y luego ampliamos más adelante al abordar los estudios comparativos de política exterior, Juan Carlos Puig, al analizar el problema del estudio de la política exterior vinculó dos cuestiones, la *autonomía*, como condición y proceso (Capítulo VI-2, c-2) y los problemas teóricos para el estudio del *funcionamiento del régimen internacional*, esto último absolutamente necesario para incursionar en estudios comparativos de política exterior, (capítulo VIII-2). De allí que para profundizar en sus análisis sobre la política exterior, aplicados al caso argentino (Puig, 1984b), considerara imprescindible abocarse previamente al estudio crítico de las teorías sobre política exterior. Su hipótesis al respecto, coincidiendo con McGowan y Shapiro²⁹³, era que no había teorías generales y de alcance medio de política exterior, con lo cual el estudio comparado no llegaba a satisfacer el objetivo básico de toda ciencia: un cuerpo de conocimiento organizado teóricamente que se basara en investigación empírica acumulativa (Puig, 1984^a:24).

Para el profesor Puig el problema básico del estudio de la política exterior de un Estado era que ésta, por ser "política", no se desenvolvía en el vacío. Ella, por una parte, tenía un ámbito de referencia obligado, que era el régimen internacional y, por otra, enfocaba el contexto interno, el potencial nacional (en sentido amplio) y las demandas y expectativas de sus elites y poblaciones. Señalaba el autor que "si un país tiene, como la Argentina, muchos años de vida independiente, existe un amplio margen para el análisis de lo acaecido y para la reflexión orientada políticamente. Si se adoptan los cuadros conceptuales adecuados, el pasado proporciona orientaciones inapreciables para decidir políticas y estrategias en los momentos actuales y con vistas al futuro. No se puede 'probar' nuevamente, porque los hechos no son susceptibles de recreación a voluntad, pero, en cambio, 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 para el país" (Puig, 1984b:91).

De esta forma, teniendo como marco de referencia el cuadro teórico elaborado en su "Introducción"²⁹⁴, aplicando las diversas etapas del desarrollo de las relaciones exteriores de la Argentina, determinadas sobre su base, surgía —según el autor— una correla-

un nuevo Proyecto Nacional, Buenos Aires, mimeo, 1970. Esta tipología sería utilizada, por ejemplo, por Carlos Pérez Llana, en su estudio de 1975.

²⁹³ Patrick J. Mc Gowan y Howard B. Shapiro, *The Comparative Study of Foreign Policy. A Survey of Scientific Findings*, Beverly Hill, Cal., Sage Publications, 1972.

²⁹⁴ J.C. Puig (1984^a).

ción heurística que permitía explicar con cierta coherencia los supuestos "vaivenes" de la política exterior del país y las razones que fundamentaban su aproximación o su alejamiento del respectivo margen de autonomía potencial.

Señalaba posteriormente que de esa forma podían distinguirse los períodos siguientes (siempre para el caso argentino): 1) dependencia nacional con referencia a Gran Bretaña (hasta 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-...)²⁹⁵.

En un trabajo posterior (1988), el profesor Puig amplió el último período al año 1983 e incorporó otro, vinculado al entonces gobierno de Raúl Alfonsín, bajo el nombre de "¿El autonomismo heterodoxo entre la espada y la pared? (1983-...)"²⁹⁶.

De esta forma, la visión de Puig se sostenía en la necesaria complementación entre la teoría apropiada y la historia para abordar el estudio de la política exterior.

VII-3. Aporte de Muñoz

Algunos elementos coincidentes con el análisis de van Klaveren fueron señalados por Heraldó Muñoz, en su trabajo sobre los estudios internacionales (Muñoz, 1987); un campo de las ciencias sociales que él consideraba entonces como "relativamente nuevo".

Muñoz justificaba la preocupación por los cambios internacionales que se advirtieron en los años 70, y que daban cuenta de una paradoja: los países de América Latina comenzaban a desarrollar activas políticas internacionales, hecho que demostraba la participación de estos países en desarrollo en la política internacional pero, al mismo tiempo, la producción de estudios e investigaciones sobre los temas internacionales seguían siendo limitados.

El autor explica cómo aparecía entonces de suma importancia determinar e identificar los factores que afectaban la conducta ex-

²⁹⁵ El texto fue escrito entre 1981 y 1982. El profesor Puig hacía extensiva la vigencia del último período a esos años inclusive.

²⁹⁶ Cfr. Juan Carlos Puig, "Política internacional argentina", en Rubén M. Perina y Roberto Russell (1988).

terior de los países latinoamericanos y hacer un seguimiento de las políticas exteriores, cuando se daban experiencias tan significativas como la inserción del Brasil en África y Medio Oriente; la de Ecuador, país que mantenía serias disputas con Estados Unidos por asuntos pesqueros y, siendo un exportador de petróleo situado en la esfera de influencia y hegemonía norteamericana (tradicional proveedor de aquella potencia), ingresaba a la OPEP; Argentina entraba en guerra con Gran Bretaña por la soberanía de las islas Malvinas; el conflicto centroamericano se generalizaba y, por último, se desencadenaba la crisis de la deuda latinoamericana.

Es, pues, sobre este escenario regional que Heraldó Muñoz analizó los temas y enfoques teóricos sobresalientes en la literatura sobre políticas exteriores de América Latina. Es de hacer notar que ésta no era la primera incursión del autor en la materia: desde 1985 coordinaba un programa de seguimiento sobre las políticas exteriores de la región (PROSPEL), cuyos "Anuarios"²⁹⁷ pasarían a constituir literatura de referencia sobre la cuestión.

Su objetivo fue analizar las diversas perspectivas teóricas aplicadas al estudio del comportamiento externo de los países latinoamericanos. Al plantear sus "conclusiones", el autor señalaba que la literatura no era homogénea; que la misma iba desde estudios sobre la *dependencia* y el imperialismo hasta las "historias diplomáticas", los análisis específicos sobre procesos de toma de decisiones y otros. Sin embargo, a pesar de esa dispersión, Muñoz encontró que en dicha literatura aparecían, recurrentemente, tres temas: la *autonomía*, como aspiración y búsqueda de su maximización, en términos nacionales y regionales; el *desarrollo*, en tanto objetivo a promover, y *Estados Unidos*, por la importancia que la potencia tenía (y tiene hoy, aún más) para los países latinoamericanos (Muñoz, 1987:289).

Respecto del primer tema, la *maximización de la autonomía, nacional y regional*, identificó seis cuestiones relevantes: 1) que este objetivo suponía la existencia de una situación de autonomía limitada, cuestión que se atribuía a una inserción "dependiente" de estos países en la economía política mundial, de lo cual derivaba para éstos una *condición de dependencia*; 2) que sin embargo, a pesar del diagnóstico, la literatura sobre la dependencia no era ni homogénea ni uniforme. Por el contrario, la misma era *discrepante*, tanto por su contenido ideológico como por la forma de concebir la dependencia; 3) que se reconocía a Raúl Prebisch como uno de los pioneros del enfoque²⁹⁸, para quien "dependencia significa

²⁹⁷ Hacemos referencia más extensa a los mismos al abordar los ejemplos de estudios sobre Política Exterior Comparada.

²⁹⁸ Se advierte aquí cómo el autor encontró entonces una visión homogénea al

subordinación a los intereses de otros, ya sean económicos, políticos o estratégicos"; 4) que había una evolución en su conceptualización, que llevaba a la vinculación entre subdesarrollo y dependencia; que Cardoso, Faletto, Gunder Frank y Sunkel interpretaban el fenómeno de la dependencia en términos de la lógica del sistema capitalista mundial y que la misma era vista como "el proceso en virtud del cual los países menos desarrollados se incorporan al sistema capitalista global", de lo que derivaba una *condición estructural*; 5) que se advertían claras diferencias entre los enfoques latinoamericanos y los de los norteamericanos y europeos; a estos últimos les interesaba el fenómeno en cuanto "relaciones internacionales", mientras que a los primeros les interesaba interpretar y resolver el problema del subdesarrollo; 6) que la forma cómo la dependencia debiera ser superada se evaluaba sobre dos alternativas: su diversificación y mediante el proceso de cooperación latinoamericana (Muñoz, 1987:289-298).

En relación al segundo tema, *el objetivo del desarrollo*, encontró cuatro cuestiones principales: 1) que no existía una definición única del concepto, el que iba desde la simple "modernización" a un sentido más complejo, que involucraba progreso económico, igualdad social, libertad y otros asuntos; 2) que al analizar los obstáculos, se había profundizado el estudio sobre la "integración"; 3) que en algunos estudios —y casos de países— la política exterior era vista como un instrumento que contribuía al desarrollo y, 4) que los estudios se habían dirigido, predominantemente, hacia problemas como la deuda externa (Muñoz, 1987:298-301).

Finalmente, respecto del tercer tema, *la presencia de Estados Unidos*, encontró tres cuestiones. En primer lugar, que ésta era una variable fundamental para comprender las relaciones internacionales de América Latina; en segundo lugar que, a pesar de ello, había una importante discrepancia entre los autores, respecto del grado de control o de hegemonía que los Estados Unidos ejercían sobre la región. Por último, que también se advertían divergencias sobre los enfoques teóricos, acerca de —o cómo— interpretar esas relaciones (Muñoz, 1987:301-303).

Seguidamente, Muñoz abordaba las *teorías para el estudio de las relaciones exteriores latinoamericanas*, cuestión que evaluaba desde la "teoría realista del poder", de "la perspectiva teórica del tipo de régimen", desde "la perspectiva teórica de las percepciones e imágenes" y, por último, desde "la óptica teórica del sistema internacional". Aquí, el autor, de manera sistematizada, señalaba siete aspectos, cuestión que en este libro nos ayuda a sostener la idea de la existencia de un "hilo conductor" en el pensamiento latinoamericano; así como la relación entre Prebisch y los enfoques de la Dependencia en relación a la política exterior.

reflexiones: 1) que había una amplia gama teórica para el estudio: enfoque realista, teoría de las percepciones, teoría de toma de decisiones, enfoque de tipo de régimen y otras; 2) que los enfoques usados por los estudiosos norteamericanos eran distintos a los de los latinoamericanos: los primeros, predominantemente sobre "política burocrática", mientras que los segundos tenían preferencia por los aspectos estructurales e históricos; 3) que también se advertían diferencias, entre las visiones del "norte" y las hechas en el "sur", sobre el enfoque del proceso de formulación de decisiones: en el caso latinoamericano, el enfoque que estudiaba las variables internas que condicionaban el comportamiento externo habían recibido menos atención que los factores exógenos²⁹⁹, a la inversa de lo que ocurría con los estudiosos norteamericanos; 4) que respecto de la "teoría realista del poder" se podían advertir cuatro variantes: a) una perspectiva válida para el caso de potencias regionales, como Brasil y México; b) otra, vinculada a la diplomacia de la seguridad nacional; c) que conflictos como la crisis centroamericana habían favorecido la aplicación de este enfoque, ya que el mismo subrayaba la importancia de las "esferas de influencia" y los enfoques de poder; d) que variantes como la de *equilibrios de poder* eran comunes entre los especialistas en historia diplomática, mientras que la variante *geopolítica* lo era entre los militares; 5) que la perspectiva del "tipo de régimen" tenía que ver con la modalidad de organización política imperante en un país y, en general, era relevante para la distinción entre *democracia* y *autoritarismo*. Sin embargo, que al considerarse la política exterior como "un asunto de Estado", relacionado con las necesidades estratégicas y económicas del país, no siempre el cambio de régimen era una variable esencial, y ciertas agencias, conservaban su autonomía frente al liderazgo político (ejemplo, Itamaraty), manteniendo una continuidad histórica; 6) que la perspectiva teórica de las percepciones e imágenes (percepciones, imágenes e ideologías), era muy poco explorada, pero que, sin embargo, podía servir muy bien para comprender relaciones bilaterales delicadas, como las de Estados Unidos-Cuba y Argentina-Chile; 7) que la perspectiva teórica del *sistema mundial* era la más utilizada, en la medida que daba especial importancia al contexto mundial o al sistema internacional, como factor condicionante del comportamiento externo de los países de la región. En esta dimensión caía, por ejemplo, la versión convencional de la Dependencia³⁰⁰. Muñoz señalaba, siguiendo esta lógica, que autores

²⁹⁹ Actualizando esta lectura, podríamos citar, entre otros ejemplos: Puig, Pardo y Tokatlán, Muñoz, Alexandre Barros, Wilhelmy, Bernal-Meza, etc.

³⁰⁰ Aquí, siguiendo la línea analítica del autor, podríamos señalar algunos ejemplos: de los "clásicos", como Helio Jaguaribe ("Autonomía periférica y hegemonía

norteamericanos, como G. Pope Atkins, afirmaban que el *enfoque sistémico* era la forma más adecuada de abordar el estudio de las relaciones exteriores latinoamericanas (Muñoz, 1987:313). La dificultad que Muñoz encontraba al respecto, citando a Jorge Domínguez³⁰¹, era que este enfoque no ayudaba a explicar por qué gobiernos situados en posiciones semejantes extrañan conclusiones tan disímiles acerca del mismo sistema internacional³⁰².

En sus "conclusiones", Heraldo Muñoz señalaba que la característica esencial de las relaciones exteriores de América Latina y el Caribe ha sido una constante preocupación por el desarrollo y la autonomía nacional y regional. Ponía de relevancia, asimismo, una cuestión que permitía explicar la distinta naturaleza de los estudios internacionales entre uno y otro segmento del sistema mundial, expresando que "si pudiésemos utilizar la noción de *paradigma*, según la definición de Khun³⁰³, se podría sostener que un posible paradigma de los estudios internacionales en los países avanzados se basaría en conceptos tales como *conflicto* y *seguridad*, en tanto que un posible paradigma latinoamericano tendría que fundarse en conceptos como *desarrollo* e *independencia*" (Muñoz, 1987:314). Por último, que los enfoques teóricos, los cuales iban desde la perspectiva de la formulación de las decisiones hasta la teoría de la dependencia y el enfoque sistémico, no eran necesariamente excluyentes entre sí y, de hecho, tendían a complementarse unos con otros. Además, que la profundización de la discusión teórica, y de los estudios comparativos sobre las políticas exteriores de América Latina y el Caribe, eran fundamentales para el progreso de los estudios internacionales.

En cuanto a sus aportes metodológicos, Heraldo Muñoz desarrolló un modelo de análisis para el estudio de la política exterior, en el cual se advertía claramente la influencia del pensamiento *estructuralista*, y que el autor aplicó luego a un período específico de

céntrica") y Juan Carlos Puig ("Autonomía Heterodoxa"); a trabajos como los de R. Russell ("La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial") o R. Bernal-Meza ("Claves del Nuevo Orden Mundial", "América Latina en la Economía Política Mundial" y "Sistema Mundial y MERCOSUR").

³⁰¹ Jorge Domínguez, "The Foreign Policies of Latin American States in the 1980's: Retra or refocus?", en Samuel Huntington y Joseph Nye (eds.), *Global Dilemmas*, Lanham, Md., University Press of America, 1985, p. 164-166; citado por H. Muñoz.

³⁰² Cuestión que subyace en el presente, por ejemplo, al abordar temas como la *globalización* o lo que se define como *el nuevo orden mundial* (Cfr. Raúl Bernal-Meza, *Sistema Mundial y MERCOSUR*, Primera Parte).

³⁰³ Thomas Khun, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 1962; citado por el autor. (Existen diversas ediciones en español y portugués de esta obra).

la política exterior chilena³⁰⁴. En ese estudio, el autor propuso cuatro variables: 1) proyecto interno dominante; 2) contexto internacional; 3) estilo de diplomacia y, 4) condición de dependencia transnacional. El primer concepto era simplemente el esquema concreto de desarrollo sociopolítico y económico que impulsan los actores que controlan el poder en una sociedad dada. "Este es el principal condicionante de la posición internacional de un Estado, y simboliza la estrecha interrelación que existe entre los planos internos y externos de la política". El segundo se refería al escenario externo que "condiciona las relaciones internacionales de un Estado de un modo indirecto y, por tanto, puede ser considerado como una variable interviniente". El tercer concepto de análisis lo constituía el modo específico en que factores y elementos subjetivos —tal los valores y perspectivas ideológicas de los encargados de implementarla, la tradición diplomática del país y las normas no escritas del comportamiento internacional —se entrelazan y son impulsados por los responsables de la política exterior. En tanto, el cuarto derivaba de la condición de los países subdesarrollados, los cuales "experimentan una *condición de dependencia transnacional* de origen histórico, lo que en términos concretos significa que, para estos países, el desarrollo capitalista autogenerado es imposible y, por consiguiente, dependen de un centro externo más dinámico para poder completar sus ciclos económicos domésticos" (Muñoz, 1986:13-14).

VII-4. Aporte de Tomassini

En una línea de análisis metodológico en parte similar, Luciano Tomassini propuso un modelo para el estudio de la política exterior, caracterizando las cuestiones que las definían y diferenciaban. Para ello, previamente, sobre la base de la experiencia acumulada en el proyecto de "Apoyo a las Cancillerías", en el marco del Programa RIAL, identificó los elementos que incidían directamente sobre la gestión política externa³⁰⁵. Así, dice: "no quisiera dejar de señalar desde un comienzo, media docena de factores *reales* de los cuales depende a nuestro juicio la orientación, la calidad y el vigor de una política: 1) su visión acerca de las características que pre-

³⁰⁴ Heraldo Muñoz, *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*, Santiago, PROSPEL-CERC/Las Ediciones del Ornitórrinco, 1986.

³⁰⁵ Luciano Tomassini, "Elementos para el análisis de la política exterior", en *Estudios Internacionales*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XX, N° 78, abril-junio de 1987, p. 125-157.

senta el sistema internacional en un momento determinado y de las oportunidades y limitaciones que plantea; 2) de su relación con la sociedad y con la historia, es decir, con la estructura social, la cultura política y el régimen de gobierno heredados del pasado histórico y, lo que es más importante, con su visión respecto del futuro; 3) las principales áreas de articulación externa de cada país, que definen los intereses que integrarán su agenda internacional, y la jerarquía existente entre los mismos; 4) el peso interno de la política exterior, esto es, la importancia que ésta tiene en la estrategia de desarrollo; 5) el hecho de cuán activa o pasiva es esa política, y 6) la organización institucional con que cuenta el país para formularla y llevarla a cabo" (Tomassini, 1987:125).

A continuación, identificó aquellas grandes cuestiones que definen y diferenciaban, en su opinión, la política exterior de los países³⁰⁶. Éstas eran: *la agenda internacional*; es decir, los intereses concretos que los países persiguen en su accionar externo; *los objetivos*: es decir, la posición que ese país desea alcanzar o el estado de cosas que pretende lograr a través de la satisfacción de sus intereses; *el estilo que caracteriza la formulación y aplicación de esa política*: que, sintéticamente, remite a su carácter más activo o pasivo.

La aplicación del modelo de análisis de política exterior se debía centrar así en estos tres puntos fundamentales: Agenda, Objetivos, Estilo. Respecto del primero, la *Agenda Internacional*, lo que se busca es tener una visión de cómo se establece la misma, a partir de tres etapas: a) identificación de los temas que la integran, dando identidad a problemas y oportunidades; b) la jerarquización de los mismos y la selección de los *issues* o cuestiones más relevantes. Esto implicaba revisar también cuáles eran los *criterios* para jerarquizar y seleccionar; c) la definición precisa de los temas e intereses específicos, a través de cuatro dimensiones: 1) percepción del problema por los actores; 2) las motivaciones que subyacen en éstos; 3) la percepción de otros actores, y 4) la influencia de los grupos de interés.

Con respecto al segundo, los *Objetivos* y su definición, esto incluía tres pasos: 1) su establecimiento y formulación; 2) la determinación de opciones disponibles, y 3) la elección del curso de acción (adopción de decisiones).

Como señala su formulador, la profundización de estos aspectos metodológicos servía para evitar el peligro de caer en la repetición de un "repertorio de generalidades" o de mitos, como la no-intervención, el anti-imperialismo, la no-alineación, el tercermundismo o la integración latinoamericana" (Tomassini, 1987:126).

³⁰⁶ La síntesis que sigue, sobre el modelo de Luciano Tomassini, está tomada de mi libro, *Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Políticas*

VII-5. Complementación de modelos para un período más extenso de análisis

Tomando elementos de los dos modelos antes descriptos, me propuse utilizar las seis variables señaladas por Tomassini, invirtiendo el sentido de la cuestión: es decir, no para apreciar en definitiva el resultado final de una política determinada, sino —especialmente, ya que lo anterior surgiría del mismo proceso de análisis— para evaluar cómo estas variables, estos *factores reales*, por la concepción ideológica y el marco de percepciones teórico-políticas que llevaban implícitos, terminaban condicionando la política exterior, expresando sus tendencias y percepciones. Esto sería lo que hice en una primera etapa de investigación (Bernal-Meza, 1989; 1989^a). En una segunda etapa, sería estudiar la política exterior en relación a sus resultados; es decir, evaluando sus aportes al mejoramiento de la inserción internacional del país³⁰⁷.

Ambos modelos, el de Muñoz y el de Tomassini, agregando nuevos elementos vinculados con las cuestiones ideológico-políticas e histórico-políticas, permitían captar mucho más de la cosmovisión desde la cual los hacedores de política respondían a las variables externas y ayudaban a identificar las influencias de teorías e ideas políticas que mantenían su presencia en la formulación de la política exterior. De esta forma, para identificar las influencias y percepciones teóricas, recurrí al análisis de un período histórico extenso, primero entre 1945 y 1987³⁰⁸, posteriormente entre 1970 y 1989³⁰⁹, estudiando las administraciones correspondientes bajo once variables, que vinculaban diversos aspectos de la política exterior de cada uno de los gobiernos. A través de ellas se podía advertir la presencia de interpretaciones coincidentes y contrapuestas. Las primeras, afirmando un principio de continuidad en la política exterior chilena y, las segundas, evidenciando políticas que rompían con dicha tradición.

Estas variables de análisis, que tomaban ambos modelos, más aquellos nuevos aspectos, fueron: 1) proyecto interno dominante; 2) peso interno de la política exterior: importancia de ella en la estrategia de desarrollo; 3) principales áreas de articulación externa:

Exteriores Comparadas, en cuya Tercera Parte apliqué el modelo para hacer un estudio comparado; cfr. Raúl Bernal-Meza (2000).

³⁰⁷ Que corresponde a mi Tesis Doctoral; cfr. Raúl Bernal-Meza (1996^a).

³⁰⁸ Raúl Bernal-Meza, 1989, *op. cit.*

³⁰⁹ Raúl Bernal-Meza, 1989^a, *op. cit.*

intereses y jerarquía de los mismos en la agenda internacional; 4) contexto internacional; 5) interpretación sobre el sistema internacional; 6) tendencias políticas, teóricas e ideológicas de la política exterior; 7) características de la política exterior (activa o pasiva); 8) estilo de diplomacia; 9) organización de la cancillería para su función; 10) herencia histórico-política y su visión de futuro; y, 11) condición de dependencia transnacional.

De esta forma, se construyó un modelo para identificar sustentos teóricos, políticos e ideológicos en la política exterior de un país específico, junto con el objetivo de conocer y evaluar el accionar de la política —desde su formulación hasta su implementación— vista ésta en términos de resultados.

VII-6. Aporte de Russell

Roberto Russell, coordinando un grupo de trabajo sobre teoría, en el seno del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), editó un volumen que reunía artículos de distintos autores de la región, cuyo objetivo común era identificar las perspectivas teóricas y las metodologías más usadas en América Latina para abordar el estudio de la política exterior de nuestros países (Russell, 1992b).

Para orientar el debate sus autores se propusieron responder a diversas inquietudes que todos ellos compartían. La primera de ellas era determinar la perspectiva teórica que había dominado los estudios sobre política exterior durante su etapa inicial. En segundo lugar, señalaba Russell, les interesaba saber en qué medida otros enfoques teóricos, en especial los desarrollados en los Estados Unidos a partir de los años 70, se habían incorporado a los estudios referidos y, asimismo, cuál era su utilidad para analizar la política exterior de países periféricos y bastante alejados de los patrones que caracterizaban a las sociedades políticamente desarrolladas y democráticas. Tercero, que les interesaba saber si podía hablarse de contribuciones teóricas genuinas, esto es, producidas en la propia región, para abordar los estudios de la política exterior y, por último, procuraban poner de manifiesto un hecho que les parecía claro: que la utilización excluyente de algunas perspectivas teóricas había llevado a un cierto tipo de desarrollo (o acaso, mejor, de subdesarrollo, señalaba el editor), del conocimiento, a la construcción de una determinada "realidad" (tenida muchas veces por única, advertía) y, por consiguiente, a la imposibilidad de construir visiones alternativas de la "realidad", a partir

de lo cual detectar "lagunas" y sugerir nuevos caminos para la investigación (Russell, 1992b:7).

El grupo, integrado por Miriam Colacrai de Trevisán, María Regina Soares de Lima, Arturo Borja, Diego Cardona y Roberto Durán, abordó, respectivamente, los casos nacionales de Argentina, Brasil, México, Colombia y Chile, de lo cual extrajeron un conjunto de valiosas reflexiones, que fueron sistematizadas por el editor de la obra.

Russell aportó así novedosos elementos valorativos e interpretativos, que, en su conjunto, permitían hacer un seguimiento de la evolución del pensamiento teórico en su aplicación a los estudios de los países referidos en el volumen. Al revisar los trabajos acerca de *La etapa inicial: perspectivas dominantes*, señaló que éstos sugerían que "el primer debate", entre idealistas y realistas, que había dominado a la disciplina en el período entreguerras no había sido desconocido por los primeros autores que se ocuparon de cuestiones internacionales en América Latina; que en su gran mayoría éstos habían tomado partido por el idealismo, más desde la vertiente racionalista-grociana que del kantismo. La explicación respondía a las características propias de las sociedades latinoamericanas: atraso y alta inestabilidad política, razón por la cual los autores pusieron más el acento en el Derecho y las instituciones internacionales y en la idea de que los Estados del mundo formaban una especie de "sociedad internacional", que en el tipo de régimen político o en la "necesaria" conexión entre democracia interna y paz universal. Un segundo motivo, el mayor acercamiento intelectual a los supuestos grocianos, se relacionaba con la formación profesional, ya que todos ellos eran abogados y/o diplomáticos. Tercero, que la situación periférica de los países latinoamericanos hizo que los autores recurrieran asiduamente al derecho como una manera de resguardarse de las intervenciones de los Estados centrales (Russell, 1992b:8). Así, los autores del período se habían ocupado más por contrarrestar el poder de las grandes potencias en el continente, primero de Europa y luego de Estados Unidos, que por cuestiones de naturaleza teórica o metodológica. La evaluación de Russell era que, "desde una perspectiva académica, sus aportes para aprehender la *realidad* internacional y explicar la política exterior de nuestros países fueron muy limitados (...)" ayudando a construir imágenes sumamente distorsionadas y simplistas de las relaciones internacionales (Russell, 1992b:9).

Advertía también el autor que junto a la anterior vertiente, los enfoques *geopolíticos* dieron pie para el desarrollo de algunos trabajos iniciales, como ocurrió, por ejemplo, en Argentina, aun cuando el volumen de trabajos era mucho menor. Agregaba así-

mismo que "los enfoques racionalistas-grocianos predominan en todos los países analizados; el realismo, en su matriz geopolítica, es todavía incipiente; y los trabajos se orientan meramente a la acción política o se inscriben en el marco de las *teorías filosóficas*, es decir, procuran la realización de un ideal, juzgan la realidad conforme a ciertos valores, o efectúan una descripción de la realidad basada en conceptos *a priori* de la naturaleza del hombre o de las instituciones humanas. Puesto en otros términos, no existe todavía una verdadera *teoría empírica* dirigida al estudio de fenómenos concretos" (ibid).

El segundo momento de la evolución corresponde a *La incorporación de otros enfoques*. Aquí el autor identifica, a partir de los 50 y en especial los 60, la utilización, de manera progresiva, de nuevos enfoques teóricos, que comienzan a coexistir con el patrón anterior. Aun cuando no de manera homogénea en todos los países analizados, señala Russell que tres son los enfoques que dominan en este período. En orden de importancia según su contribución teórica, destaca, en primer lugar, el realismo, sin que llegase a formarse una "escuela realista", cuyos autores él denominó alguna vez como del *realismo periférico*³¹⁰: eran Juan Carlos Puig en Argentina y Helio Jaguaribe y Araujo Castro en Brasil" (Russell, 1992b:10).

Estos tres autores realizan sus análisis a partir de supuestos básicos de la teoría realista, aun cuando incorporan en sus trabajos un conjunto variado de reflexiones sobre el sistema interestatal y la estructura internacional desde una perspectiva periférica. A diferencia de la mayoría de los autores inscriptos en la matriz geopolítica, los "realistas periféricos" (en la denominación de Russell), consideran a la integración y la cooperación regional como la vía más adecuada para "descongelar el poder mundial". Señalaba el editor, apoyándose en el trabajo específico de Soares de Lima, que "hubo un puente intelectual muy claro entre estos primeros realistas y Raúl Prebisch, particularmente en lo que se refiere al rechazo del *statu quo* mundial y a las propuestas de acción conjunta multilateral para revertir la condición periférica de los países latinoamericanos", produciendo, al mismo tiempo —según su interpretación— una ruptura teórica significativa respecto del determinismo de los enfoques de la dependencia, especialmente el de sus primeras versiones (Russell, 1992b:10-11).

La segunda matriz teórica de importancia, que comienza a desarrollarse en este período, corresponde a los enfoques de la dependencia, especialmente en trabajos producidos en Brasil y México,

³¹⁰ A propósito de esta denominación, aparecería, durante esos primeros años de los noventa, una *querrela*, entre el autor y aquel que se conoce, más difundidamente, por la utilización del concepto: Carlos Escudé.

referidos a la inserción histórica de estos dos países en el sistema capitalista mundial; contribuciones todavía muy influidas por las teorías marxistas y del imperialismo. Finalmente, y en tercer orden de importancia, describe Russell, aparecen en Argentina, Brasil y Chile algunos pocos trabajos que se adscriben a los supuestos teóricos de la matriz geopolítica; que tienen aspectos comunes que los caracterizan: sus autores son casi todos militares; combinan aportes de los autores geopolíticos clásicos (Mackinder, Spykman), con las doctrinas de la seguridad hemisférica desarrolladas en el marco de la Guerra Fría; y toman la matriz geopolítica como uno de los principales factores determinantes de la política exterior, no sólo como herramienta analítica. La evaluación del editor es que estos estudios del período siguen teniendo mucho de "teoría normativa" y poco de "teoría empírica", coexistiendo aún con trabajos de fuerte contenido jurídico-normativo e histórico.

El tercer período identificado por Russell es "El *boom*", que corresponde a los años que van entre mediados de los 70 y la década de los 80; una expansión de los estudios internacionales que obedece a varios factores: el auge de las ciencias sociales en la región, que, con sus perspectivas politológicas, abren el paso a la "teoría empírica", a la creación de escuelas de relaciones internacionales y al inicio de investigaciones formales en instituciones académicas, cuyos países de vanguardia son México y Chile; en tercer lugar, que el *boom* tiene que ver con el propio desarrollo de la teoría de las relaciones internacionales en los Estados Unidos y con el hecho de que una nueva generación de estudiosos se forma en escuelas norteamericanas, todo lo cual contribuye al surgimiento de una época, en la producción intelectual, que coexiste con estudios que siguen inscriptos en la matriz geopolítica tradicional (dominantes en algunos casos, como en la Argentina durante los años del régimen militar de 1976-1983). En este período también aparece una nueva generación de trabajos realizados desde la perspectiva de la escuela de la dependencia, que rompen con la ortodoxia marxista y procuran construir esquemas propios y novedosos para interpretar el desarrollo del capitalismo en la periferia. Señala Russell a este respecto que "por cierto, uno de los aportes más significativos de los *dependentistas* es la caracterización de la situación de dependencia como un conjunto complejo de interacciones entre factores y fuerzas internas y externas. Según la opinión de Soares de Lima —agrega el autor— que comparto plenamente, esto llevó a construir un esquema menos determinista de las relaciones centro-periferia que el propuesto por los modelos marxistas y, sobre todo, a poner también el acento en las cuestiones y procesos internos en el contexto de la situación de dependencia" (Russell, 1992b:13).

A pesar de ello, Russell sostenía que este enfoque nunca fue concebido como una teoría para explicar la política exterior y que esta perspectiva —citando a van Klaveren— “ha sido utilizada como un marco teórico general y muy amplio que intenta describir y explicar el subdesarrollo económico y sus múltiples repercusiones en el campo social y político”³¹¹; concluyendo que, con las limitaciones apuntadas, la mayor influencia de la escuela de la dependencia sobre los estudios referidos a la inserción internacional de nuestros países se hizo sentir en Brasil y Chile.

La última etapa que analiza Russell corresponde a “*Los nuevos enfoques*”. Éstos utilizan el bagaje teórico provisto por los autores norteamericanos. Según el autor, “los rasgos principales que caracterizan a esta etapa son los siguientes: a) la mayoría de los autores son académicos; b) se trabaja con un universo analítico más acotado y preciso que el de etapas anteriores y se explicitan los supuestos teóricos y las metodologías a partir de las cuales se realizan los estudios; c) hay una clara preocupación por hacer *teoría empírica*, por hallar nexos de causalidad entre las variables seleccionadas y por establecer prioridades causales; d) se aplican enfoques desarrollados en los Estados Unidos, fundamentalmente a partir de mediados de los años 70 (en especial, el modelo de política burocrática de Allison, la matriz de la interdependencia compleja de Keohane y Nye y, en menor medida, los enfoques sobre ideologías, imágenes y percepciones de autores tales como Jervis o George, y los referidos a procesos de toma de decisiones, partiendo del trabajo clásico de Snyder, Bruck y Sapin); y e) se aprecia un esfuerzo mayor para *construir teoría* desde la periferia” (Russell, 1992b:14). Así, se desarrolla una gran cantidad de estudios centrados en los determinantes internos de la política exterior; sobre régimen político y política exterior (Meyer, para el caso mexicano) y sobre grupos de interés (también para el mismo país, los trabajos de Pellicer); sobre cultura y política exterior (Escudé, para el caso argentino); sobre sistemas de creencias de los líderes (Russell, también para el caso argentino); aquellos que incorporan la dimensión social de la política exterior (Hirst, Moura y Soares de Lima, en Brasil); cultura política y tipo de régimen (Muñoz y Wilhelmy, para el caso de Chile); sobre las estructuras y procesos de toma de decisiones (la obra compilada por Russell³¹²); sobre comportamiento organizacional del servicio exterior (Barros y Berstein, para el caso chileno; Lozano y Miranda, para el ejemplo colombiano); el empleo del enfoque de la interdependencia, que puso de manifiesto las li-

³¹¹ Alberto van Klaveren (1984), op. cit.

³¹² Roberto Russell (comp.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, RIAL/Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

mitaciones de muchos supuestos realistas, así como permitió la “vinculación de cuestiones” por áreas temáticas y los trabajos que exploraron la “interacción entre el juego diplomático en el campo internacional y el juego político interno en torno de cuestiones que son simultáneamente internas e internacionales” (Escudé y Rapoport, en Argentina; Muñoz, en Chile; Pardo y Tokatlián en Colombia; Mora y Camargo, en ejemplos sobre Brasil). Por último, en lo que hace a la “construcción de teoría” desde la periferia, Russell sostenía que aparecen en el período algunos intentos dignos de tenerse en cuenta; unos, refinando la vertiente realista de los estudios sobre política exterior, donde sobresalen los trabajos referidos a la cuestión de las “potencias medias” (Carlos Pérez Llana, Celso Lafer, Helio Jaguaribe y Guadalupe González), mientras que otros buscan redefinir o ajustar a las “nuevas realidades” conceptos tales como dependencia, autonomía, interés nacional, alineamiento e, incluso, la idea misma de periferia en la posguerra fría (Luciano Tomassini) y, menos, aquellos que buscan hacer “teoría normativa”, cuyos autores procuran (como Escudé y Russell) reconceptualizar algunos supuestos básicos de las teorías realista e idealista desde una perspectiva periférica (Russell, 1992b:16-17).

El autor concluía que es necesario recurrir al amplio bagaje teórico disponible hoy en la disciplina para analizar las distintas realidades de la política exterior; que el pluralismo teórico es la única respuesta posible a las múltiples realidades de un mundo complejo y en transformación; que también resulta claro que las teorías desarrolladas en otras latitudes son las adecuadas para estudiar el comportamiento externo de los Estados latinoamericanos y, sin negar la necesidad de ajustarlas como de “hacer teoría en la región para hacer frente a cuestiones que suelen escapar al universo de preocupaciones temáticas de los analistas de los países desarrollados, había que advertir sobre los peligros e inconvenientes de defender a ultranza los “particularismos teóricos” y que, finalmente, es preciso desarrollar aún nuevos modelos analíticos que nos ayuden a explicar la interacción de las variables internas y externas que influyen o determinan la política exterior.

VII-7. Aporte de Cervo

La contribución de Amado Luiz Cervo, como el formador de lo que he denominado “la Escuela de Brasilia”, es la más contemporánea al respecto. Sus análisis permitieron la identificación de una forma distinta de interpretación de “paradigma” de política exterior; el

que, desde su perspectiva, se entiende como expresión o parte de cada tipo particular de Estado que se diera, como resultado de la adopción de un determinado modelo de "desarrollo" o inserción internacional. En la medida que sólo se puede hablar de paradigma, en términos de las relaciones internacionales, refiriéndose a una concepción particular y concreta de Estado, y como a través de la historia independiente de América Latina se dieron tres modelos, —el Estado liberal-conservador; el Estado desarrollista y el neoliberal—, los paradigmas contemporáneos de política exterior fueron, el *liberal-conservador* (desde inicios del siglo XIX hasta 1930), el *desenvolvimentista* (1930-1989), el *normal* (durante la década de los 90 y proyectado hasta comienzos del siglo XXI con la gestión presidencial de F.H. Cardoso) y el *logístico*, que correspondería a lo que "debería ser" un modelo similar al aplicado —desde las políticas públicas— por los países desarrollados del centro (Cervo, 2000; 2001, 2002).

De esta forma, estudiando las políticas exteriores como la estrategia de inserción correspondiente a cada tipo de Estado —aplicado al caso del Brasil y a otros países de la región, como Argentina—, al paradigma de relaciones internacionales del Estado *desenvolvimentista*, dominante entre 1930 y 1990, le sucedería el paradigma del "Estado normal", sostenido sobre un consenso en torno al neoliberalismo (Cervo, 2000; 2001; 2002).

A partir de la identificación y diferenciación de estos modelos de Estado podía entenderse y comprenderse la política exterior de los países sudamericanos. Según la interpretación de Cervo, el abandono del paradigma de relaciones internacionales del Estado desarrollista, a favor del paradigma neoliberal, tuvo su impulso inicial en algunos países pequeños de América Latina, a mediados de los años de 1980 y concluyó allá por 1990, con la llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari en México, Carlos Saúl Menem en Argentina, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Alberto Fujimori en Perú y Fernando Collor de Mello en Brasil, experiencias neoliberales que se agregaban a la temprana adhesión de Chile y que se extenderían como un todo sobre el continente sudamericano; bajo una visión de la "modernización", concebida como apertura de los mercados y privatización de empresas públicas (Cervo, 2001:279).

Los *desarrollistas*, especialmente aquellos imbuidos de las teorías de la dependencia, habían visto las estructuras de las relaciones internacionales entre América Latina y el Primer Mundo como un obstáculo en el camino hacia el desarrollo. En el otro extremo, los neoliberales vieron en el ajuste de las estructuras latinoamericanas al mundo globalizado el camino de ascensión al Primer Mundo (Cervo, 2001:297).

A pesar de esta homogénea adhesión al consenso neoliberal, no hubo, según este autor, uniformidad en la intensidad y los ritmos de las reformas. No obstante, se advirtió en general una transición del "Estado desarrollista" hacia el nuevo paradigma, que reflejaba la adscripción al *pensamiento único*. Según Cervo, los dirigentes argentinos de la época de los dos mandatos de Menem (1989-1999) acuñaron la expresión de *Estado normal* para designar al nuevo modelo, término que expresaba la autoimagen a la que aspiraban conducir a la Argentina: el país *normal* que querían ser. "Ser *normal* converteu-se, contudo, no *desideratum* de todos os países da América Latina, exceto Cuba, que se apressavam em agradar à matriz do novo sistema internacional, os Estados Unidos (...). Assim, a transição do Estado desenvolvimentista para o Estado normal significou nos anos noventa, na América Latina, a adoção de um processo de modernização concebido pelo centro em substituição à formulação da inteligência local, consubstanciada no tradicional pensamento da Cepal (Cervo, 2001:280). El modelo centro-periferia fue así despachado para "o arquivo histórico pelos dirigentes neoliberais. Em seu lugar, introduziu-se a visão de um mundo harmônico, global, que compreendia a valorização do individualismo e da iniciativa privada, o mercado mundial e a transferência dos ativos nacionais para as empresas oligopólicas globais, em nome da elevação da produtividade. Em poucos anos, a América Latina avançou no caminho da desconstrução do núcleo central robusto de sua economia, erguido em sessenta anos de esforços nacionais" (ibid). Se consumó así la transición paradigmática de las políticas exteriores, que abarcaría cambios en las concepciones de los bloques regionales de integración, de la seguridad (desde lo nacional o regional a lo global) y de las alianzas, bajo la adscripción al "nuevo orden".

El *Estado normal* no admitía el concepto de "margen de maniobra", introduciendo en su lugar los conceptos de *consentimiento*, frente a las matrices, y de *padronización* de conducta en materias macropolíticas internas y externas. Ante las críticas de individuos y grupos intelectuales y de corrientes de la opinión política de oposición a los regímenes liberales, los dirigentes respondían, sin hesitar, que no había otra opción para América Latina (Cervo, 2001:282). Esta otra lectura de los intereses nacionales dio forma a los procesos decisorios de los gobiernos neoliberales. Las cancelleías fueron en buena medida silenciadas, como guardianas que eran del patrimonio político de la filosofía desarrollista. Su esfera de acción fue confinada a la diplomacia ornamental: los nuevos temas de moda, como la gobernabilidad global, el medio ambiente, los derechos humanos y las intervenciones humanitarias. La política internacional *pesada*, esto es, las relaciones económicas interna-

cionales de los países, como comercio, finanzas, vinculaciones empresarias o la transferencia de activos privatizados, pasó para el comando de los ministerios económicos, ocupados por jóvenes que en su mayoría habían hecho sus posgrados en universidades norteamericanas o habían servido como técnicos de agencias tales como el FMI y el Banco Mundial (Cervo, 2001:283).

Según este académico brasileño, durante los años 90 dos grandes países llevaron a cabo experiencias extremas: Argentina, un caso radical, y Brasil, una experiencia mixta, situada en algún punto entre el paradigma *desarrollista* y el *neoliberal*. En el primer caso, un gran número de especialistas argentinos se congregó en una verdadera comunidad epistémica³¹³, compuesta de académicos, diplomáticos y burócratas, a veces la misma persona; que se dedicaron a una implacable condenación del pasado de sesenta años. Su objetivo era imprimir la racionalidad derivada del neoliberalismo a la nueva organización nacional y la nueva inserción internacional de fin de siglo. Según la identificación de Cervo, tres grupos de analistas argentinos de relaciones internacionales tomaron posiciones: a) los revisionistas de derecha, conducidos por Carlos Escudé, Andrés Cisneros y Felipe de la Balze; b) una corriente revisionista de centro, que se agregó a los primeros, siendo entre los más destacados Roberto Bouzas, Mónica Hirst y Roberto Russell "*sem contudo sacrificar a autonomia mental à ideologia neoliberal*"; c) un grupo, menos expresivo en volumen de textos publicados, pero no en profundidad de análisis, que representó la corriente de interpretación crítica que sobrevivió a la conmoción intelectual del fundamentalismo liberal, con los nombres de Mario Rapoport, Raúl Bernal-Meza, Aldo Ferrer, José Paradiso, Víctor Sukup y otros (Cervo, 2001:285).

En el caso brasileño la transición del Estado desarrollista para el paradigma del Estado neoliberal fue difícil como ningún otro ejemplo. Collor ensayó, en 1990, una ruptura al estilo de los otros países, pero luego Itamar Franco puso freno a las innovaciones,

³¹³Concepto desarrollado por Peter Haas, bajo la denominación de "comunidades epistémicas" (cfr. P. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination" (*International Organization*, 46, winter 1992), el concepto ha sido tomado por Amado Luiz Cervo, para aplicarlo al conjunto de intelectuales, académicos y diplomáticos argentinos que con sus aportes ayudaron a formular la base de sustentación ideológica de la política exterior de Menem, que fuera implementada por lo canceleres Cavallo y Di Tella (Bernal-Meza, 2000:353). Todos ellos, según Cervo, tenían en común una visión *revisionista* de la historia argentina. Estaba integrada, entre otros, por Tulio Halperin Donghi, Carlos Escudé, Felipe de la Balze, Jorge Castro y Andrés Cisneros. Cfr. Amado Luiz Cervo, *A política Exterior da Argentina 1945-2.000*, Anuario de Política Internacional, Brasília, IPRI, mimeo, 1999; también, Cervo (2000).

tanto en las políticas públicas como en la política exterior, para llegar después a Cardoso, que en sus dos mandatos realizaría una práctica sin paradigma, a mitad de camino entre unos y otros.

Su conclusión es que en esta "danza de los paradigmas", al revés de transitar desde el Estado desarrollista hacia el Estado normal (lo que la racionalidad del proceso histórico demandaba) —frente al fenómeno de la globalización— se requería de otro final paradigmático. Admitiéndose como inevitable el fin del Estado interventor; la evolución adecuada a implementar era el Estado desarrollista hacia el Estado logístico. La reacción de los regímenes neoliberales fue su disposición a destruir el patrimonio dejado por el paradigma desarrollista: avances en el dominio de tecnologías, creación de grandes empresas con notable productividad, proveer a las necesidades del mercado, expansión del empleo y de la renta, en fin. Al término del ciclo desarrollista, América Latina gozaba de las condiciones adecuadas para generar emprendimientos de envergadura mundial. Disponía de los cuatro factores para una inserción competitiva en el mundo interdependiente: grandes empresas, tecnologías propias, mercado y capitales. La internacionalización de la economía latinoamericana podría haberse iniciado en sectores de actividad como la siderurgia, la aeronáutica, el petróleo, las comunicaciones, los alimentos y ciertas industrias (...). Carecía sólo de un estado logístico que, al revés de destruir y alienar, hubiese preferido avanzar por medio de asociaciones, dando soporte a la expansión de emprendimientos de origen regional. La opción del regreso neoliberal fue una opción latinoamericana, no una imposición debida a coerciones externas (Cervo, 2001:299-300). El Estado *normal*, Estado subordinado y sin creatividad, la invención latinoamericana por excelencia, consintió la reproducción del desequilibrio estructural del proceso de desarrollo (Cervo: 2000:20).

VII-8. Aporte de Moniz Bandeira

Luiz Alberto Moniz Bandeira, prolífico autor, historiador de las relaciones internacionales del Brasil y de la "Bacia do Prata", está muy cerca de la línea de pensamiento metodológico de la Escuela de Brasilia y su aporte puede situarse en una línea que vincula los estudios comparados de política exterior —específicamente de Brasil y Argentina— con aquellos de política exterior de un caso nacional (Brasil).

La obra que justamente relaciona ambas preocupaciones es *Estado nacional e Política Internacional na América Latina. O con-*

tinente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)³¹⁴), resultado de sus investigaciones de casi veinte años. Su objetivo fue estudiar la unidad y la integración entre política internacional y política nacional; analizar cómo y cuándo la política internacional condicionó o influyó sobre la política interna en América Latina, y también demostrar qué factores económicos, sociales y políticos nacionales determinaron las relaciones y las políticas exteriores de países como Argentina y Brasil, dentro del contexto mundial en el cual los Estados Unidos impusieron su hegemonía. Para el autor se trataba de comprender, como un todo integrado, en una perspectiva internacional, las políticas internas y externas de estos dos países. Para ello, Moniz Bandeira —según sus propias ideas— salía de la tradicional perspectiva “nacional”, cuyos abordajes analíticos estaban contaminados con concepciones ideológicas e influencias de carácter *nacionalista* que desvirtuaban la visión de conjunto, en un escenario en el cual las políticas hegemónicas jugaron siempre un papel significativo, para abordar el problema de la política exterior desde una perspectiva más amplia.

En su estudio de la historia de la política exterior Moniz Bandeira abandonó los mitos, como aquel de la “tradicional amistad de Brasil con Estados Unidos” y aquel otro de la “tradicional rivalidad argentino-brasileña”. Correspondía este espíritu a la idea según la tarea de los cientistas políticos, al utilizar la investigación histórica, que es justamente no aceptar percepciones y versiones preestablecidas. Propuso para ello nuevas hipótesis para descubrir las fuerzas y los motivos que determinaron las acciones de las clases sociales, de los partidos políticos, de los gobiernos y —en definitiva— de los Estados nacionales, con el fin de reescribir la historia de la política exterior de ambos países, desde una perspectiva histórica comparada. Su trabajo contribuyó así a desechar los tradicionales enfoques de las “historias diplomáticas nacionales”, caracterizadas por una visión sesgada y acrítica de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos. En particular, la crítica a la “historia diplomática tradicional” constituyó un aspecto clave de la visión de la Escuela de Brasilia, donde convergía también Moniz Bandeira³¹⁵.

Como el mismo autor explicó, la obra de referencia era la culminación de un trabajo iniciado a finales de la década de 1970, cuyo primer aporte significativo lo constituyó *Presença dos Estados*

³¹⁴ Brasilia, Editora Universidade de Brasilia / São Paulo, Editora Ensaio.

³¹⁵ Sobre el tema dice Amado Luiz Cervo, “na realidade, a história diplomática tradicional apresentava falhas elementares: descrevia fatos isolados, investigava poucos problemas, sobretudo da esfera jurídico-política, desfilavam os argumentos das respectivas chancelarias, regia-se por uma visão de dentro das nações senão mesmo dos nacionalismos, carecia de explicação” (Cervo, 1994^a:12-13).

*Unidos no Brasil (Dois Séculos de História)*³¹⁶. Como él mismo señala, “desde aquela época, percebemos que, assim como a ‘tradicional amizade’ com os Estados Unidos, a ‘secular rivalidade’ do Brasil com a Argentina tornou-se, em larga medida, um estereótipo ideológico, manipulado, no mais das vezes, com o objetivo de influenciar sua política exterior e pautar, segundo determinados interesses, o funcionamento do sistema de relações internacionais dentro do hemisfério. Na verdade, nem a amizade com os Estados Unidos foi tão sólida, tanto que, no século XIX, em meio de desconfianças e atritos, o Brasil suspendeu três vezes suas relações com aquele país, nem a rivalidade com a Argentina foi tão tradicional e constante, uma vez que o Brasil firmou com ela o Tratado da Tríplice Aliança, contra o Paraguai, o Tratado do ABC, em 1915, e os dois países, não obstante as suspicacias, sempre trataram de manter um bom nível de inteligência” (Moniz Bandeira, 1995:15).

Argentina y Brasil; la construcción del Estado moderno y sus relaciones exteriores, bilaterales e internacionales, son puestas contra el telón de fondo de la historia política y económica mundial, desde la crisis del 30 al fin del siglo (1992), con una breve referencia al período que va desde la Guerra de la Triple Alianza a la debacle mundial de 1929; período en el cual la influencia de las potencias hegemónicas (Gran Bretaña primero, Estados Unidos después) y la adscripción de cada país a la respectiva área de dominio resultan esenciales para comprender los ciclos de cercanía y alejamiento entre los dos mayores países de la región. Es en ese contexto en el cual el autor analiza la evolución de los modelos internos de desarrollo y sus respectivos procesos políticos internos. Es esa matriz la que permite comprender las respectivas políticas exteriores, en sus dimensiones globales, hemisféricas y regionales, las que son pasadas por el tamiz de las decisiones de sus respectivas clases y grupos dirigentes.

Lo original del trabajo de Moniz Bandeira es que situó el análisis y el estudio de la política exterior y de las relaciones internacionales del Brasil en un contexto subsistémico: la Cuenca del Plata. Sus interpretaciones, sólidamente afirmadas en el método histórico de análisis, que se vale de fuentes primarias, con las cuales consigue un conjunto de informaciones empíricas, puestas en el contexto de un ámbito más amplio que lo nacional, le permiten sostener sus hipótesis y promover conceptos que dan una nueva perspectiva a la lectura tradicional de las relaciones internacionales intralatinamericanas y a éstas en el contexto hemisférico. Hay así un análisis del movimiento propio de características subsistémicas

³¹⁶ Río de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1973.

y en su relación con el centro hegemónico. He aquí donde Moniz Bandeira se encuentra con la visión de la "Escuela de Brasilia".

Siguiendo la metodología de los historiadores, tomando como base los archivos, situó a Brasil frente al conjunto de países de América Latina, concentrándose en las relaciones con Paraguay, Uruguay y, particularmente, con Argentina. En ese escenario podían leerse las influencias que los distintos sectores y clases sociales ejercieron y ejercían en las relaciones exteriores. Este contexto subregional estaba asimismo dimensionado por las influencias de un tercer actor clave, los Estados Unidos. De allí que su perspectiva fuera la de la relación triangular Brasil-América Latina-Estados Unidos. Esta perspectiva es la que permite sostener hipótesis históricas de largo alcance, tal como veríamos también en otros connotados trabajos de la "Escuela de Brasilia", en especial los de Amado Cervo y aquellas dos obras organizadas por José Flavio Saraiva³¹⁷.

Esta visión, desde un enfoque triangular de relaciones (Brasil, Argentina, Estados Unidos) retoma Moniz Bandeira en su más reciente obra, *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao MERCOSUR 1870-2003)*³¹⁸, que acaba de tener su edición en español, publicada en Argentina. Previo a una presentación de carácter teórico-metodológico de la obra³¹⁹, el autor aborda dichas relaciones desde una formulación hipotética centrada en tres puntos: a) que en las últimas décadas del siglo XIX la Argentina consolidó su Estado nacional, lo que le permitió disputar la hegemonía en América del Sur, mientras Brasil, dependiente de sus exportaciones de café a Estados Unidos, quedó en la esfera de influencia norteamericana; b) que Brasil contó posteriormente con mejores condiciones sociales y políticas para desarrollar el sector de bienes de capital y expandir su economía interna, lo que le permitiría, a partir de los años de 1970 restaurar una posición de *potencia regional* en América del Sur; c) que a pesar de los períodos de rivalidad con Argentina, las tendencias hacia la integración entre ambos países prevalecieron sobre aquella rivalidad; lo que permitió la creación del MERCOSUR, acuerdo que

³¹⁷Saraiva, José Flavio Sombra (1997), [org.], *Relações Internacionais Contemporâneas. Da construção do mundo liberal à globalização. De 1815 a nossos dias*, Brasilia, Paralelo 15. y J.F. S. Saraiva (2001), [org.], *Relações Internacionais. Dois Séculos de História*, Brasilia, FUNAG/Instituto Brasileiro de Relações Internacionais; Dois Volúmenes.

³¹⁸Rio de Janeiro,, Revan Editora, 2003; 680 págsn., ISBN 85-7106-272-2.

³¹⁹Esta es una característica de los autores de la "Escuela de Brasilia", así como de algunos autores de la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales, como Rapoport, Heredia, Spiguel, Madrid, Bernal-Meza, etc.

auspicaría la creación de una institución multinacional, siguiendo el ejemplo de la Unión Europea.

En un análisis sobre la obra, Carlos Eduardo Vidigal ha señalado que "A análise da lenta e gradual construção da moderna estrutura econômica brasileira, que se desenvolveu de forma paralela ao esgotamento do modelo agroexportador argentino e dos impasses sofridos pelo país visão desde os anos 1930, mantém o rigor da pesquisa e apresenta a clara continuidade dos efeitos da presença dos interesses dos Estados Unidos na América Latina, assunto já desenvolvido nos capítulos iniciais da obra, referentes às décadas finais do século XIX e às iniciais do século XX. Mas é a partir do capítulo XIII, em que Moniz Bandeira aborda os esforços desenvolvidos por Brasil e Argentina no sentido de uma maior cooperação bilateral e regional, que se revelam as estratégias desagregadoras desenvolvidas pela diplomacia norte-americana. Os esvaziamento da Operação Pan-Americana (OPA), o lançamento da Aliança para o Progresso, o apoio dado às soluções ditatoriais dos anos 1960 e 1970 e a insistência em temas como a cooperação tecnológica, o desarmamento e a não-proliferação de armas nucleares revelam a defesa dos interesses empresariais norteamericanos e a atitude deliberada de conter os projetos de desenvolvimento econômico autônomo. É nesse sentido que Moniz Bandeira sustenta sua tese da 'rivalidade emergente' nas relações entre Brasil e Estados Unidos, evidenciada durante o governo de Ernesto Geisel e que se estende, com surpreendente atualidade, os dias atuais"³²⁰.

Así, siguiendo la línea de otros autores de la Escuela de Brasilia, como Amado Luiz Cervo y Alcides Costa Vaz, y la de ciertos autores clásicos brasileños —tal Helio Jaguaribe y Samuel Pinheiro Guimarães—, Moniz Bandeira considera que la creación del MERCOSUR constituye un instrumento fundamental para que el Cono Sur alcance su desarrollo regional autónomo e independiente de la hegemonía norteamericana.

La obra mantiene el perfil metodológico que pone el análisis de las relaciones bilaterales contra el telón de fondo de la política exterior del Brasil y sus relaciones con el sistema internacional, en particular *aggiornando* ahora el escenario a las nuevas condiciones globales. Con su argumentación, Moniz Bandeira rebate uno de los mitos que habían abundado en la literatura de autores de ambos países en el pasado, aquella de una rivalidad latente y permanente entre ambos países del Cono Sur y, desde el punto de vista metodológico, común a otros autores de esa Escuela, utiliza el entrecruza-

³²⁰Vidigal, Carlos Eduardo (2003), "Moniz Bandeira, Luis Alberto. Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao MERCOSUR 1870-2003)", en *Revista Brasileira de Relações Internacionais*, Brasilia, Ano 46, N° 1, 2003; pp. 231-233 (Resenha).

miento de causas, procesos y fenómenos que son el resultado de transformaciones y tendencias que se desarrollan en el transcurso de largos períodos de tiempo. El contexto histórico de esos ciclos de larga duración ha dejado ya de ser interpretado y analizado desde las tradicionales *historias diplomáticas*. En tanto, al encuadrar sus análisis en los ejes sistémicos y subsistémicos (hemisféricos) y en relación a los ciclos hegemónicos, la política exterior y las relaciones bilaterales alcanzan una lógica comprensiva que permite considerarlas en toda su dimensión. El sistema mundial, desde el fin de la Guerra Fría, los condicionamientos impuestos por el *Consenso de Washington* y los proyectos hemisféricos de Estados Unidos, como ALCA, constituyen el nuevo escenario de hegemonía y establecen los límites al accionar externo de Brasil y sus estrategias de política internacional, en la medida que la potencia hemisférica ha conseguido, desde inicios de los años 1990, establecer nuevas alianzas con algunos países sudamericanos.

En general la obra es un trabajo más extenso y profundo, cuyas primeras líneas de investigación pueden rastrearse en el capítulo "O Brasil e o Continente"³²¹, presente en la obra organizada por Amado Luiz Cervo. En esa obra, publicada un año antes de aquella clásica *Estado nacional e Política Internacional na América Latina. O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, aparecen los dos ejes sobre los cuales Moniz Bandeira sustentaba el análisis de la política exterior brasileña: las relaciones con Estados Unidos (desde la subordinación hegemónica a la rivalidad) y la región sudamericana como contexto de las relaciones Brasil-Argentina, que van desde las disputas, el aislamiento, la rivalidad y finalmente el entendimiento bilateral.

³²¹ Moniz Bandeira, Luiz Alberto (1994), "O Brasil e o Continente", en Amado Luiz Cervo (Organizador), *O Desafio Internacional*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília; pp. 147-207.

CAPÍTULO VIII

ESTUDIOS SOBRE POLÍTICA EXTERIOR COMPARADA DE AMÉRICA LATINA

VIII-1. Dificultades teóricas y metodológicas en estudios comparados

Si hay un área que expresa con mayor claridad la escasa producción latinoamericana en los estudios internacionales es justamente aquella sobre política exterior comparada³²². Sin embargo, este no ha sido un problema exclusivo de la región. Autores norteamericanos han llamado la atención sobre la cuestión, con referencia a sus propios escenarios intelectuales³²³.

A pesar de esa deficiencia, algunos aportes fueron relevantes, constituyendo fuente de inspiración para estudios posteriores. Algunos autores latinoamericanos (Puig, 1984^a; Tomassini, 1987 y 1992; Bernal-Meza, 2000), así como otros de fuera de la región, pero preocupados por la discusión en torno de los problemas del abordaje de los estudios internacionales desde la perspectiva de los países en desarrollo (Kóraný, 1974; Hazleton, 1987), reflexionaron también sobre la cuestión.

³²² Para nuestras reflexiones aquí, hemos seguido nuestra obra anterior, *Sistema Mundial y MERCOSUR*, op. cit., Tercera Parte, Capítulo VIII.

³²³ Desde la perspectiva norteamericana, hay varias obras dedicadas al problema de los estudios comparativos. No siendo tampoco abundantes, merecen citarse la de Richard Merrit, *Systematic Approaches to the Study of Comparative Politics* (Chicago, Rand McNally and Co., 1971), Charles Kegley, *A General Empirical Typology of Foreign Policy Behavior* (Sage Publications, 1973) y James Rosenau (edit.), *Comparing Foreign Policies. Theories, Findings and Methods* (New York, The Free Press, 1974).

Uno de los trabajos pioneros de sistematización al respecto fue el de Carlos Pérez Llana, *¿Potencias intermedias o países mayores? La política exterior de Argentina, Brasil y México*, publicado en 1975. Si bien el objetivo específico del autor fue tratar el tema de la categoría "potencias intermedias" y su rol en el contexto sistémico de la *détente* (razón por la cual analizamos su trabajo en el Capítulo VI), es justo señalarlo aquí, en la medida que —tomando como punto de referencia la preocupación primordial— el autor debió realizar, previamente, un estudio sintético de carácter "comparativo" sobre la política exterior de esos tres países.

La preocupación por la búsqueda de un definido marco teórico-metodológico estaría presente en la reflexión de diversos autores. Una de las líneas de definición se concentró en el tema de la *esencia* de las relaciones internacionales de los países, que era el camino del abordaje sistémico, diferenciando entre países desarrollados y países en desarrollo (Tomassini, 1992; Bernal-Meza, 2000).

VIII-2. Contribuciones de Puig

Con la creación del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), a fines de los 70, la región dio un paso fundamental. En 1981, por su intermedio se decidió la realización de un estudio comparativo sobre la *política externa de los países latinoamericanos*, tema que involucraba, de por sí, recurrir a enfoques teórico-metodológicos.

Le correspondió a un grupo de investigación del Instituto de Altos Estudios de América Latina, de la Universidad Simón Bolívar (Caracas), coordinado por Juan Carlos Puig, la elaboración de un texto de trabajo preliminar. Su coordinador redactó un documento de trabajo, *"Aportes para la discusión de un cuadro metodológico y sistemático uniforme"*, que sirvió de base para la discusión en un seminario, organizado en ese mismo instituto, a comienzos de 1982. En ese encuentro se seleccionaron los países que serían objeto de estudio y los autores que se ocuparían de llevar a cabo los trabajos respectivos. La presentación de los mismos se hizo con ocasión de un seminario, que coincidió con la IV Reunión Anual de Centros Miembros del RIAL.

El trabajo del profesor Puig fue publicado como "Introducción" a la compilación de la cual él mismo se ocupó³²⁴ y que reunió

³²⁴ Puig, Juan Carlos (1984), [comp.], *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

los trabajos preliminares y las discusiones resultantes del seminario. El libro resultó ser el esfuerzo comparativo y sistemático más importante llevado a cabo hasta entonces en nuestra región y constituyó la primera experiencia, sirviendo de base para estudios posteriores.

En dicho texto, Juan Carlos Puig advertía que el estudio comparado de la política exterior, en general (es decir, tanto en las "teorías del Norte", como en América Latina) no contaba con teorías generales y de alcance medio de política externa, por lo cual no llegaba a satisfacer el objetivo básico de toda ciencia: lograr un cuerpo de conocimiento organizado teóricamente que se basara en investigación empírica acumulativa (Puig, 1984^a: 24 y ss.), apoyándose para su afirmación en los estudios de McGowan y Shapiro³²⁵.

Como señalamos en otro libro (Bernal-Meza, 2000:362), para el profesor Puig ocurría lo siguiente: desde el punto de vista del funcionamiento del régimen internacional, no existía —hasta entonces— una teoría que, por una parte, supusiera una aproximación fidedigna a la realidad y que, por otra, sirviera eficazmente a los fines prescriptivos de los Estados pequeños y medianos. Por esa razón, el método comparativo, en materia de relaciones internacionales, solía ser tan retaceado. El problema esencial, para el maestro Puig, era la existencia de subsistemas de Estados que se diferenciaban a tal punto, que era necesario abordar el análisis desde una perspectiva más amplia y compleja³²⁶.

Su perspectiva se sostenía en la convicción de que no existía una teoría de relaciones internacionales que supusiera una aproximación fidedigna a la realidad del sistema internacional y que, además, sirviera eficazmente a los fines prescriptivos de los Estados medianos y pequeños para alcanzar formas más autónomas de inserción externa. Para este autor, el paradigma atomista hegemónico (concepción *estado-céntrica*) reflejaba estructuras de la comunidad internacional atrasadas, que conformaban una imagen irreal e ideologizada que favorecía a las grandes potencias, en detrimento de las pequeñas y medianas; en tanto que las interpretaciones sustentadas en el Derecho Internacional (*juricistas*), se basaban en una

³²⁵ Patrick J. McGowan y Howard B. Shapiro, *The Comparative Study of Foreign Policy. A Survey of Scientific Findings*, Beverly Hill, Cal, Sage Publications, 1972.

³²⁶ van Klaveren (1984), había hecho, simultáneamente, otras reflexiones al respecto. Posteriormente, autores como Tomassini (1987), Hazleton (1987) y Muñoz (1987), se abocaron a abordar las especificidades de los estudios internacionales, según las diferencias que se apreciaban entre los distintos segmentos del sistema internacional, y que podríamos sintetizar entre "países desarrollados" y "países en desarrollo"; cfr. Raúl Bernal-Meza (2000:362-363).

perspectiva esencialmente normativa, que dejaba de lado el examen de la realidad social y de la justicia³²⁷. Al mismo tiempo, el paradigma tradicional (*realismo*), limitaba las perspectivas interpretativas de las propias potencias, ya que las mismas no advertían que su poder de destrucción masiva no podía traducirse en políticas concretas³²⁸.

De tal análisis se derivaba una conclusión significativa, según la cual no había grandes distancias entre los aportes de la "escuela norteamericana" y el pensamiento latinoamericano.

VIII-3. Aportes de proyectos: PROSPEL y Hirst en RIAL

Una segunda etapa de aportes lo constituyó el Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL), del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (Santiago de Chile), coordinado por Heraldito Muñoz. Este programa tendría una continuidad en el seguimiento de las políticas externas de los países de la región, dando lugar a una serie de publicaciones anuales, bajo el título de *Anuarios*, la primera de las cuales apareció en 1985, y que se proyectarían hasta iniciada la década de los 90. En ellos se hacía un pormenorizado balance de las políticas exteriores de cada país de América Latina y el Caribe, abordándose también el estudio de algunos temas o situaciones regionales hacia donde convergían los intereses de distintas políticas de estos países. Estos temas se referían a asuntos regionales o lo que en esos momentos se consideraban como "los temas relevantes de la agenda", fuera ésta subregional o regional.

A pesar de que su objetivo no fue realizar "estudios comparativos" sobre el comportamiento externo de las políticas, su gran aporte fue que, por primera vez, para un período determinado (correspondiente a la periodicidad de los "Anuarios"), los *insumos* para proceder a "estudios comparativos" estaban sistematizados.

En esta misma línea, aunque restringidos a un tema de la agenda, "las relaciones con Estados Unidos", un Grupo de Trabajo, en el marco de las actividades del RIAL, llevó a cabo un estudio sobre un número determinado de países. El trabajo, coordinado por Mónica Hirst y que diera por resultado una publicación espe-

³²⁷ Su propuesta teórica, la "Doctrina de la Autonomía", formulada inicialmente en diversos documentos, está ampliamente desarrollada por su autor en dos trabajos (Puig, 1980; 1984a), que son complementarios a su vez.

³²⁸ Puig fue quizás el primer analista de relaciones internacionales que advirtió la *no-fungibilidad* del poder nuclear.

cífica (Hirst, 1987), se abocó al tratamiento de estas relaciones, haciendo su "seguimiento y cambios", desde mediados de los 70 hasta el fin de la primera administración del presidente Reagan. El libro hacía un estudio de caso aplicado a siete países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México y Perú), sobre la base de un conjunto de factores comunes (estando allí, justamente, su aspecto comparativo) e incluía una "síntesis comparativa", realizada por Alberto van Klaveren.

VIII-4. Contribuciones de Tomassini y Bernal-Meza

Utilizando el modelo de Tomassini (1987), Raúl Bernal-Meza desarrolló un estudio comparativo sobre las políticas exteriores de Argentina y Brasil, aun cuando el modelo original estaba diseñado para ser aplicado al estudio de políticas exteriores específicas y no pensado *strictu sensu* para los análisis comparativos.

Siguiendo este marco metodológico, según el cual tres son las grandes cuestiones que definen y diferencian la política exterior de los países —1) la *agenda internacional*, es decir, los intereses concretos que los países persiguen en su accionar externo, 2) *los objetivos*, es decir, la posición que ese país desea alcanzar o el estado de cosas que pretende lograr a través de la satisfacción de sus intereses, y 3) *el estilo que caracteriza la formulación y aplicación de esa política*, que, sintéticamente, remite a su carácter más activo o pasivo—, aplicamos el modelo de análisis de política exterior para comparar las políticas exteriores de Argentina y Brasil, desde los tres puntos fundamentales: *Agenda*, *Objetivos* y *Estilo* (Bernal-Meza, 2000: 367-416), en un período que abarcó diez años (1990-2000).

El resultado dio por fruto el único trabajo existente hasta el presente, que analiza, comparativamente, la política exterior de dos países, durante un período significativo de tiempo (desde el cambio de gobierno que coincide con el fin de la guerra fría, hasta el fin de la década de los 90), estando en curso la extensión o incorporación de otros países de la región.

VIII-5. Nuevos *approaches*: el estudio de las "percepciones"

Siguiendo el camino señalado por la visión contemporánea de la historia de las relaciones internacionales, referida a la ampliación de los abordajes y de las fuentes como metodología para una me-

por investigación e interpretación de las relaciones internacionales, una nueva fuente vino a incorporarse al objeto de estudio: la de las percepciones. Esta idea, consistente en profundizar en la imagen del "otro" para una mejor comprensión de la política exterior; también comenzó a ser utilizada por los llamados teóricos de las relaciones internacionales y ambas iniciaron, en América Latina, desde mediados de la década de 1980, investigaciones en ese sentido.

Así, una perspectiva interesante por sus aportes a la comprensión sobre la naturaleza de determinadas constantes de las políticas exteriores fue incorporada, constituyendo en los años recientes una línea específica de trabajos. El fundamento de la preocupación analítica partió de la hipótesis según la cual las percepciones, o esa "visión del otro" —sustentadas a menudo en imágenes erróneas y preconceptos—, habrían influido en la formulación de las respectivas políticas externas, en particular sobre las relaciones bilaterales limítrofes.

Según la visión coincidente de distintos autores, algunas de esas percepciones llegaron a transformarse en verdaderas fuentes generadoras de las macrodecisiones de política exterior; es decir, aquellas que constituyen el hilo conductor fundamental de una política exterior y determinan conductas en los respectivos procesos de toma de decisión. En muchos casos, las mismas habrían llegado así a formar parte fundamental de la tradición de las políticas bilaterales.

Trabajos en esta nueva línea se fueron produciendo inicialmente en Brasil y Argentina, para abordar las percepciones sobre la naturaleza conductual de cada una de las partes en la política bilateral.

Estos nuevos abordajes constituyeron una línea original, que bien cabría incorporar en los llamados "estudios comparativos de política"; sin duda, serían utilizados tanto por aquellos enrolados en la historia de las relaciones internacionales como por los denominados teóricos de la ciencia de las relaciones internacionales. El resultado fue una lectura que ayudó a una mejor comprensión y permitió explicar por qué se reproducían determinadas conductas, frente a estímulos distintos. Los más relevantes estudios en esta nueva perspectiva se darían en investigaciones sobre las percepciones argentino-brasileñas y, en menor medida, en las argentino-chilenas. Ellas contribuirían significativamente al progreso de los estudios internacionales y modificarían las conductas a seguir respecto de procesos como los de integración y cooperación regionales.

En general se ha tratado de obras más bien generales, que abordan la relación global país a país, si bien hay otros estudios más específicos que tratan temas concretos de la política exterior; como la seguridad y las relaciones *vis-à-vis* los Estados Unidos.

Es cierto que el análisis comparativo ha formado parte de las preocupaciones del estudio de las relaciones internacionales desde hace años, tal como se advirtió en el capítulo referido a las políticas exteriores comparadas. La diferencia estriba en que aquí la preocupación no es sólo el estudio del comportamiento del otro actor frente a una determinada agenda política, sino la búsqueda de una interpretación que permita explicar por qué ese otro, en su relación con el primero, ve las cosas de determinada manera.

A modo de identificar un reducido conjunto de ejemplos, que nos sirvan de referencia en tanto nuevos aportes a los estudios internacionales en América Latina, podemos señalar algunos análisis que trabajan desde esa lectura, país a país, y de otros que toman una parte específica de la agenda bilateral. Entre los primeros, está la compilación de Torcuato S. Di Tella, *Argentina-Chile ¿Desarrollos paralelos?*³²⁹ y aquella de Alejandro Frigerio y Gustavo Lins Ribeiro, *Argentinos e Brasileiros. Encontros, imagens e estereótipos*³³⁰; mientras que, entre los segundos, se destacan el trabajo de Raúl Bernal-Meza, *Las percepciones de la actual política exterior argentina sobre la política exterior del Brasil y las relaciones Estados Unidos-Brasil*³³¹ y aquella más completa, en la medida que abarca la política exterior y su relación con la estrategia de inserción económica, organizada por Samuel Pinheiro Guimarães, *Argentina. Visões Brasileiras*³³².

³²⁹ Di Tella, Torcuato S. <comp.> (1997), *Argentina-Chile ¿Desarrollo paralelos?*, Buenos Aires, ISEN/Nuevohacer.

³³⁰ Frigerio, Alejandro <organizadores> (2002), *Argentinos e Brasileiros. Encontros, imagens e estereótipos*, Petrópolis, Editora Vozes.

³³¹ Bernal-Meza, Raúl (1999), *Las percepciones de la actual política exterior argentina sobre la política exterior del Brasil y las relaciones Estados Unidos-Brasil*, en *Estudios Internacionales*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XXXII, enero-abril de 1999, N° 125; pp. 51-82.

³³² Guimarães, Samuel Pinheiro <organizador> (2000), *Argentina. Visões Brasileiras*, Brasília, IPRI/CAPEs, Fundação Alexandre de Gusmão.

CAPÍTULO IX

FORMULACIONES ORIGINALES NACIONALES: PARADIGMAS DE POLÍTICA EXTERIOR DE AMÉRICA LATINA

IX-1. Etapa inicial: Colombia como primer ejemplo de formulación de un paradigma de inserción

Colombia representa el primer ejemplo; en el siglo XX, de modelo de política exterior para enfrentar los dilemas de su historia de fragmentación. Son los hechos históricos y la experiencia derivada los que llevaron a los grupos de poder gobernantes, en forma muy temprana, a formular un primer paradigma de política exterior. Es interesante analizar las fundamentaciones, en un país que sufrió, históricamente, una drástica disminución de su territorio; primero, como "Estado sucesor de la Gran Colombia" y la devaluación geopolítica como consecuencia del intervencionismo norteamericano que llevara a la pérdida de Panamá; y cómo éste resolvió, por decisión de sus elites dirigentes, el carácter de la inserción internacional bajo la nueva hegemonía emergente: los Estados Unidos.

A pesar que la rebelión de la provincia, en 1903, provocó un impacto traumático, cambiando la idea que el poder en Bogotá se hacía de Washington y del menoscabo provocado por la diplomacia del poder practicado por Estados Unidos en contra de Colombia, su dirigencia política fue la primera en la región en aceptar el "realismo de los débiles".

Marcos Fidel Suárez, siendo presidente de la república señaló que la política más sensata *vis-à-vis* la naciente gran potencia del Norte era buscar una relación viable, aceptando que el poderío

imperial de los Estados Unidos hacía imposible la recuperación de Panamá. Suárez cerraba así el ciclo que iniciara como canciller, cuando en 1914 negoció el Tratado Urrutia-Thompson, por el cual Washington se comprometía a realizar algunos gestos y actos "reparadores", ante la fragmentación del territorio y la construcción del Canal.

Como presidente, Suárez acuñó el concepto de *respice polum*, para calificar e identificar la forma cómo su país debía situarse en relación a la potencia: Colombia debía orientarse por la "Estrella del Norte". Su política exterior, de bajo perfil, debía seguir como rumbo la orientación de Washington. El paradigma *respice polum* fundamentó así la más importante y dominante de las tradiciones de la política exterior colombiana: la lealtad incondicional frente a Washington. Es la declaración de que Colombia está en la esfera de influencia norteamericana y su situación es aceptada por el país del Norte. Los efectos, en términos de tradición de política, fueron dos: el renunciamiento a una política exterior propia y autónoma (pues Colombia sigue a Estados Unidos en su política internacional) y una práctica política de *low-profile* en asuntos internacionales.

El *respice polum* constituyó un sistema de ideas, una primera pretensión teórica que buscó sostener el cambio —y la continuidad de una política internacional—, de una forma de inserción de la política exterior que fundamentó el alineamiento con Estados Unidos y el "bajo perfil".

A pesar de ser el paradigma *respice polum* el que mayor vigencia ha tenido en la política exterior colombiana, en diversos momentos los grupos políticos dirigentes (liberales y conservadores) tuvieron la percepción de que tal alineamiento no producía los beneficios que se esperaban. Así, durante la gestión como canciller de Alfonso López Michelsen (1968-1970), éste acuñó un nuevo paradigma de política exterior: *respice similia* y que implementaría como presidente, en su gestión (1974-1978).

La idea de "mirar a los semejantes" permitió entonces reformular la política exterior hacia una línea de mayor congruencia con los esfuerzos que impulsaban algunos países latinoamericanos, fundamentalmente México y Chile, buscando crear una nueva política exterior latinoamericana que, promoviendo la integración económica y la cooperación política, pudiera generar una posición común en torno a una agenda temática para las relaciones entre la región y Estados Unidos.

Los efectos de la aplicación del nuevo paradigma fueron diversos. En primer lugar, se produjo una *universalización* de las relaciones diplomáticas de Colombia, incluyendo en ellas a países que no contaban con el beneplácito de los Estados Unidos (por ejemplo,

Cuba); en segundo lugar, incorporó a Colombia al grupo de países que impulsaban las discusiones y la negociación de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI); en tercer lugar, con la participación además de Venezuela y Costa Rica, se apoyó la defensa de los derechos que sobre el Canal de Panamá tenía este pequeño país centroamericano.

Las presidencias de López Michelsen y de su sucesor, Julio César Turbay Ayala (1978-1982), bajo el paradigma *respice similia*, acercaron al país a los nucleamientos de países en desarrollo. Colombia simpatizó entonces con el Movimiento de los No Alineados (evidenciando con ello su relativo alejamiento de Estados Unidos) e impulsó —junto a los restantes países del Acuerdo de Cartagena— una política común en el seno del Grupo Andino.

No obstante, diversos acontecimientos, internos y externos (deterioro de las reservas internacionales y del comercio exterior; la extensión del conflicto guerrillero con el M-19; el conflicto con la Nicaragua sandinista a propósito del Archipiélago de San Andrés; profundización de las diferencias con Venezuela, en torno a la delimitación de zonas limítrofes en el Golfo de Venezuela, etc.) llevaron a un retorno a la tradicional y dominante política de seguimiento sostenida en el paradigma del *respice polum*, buscando con ello apoyo hegemónico a su situación de deterioro *leviatánico* del poder del Estado.

A pesar del hecho de que distintos gobiernos pueden ser identificados con una u otra adhesión a estos paradigmas, diversos estudiosos de la política exterior colombiana, como Drekonja³³³, Pardo y Tokatlián³³⁴, Drekonja y Cepeda³³⁵, Cepeda y Pardo³³⁶, identifican la orientación general de ésta como un *movimiento pendular, ambiguo y controvertido*, entre estas dos grandes concepciones: *respice polum* y *respice similia*.

Para Tokatlián, por ejemplo, un examen más detallado mostraría que, desde mediados de los años 70, las dos concepciones no

³³³ Cfr. Gerhard Drekonja, "Colombia", en Gerhard Drekonja y Juan G. Tokatlián (1983).

³³⁴ Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlián (1989), "Teoría y práctica de las relaciones internacionales: El caso de Colombia", en Juan Carlos Puig, et. al., *Teorías de Relaciones Internacionales y de Derecho Internacional en América Latina*, Caracas, Universidad Simón Bolívar/Instituto de Altos Estudios de América Latina/O.E.A., 1989; pp. 485-521.

³³⁵ Gerhard Drekonja K. (con la colaboración de Fernando Cepeda Ulloa), "La Política Exterior de Colombia", en Juan Carlos Puig (comp.), *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984; p. 279-312.

³³⁶ Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo (1986), "Colombia. Política Internacional, 1930-1986", Bogotá, Centro de Estudios Internacionales, mimeo.

resultaron, en la praxis, tan antitéticas e incompatibles, excepto en períodos concretos, relativamente breves, y que los gobiernos se comportaron de uno u otro modo según cuestiones, necesidades y dificultades de la agenda externa del país³³⁷. Su interpretación es que la línea que vinculó a los defensores de ambas concepciones fue un tipo de *realismo colombiano*, es decir, una adaptación nacional del paradigma realista³³⁸, con una heterogeneidad práctica en la comprensión y el empleo de dicho enfoque, entre dos posiciones: los "realistas pasivos/subordinados", que consideran que la condicionalidad del sistema mundial es tan grande y los recursos de poder de Colombia tan escasos, que las opciones externas son pequeñas, salvo cuando se actúa en consonancia con Estados Unidos, y los "realistas activos/autonomistas", que consideran que el entorno global no es ni inflexible ni invariable y que, por lo tanto, habiendo incremento de los recursos nacionales para ser utilizados en la escena internacional y con creatividad ante la cambiante situación regional y mundial, Colombia debía aumentar su grado de actuación internacional.

No obstante, la tradición de alineamiento de la política exterior colombiana a la línea de política internacional de Washington es evidente y la "sintonía con Washington" predominante cuando se revisan las posiciones sostenidas por el país en diversos foros internacionales. La continuidad y profundización de la *relación especial* con Estados Unidos, percibible durante los años de 1990 y evidente, actualmente, bajo el "Plan Colombia", señala también la dependencia que los grupos de poder del país tienen de Washington, a quien percibieron, históricamente, como garantía y salvaguardia de nuevas devaluaciones de poder (geográfico, político, etc.).

A pesar de los vaivenes y resultados ambiguos de la aplicación de estos paradigmas, lo importante es que constituyeron modelos que funcionaron como "la hoja de ruta" a seguir por la política exterior. En particular, el paradigma *respice polum* constituyó una formulación original, temprana, de elaboración teórico-conceptual en relaciones internacionales.

³³⁷ Juan Gabriel Tokatlián, *Autonomía y política exterior colombiana: entre la necesidad y la oportunidad*, Bogotá, CEI-Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, 1992.

³³⁸ Nótese la cercanía conceptual con el "Realismo Periférico", formulado para la Argentina por Carlos Escudé.

IX-2. Proyección contemporánea del pensamiento aprista

Como señalamos en el Capítulo I, Víctor Raúl Haya de la Torre sería uno de los precursores del pensamiento latinoamericano en relaciones internacionales, en los tempranos años de las décadas de 1920 y 1930.

Contemporáneamente, su pensamiento, desde la tribuna política del *aprimo*, aquel partido de proyección continental y nacional, aportaría bases doctrinarias al núcleo ideológico-político de la Constitución del Perú de 1979 y, en más directo sentido, a lo que debería ser la política exterior del país. Según Luis Alberto Sánchez y Luis Gonzales Posada, la proyección del pensamiento de Haya de la Torre en relaciones internacionales, que denominan como "diplomacia aprista", se aplicaría —como mejor ejemplo— bajo el gobierno de Alan García. De acuerdo con estos autores, García aplicaría muchos de los principios formulados en los orígenes del APRA por su fundador; los que se habrían reflejado en la toma de posición de aquel gobierno peruano frente a distintos temas y agendas, entre ellas, el conflicto centroamericano (dando origen al "Grupo de Apoyo a Contadora"), la defensa de los principios de la Corte Internacional en el conflicto entre la Nicaragua sandinista y los Estados Unidos, el relanzamiento de la integración y cooperación latinoamericanas, el tratamiento a dar al problema de la deuda externa, etc., cuestiones todas que ocuparon la agenda latinoamericana a partir de mediados de los años 80³³⁹. Como ha señalado el diplomático Gonzales Posada, recordando la lucha política del fundador del APRA, "su recuerdo estimula el presente trabajo sobre la política exterior del APRA, que empieza a realizarse a partir del 28 de julio de 1985 y que tuvo en Alan García a su conductor. Esta política —insistimos— tiene la particularidad de mantener la vigencia de principios fundamentales enunciados por Haya de la Torre hace más de sesenta años e incorporados al programa máximo del partido. Estos planteamientos, además, han sido recogidos por la Carta Política aprobada en 1979. Hay, pues, una impecable secuencia entre el artículo «¿Qué es el APRA?» publicado en 1926, el libro «El Antiimperialismo y el APRA», escrito en 1928, y el contenido de nuestra Carta Constitucional. Y todo ello se conjuga con la clara orientación que el presidente Alan García ha impreso a las relaciones internacionales del Perú desde que asumiera una doble y enorme responsabilidad en 1985: una pública, como gobernante de una nación cuyo destino recibió en estado de crisis, y otra, personal y

³³⁹ Al respecto, cfr. los Anuarios *Las Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe*, compilados por Heraldo Muñoz y editados por PROSPEL,

partidaria, como discípulo y sucesor de Haya de la Torre, cuyo pensamiento debe ser realizado" (Gonzales Posada, 1987:39).

No obstante al hecho de no emitir aquí juicio respecto de lo que sería efectivamente el gobierno de Alan García, lo cierto es que algunas de las iniciativas que relanzaron la búsqueda de concertaciones y objetivos comunes en América Latina, durante la década de los 80, tienen la impronta de aquellas ideas puestas en práctica por su diplomacia³⁴⁰.

IX-3. Una tradición de pensamiento: Chile y el mundo

Como se señaló en el capítulo I.3, los grupos gobernantes chilenos impulsaron tempranamente iniciativas de integración económica, buscando hacer de la región hispanoamericana un escenario económico privilegiado en las relaciones entre sus Estados miembros. Junto a esto y como principio sustentador de las relaciones exteriores, recurrieron al *legalismo*, el que daría origen a una tradición de política exterior. Más tarde, la cooperación política, como instrumento para mejorar las condiciones de debilidad y poder relativos de la región frente al mundo, sería fuertemente impulsada por la política exterior. Estos elementos constituyen un aporte que valorizó, históricamente, la cooperación —regional e internacional— y la integración económica, dando sustento a una política exterior de "iniciativas", es decir, a un activismo y *alto perfil*.

Pasada la etapa de formación y organización del Estado nacional, Chile buscó asegurar sus fronteras nacionales por diversos medios (tratados, acciones de conquista, guerras, políticas de *statu quo*, etc.), período que un autor ha designado como de *nacionalismo político*³⁴¹. Se busca afianzar la presencia del Estado-nación en el sistema internacional, proceso en el cual determinados principios jurídicos surgirán como fuente de su tradicionalismo en política exterior. Igualdad entre las naciones; pertenencia a un destino común y res-

³⁴⁰ Cfr. al respecto, Alicia Forman, *Puentes sobre la turbulencia. La concertación política latinoamericana en los 80*, Santiago, FLACSO, 1990; Luciano Tomassini (comp.), *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, Buenos Aires, RIAL/Grupo Editor Latinoamericano, 1990; Raúl Bernal-Meza, (1991), "La concertación política regional y el proceso de integración en el contexto de los cambios mundiales" y, por año, los respectivos Anuarios compilados entre esos años por Heraldo Muñoz y publicados por PROPEL.

³⁴¹ Walter Sánchez, G., "Las Tendencias sobresalientes de la política exterior chilena", en W. Sánchez G. y Teresa Pereira L., *150 Años de Política Exterior Chilena*, Santiago, Editorial Universitaria; colección Estudios Internacionales, 1977.

peto por el principio de no-intervención son elementos que van a afianzar una idea igualitaria en la participación de las naciones en el sistema internacional y que estará presente en la política exterior chilena hasta la constitución de las Naciones Unidas.

Así, Chile asume un estilo diplomático de política exterior que se va afirmando en su accionar externo por la solidez que le aseguran sus instituciones políticas y el proceso de toma de decisiones nacionales en materia internacional. Por esa tradición de relacionamiento, que se extiende al mayor número posible de naciones y por el respeto a sus tratados, Chile asume un neutralismo activo durante la Primera Guerra Mundial. Adhiere vigorosamente al pensamiento *wilsoniano* y apoya la creación y el fortalecimiento de la Sociedad de las Naciones, en la cual cabrá particular rol a la representación nacional (Bernal-Meza, 1989:158-159).

A pesar de las variables y contingencias políticas, económicas y sociales internas, la política exterior siguió exhibiendo en los primeros cuarenta años del siglo XX una notable continuidad, con una estricta adhesión al derecho internacional y una conducta legalista en el manejo de la política externa. Ambos instrumentos fortalecerían la activa participación en los foros multilaterales y la búsqueda de solución pacífica a las controversias³⁴². La reafirmación permanente del principio de la intangibilidad de los tratados se justificaba en la efectividad de la presencia internacional de Chile y en la "constatación pragmática de que a través del apego a las normas jurídicas internacionales podían garantizarse más fielmente los intereses permanentes de Chile". Como señala una autora, "fue esta concepción jurídicista de la política interna y su correspondiente expresión en la política externa, presente durante la vigencia del sistema democrático, la que contribuyó a dotar de coherencia y legitimidad a una política exterior principalmente fundada en la promoción de un sistema internacional basado en el Derecho Internacional"³⁴³.

"Esta denominada *tendencia histórica*, nacida en el siglo XIX, puso énfasis en los aspectos formales de la tradición política chilena y en el establecimiento de vínculos jurídicos internacionales. Ella se manifestó, por otra parte, en la relevancia que tuvo en la tradición de análisis y estudio sobre la evolución de la política exterior nacional, elementos con los cuales se fue forjando la forma-

³⁴² Boris Yopo, "Seguridad Nacional y Política Exterior" y Pilar A. Armanet, "Elementos para la formación de un consenso sobre la política exterior de Chile", en José Thiago Cintra (editor), *Seguridad Nacional y Relaciones Internacionales: Chile*, México D.F., Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, 1987; p. 49-60.

³⁴³ Pilar Armanet A., "Elementos para la formación de un consenso sobre la Política Exterior de Chile", op. cit., p. 55-56.

ción académica y la experiencia de los diplomáticos. Fundamentos y práctica (activismo) van caracterizando a su vez a la política exterior con una definida *continuidad*. Estas características alentaron, por otra parte, la descripción histórica en el estudio de las relaciones internacionales del ambiente diplomático-académico chileno, lo que trajo aparejado un alejamiento de los presupuestos teóricos que la elaboración académica sistemática producía en el mundo desarrollado para aplicar a la problemática mundial. Lo cierto es que la actuación internacional no mostraba signos de que hubiera que cambiar de conducta. El país se sentía cómodo actuando en un sistema de respeto a la igualdad jurídica de los Estados, en un escenario internacional donde la nueva potencia, los Estados Unidos, declaraban el respeto a los tratados justos y públicos, así como al derecho internacional (Bernal-Meza, 1989:160).

"La realidad en la percepción de dónde estaba el poder produjo una tendencia mayoritaria de aproximación a las concepciones de equilibrio de poder y en menor grado a un desarrollo teórico que ponía la atención sobre la relación entre dependencia externa y estilo de desarrollo nacional. El alineamiento con Estados Unidos, posteriormente, coincidiría —tal como lo harían notar los teóricos de la dependencia— con la aceptación de la reproducción interna del modelo centro-periferia. Aparecen así dos niveles de influencia teórica que comienzan a acompañar al tradicionalismo de la política exterior chilena: el realismo clásico y el cepalismo-desarrollismo, a los que se agregará luego la corriente dependencista.

"El derecho y la historia se constituyeron en baluartes de apoyo metodológico y teórico del período tradicionalista. Con las percepciones del realismo y la vinculación centro-periferia comenzaban a desarrollarse otras manifestaciones de las ciencias sociales, tal las ciencias políticas y los primeros estudios autónomos de las ciencias internacionales.

"El modelo tradicional y el realismo político coexistieron, aplicándose cada uno según el consenso nacional, las orientaciones políticas del gobierno o las exigencias *pragmáticas* de las relaciones exteriores. La tendencia juricista mantuvo su vigencia para la solución de los grandes problemas, fundamentalmente los de carácter limítrofe. Como dice un autor, aunque a la larga *realismo político* y *legalismo* pudiesen aparecer como contradictorios entre sí, fueron de hecho complementarios en la medida en que la pérdida de influencia externa basada en relaciones de poder y la estratificación del sistema internacional de post-guerra pudo ser sustituido por una imagen gravitante construida en torno al prestigio jurídico. En síntesis, a través de su evolución histórica, Chile actuó primero

por presencia y luego por tradición³⁴⁴. Esta coexistencia de diversas tendencias y concesiones teóricas en un mismo período de la política exterior chilena será la característica hasta el presente, aunque la alteración de la tradición democrática, luego del 11 de septiembre de 1973, reiterará la priorización del modelo de desarrollo interno como condicionador de la política exterior, con lo cual las tendencias surgidas bajo el amparo de un sistema de derecho en el contexto interno perderán vigencia, limitándose su autonomía y tradicionalismo, aunque sin desaparecer del todo" (Bernal-Meza, 1989: 159-162).

De manera general y a diferencia de otros países hispanoamericanos, durante el siglo XIX Chile no aparece como un país muy proteccionista, como tampoco muy partidario del libre comercio. El arancel aduanero se utilizó más bien como un criterio de recaudación fiscal; política que cambia con la llegada al gobierno del Frente Popular y la presidencia de Pedro Aguirre Cerda (1938), quien cambia radicalmente el papel del Estado en el desarrollo y la economía chilenos (Bernal-Meza, 1989;1989;1996).

Después del fracaso del "Estado conservador" y del "Estado liberal" en el siglo XIX, en cuanto a la construcción de un país desarrollado; de la dilapidación de los recursos y beneficios obtenidos en la Guerra del Pacífico, el Estado chileno llegó a su crisis, expresada en la guerra civil de 1891, en la "crisis del salitre" (1916-1928) y en la "crisis del 30". A partir de entonces, la sociedad chilena optó por un nuevo modelo de Estado y sociedad, el que fue instalado en 1938 y que se mantuvo hasta 1973. Este modelo, similar a aquellos de la misma época en Argentina y Brasil, se caracterizaría por el importante papel del Estado en el desarrollo económico y social, con un fuerte rol interventor, regulador y subsidiario de la economía de mercado; es decir, un Estado empresario y desarrollista. Es también en ese período que se fortalece la democracia, a través del voto femenino y la ampliación de la participación política popular. El sistema democrático se transforma en el sustento y la imagen de una activa política exterior (Bernal-Meza, 2003^a).

Lo llamativo es cómo una gran tradición de pensamiento, con innumerables aportes de sus intelectuales, diplomáticos y académicos, en casos pioneros en los estudios internacionales latinoamericanos, no ha dado lugar a una "escuela sistematizada" de pensamiento.

³⁴⁴ Juan Salazar Spark, "El Pacífico: Nueva dimensión de la Política Exterior Chilena", en Pilar Armanet A. (ed.), *América Latina en la Cuenca del Pacífico: Perspectivas y dimensiones de la cooperación*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Colección Estudios Internacionales, 1987; p. 126-149. la cita corresponde a la página 139.

Chile aportó muchos pensadores y "hombres de acción" a las relaciones internacionales de América Latina. Nombres como los de Hernán Santa Cruz, Felipe Herrera, Gabriel Valdés y Luciano Tomassini representan la mejor simbiosis de ambos atributos; pero su vocación fue más latinoamericanista que una obra y acción refugiada en los límites de lo nacional.

Es significativo que, en el caso de Argentina, los paradigmas de política exterior diseñados, demostraron la aspiración de sus creadores y de las comunidades epistémicas que les dieron origen a insertarse en el debate internacional sobre modelos, paradigmas y construcción de teorías de política exterior. En el caso brasileño, los distintos aportes darían origen a una "escuela de pensamiento" en los estudios y abordajes de las relaciones internacionales, tal como se analizó en otros capítulos. Ahora bien, ¿cuál es la explicación para que esto no sucediera en Chile?

Es cierto que, en el caso chileno, ha habido *paradigmas*, en tanto "sistemas de ideas y creencias", que sustentaron la política exterior (como fue el tradicionalismo y el legalismo), pero sin *teoría*. Como señaló Stanley Hoffmann, una "ciencia" (como aquí el caso de las relaciones internacionales) sin una teoría aún puede ser una ciencia con un paradigma. Sin embargo —agregaba este autor—, en ausencia de una teoría, una segunda pregunta ha sido difícil de contestar: ¿qué es lo que debe ser explicado?³⁴⁵

Específicamente, ¿qué debería ser explicado en el caso de las relaciones internacionales y la política exterior chilena? Aquello que impidió que esa tradición, llevada al nivel de paradigma, se transformara en la pretensión de una constante teórica que sustentara la política exterior.

Creemos que las razones están en las consecuencias del quiebre de su tradición democrática y la pérdida del sustento de la vinculación entre régimen político y política exterior, ocurridos en 1973.

Los gobiernos democráticos de la década de los 90 (y que se proyecta hasta el presente) abandonaron la alternativa de una política de "alto perfil", como fue su tradición diplomática hasta 1973 (Bernal-Meza, 1989; 1989^a). Los gobiernos de la "Concertación"³⁴⁶ hicieron de la política exterior chilena la **política de un Estado comercial**. Eso explica la ausencia de formulaciones novedosas y originales, puesto que la academia, predominantemente, acompañó esa gestión de gobierno. Sin embargo, la característica "extroverti-

³⁴⁵ Stanley Hoffmann, *Jano y Minerva*, op. cit.; p. 28.

³⁴⁶ Alianza de centro-izquierda, integrada por los partidos Demócratacristiano, Radical y las dos vertientes del socialismo, el Partido Socialista y el Partido por la Democracia o PPD.

da" de la economía chilena nace desde su condición colonial y se proyecta durante todo su ciclo histórico como nación políticamente independiente³⁴⁷.

Contemporáneamente, lo que más se acercaría a la formulación de un paradigma de política exterior fue el *pluralismo ideológico*, aplicado entre 1970 y 1973. A pesar de que existió en la formulación de la política exterior un "principismo revolucionario", una "subcultura revolucionaria", que hacía a ésta ser solidaria, al menos en el discurso, con la causa socialista internacional y con la suerte del Tercer Mundo en general, hubo, junto a él, en forma concurrente, una etapa de pragmatismo, mediante el cual el país respondería a las condiciones hostiles del sistema internacional³⁴⁸. Éstas se debían a las políticas hemisféricas, implementadas por EE.UU., y las políticas sudamericanas, impulsadas por Brasil (Bernal-Meza, 1989; 1989a). Así, junto a la autonomía periférica —heredada del pensamiento de izquierda ya presente bajo el gobierno de Frei—, por la influencia de los enfoques dependencistas aparece el pluralismo ideológico, con el cual el gobierno de Allende buscó enfrentar la concepción de las "fronteras ideológicas" que le imponía en el cono sur la política exterior brasileña. Este pluralismo ideológico que unificaba el discurso externo con el interno, expresaba la compatibilidad del socialismo con la democracia y el desarrollo económico, en un régimen político pluralista, el cual, por otra parte, no excluía la cooperación y la integración como instrumentos válidos a usar por la región, y comprometía al país con esos esfuerzos³⁴⁹.

Los antecedentes y evolución contemporánea de la política exterior chilena revelan que hasta 1973 ésta se caracterizó por un considerable componente de "tradición", cuya base de sustentación lo constituyó el régimen político-constitucional democrático. Estado de derecho y legalidad interna permitieron sostener una política exterior con consenso interno y proyección histórica, cuyos principios, respeto a los tratados, al derecho internacional y cumplimiento de los compromisos asumidos, recibieron también la incorporación de concepciones, valores e ideas provenientes de las platafor-

³⁴⁷ Esta condición "extrovertida" es naturalmente asociada a una situación de subordinación y dependencia, según distintos períodos históricos; cfr. Raúl Bernal-Meza, *Historia Social de las Relaciones Internacionales de Chile*, op. cit.; Roxborough, O'Brien y Roddick (1979); Montoro (1995); Sempat Assadourian (1984).

³⁴⁸ Una importante obra que analiza en profundidad la política exterior del gobierno de Salvador Allende es la de Joaquín Fernando, *Chile y el Mundo 1970-1973. La Política Exterior del Gobierno de la Unidad Popular y el Sistema Internacional*, Santiago, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, 1985.

³⁴⁹ Cfr. Walter Sánchez G. (1977) y Raúl Bernal-Meza (1989; 1989a).

mas político-ideológicas de los partidos políticos y coaliciones de gobierno. Cada una de sus etapas, desde el abandono progresivo del alineamiento con Estados Unidos, característico del período 1946-1960, hasta la llegada al gobierno de la Unidad Popular, bajo la presidencia de Salvador Allende —que tiñó la política exterior con algunos principios importantes como el “pluralismo ideológico”— significaron sucesivos progresos en la actuación internacional. Durante esa extensa etapa, la política exterior se caracterizaría por una firme vocación multilateralista, comprometida con la integración y la solidaridad latinoamericanas y una creciente tendencia hacia la universalización de las relaciones diplomáticas (Bernal-Meza, 1989; 1989^a; 1996; 2003^a).

Con la llegada del régimen militar presidido por Augusto Pinochet, en septiembre de 1973, la política exterior tradicional desaparece rápidamente: “En forma paralela al golpe de Estado, en el ámbito de la política internacional no sólo se rompió el vínculo entre democracia y política exterior, sino que en forma simultánea también se rompió el principio de universalización de las relaciones diplomáticas”³⁵⁰. Se produjo entonces el abandono de la alta política como eje central de su diplomacia, lo que marcó un cambio muy significativo en el rumbo de la política exterior chilena, volcándose ésta hacia una diplomacia comercial, aun cuando también se incorporarían dinámicas propias de la alta ideologización del régimen. Chile fue así el primer país latinoamericano que comenzó a aplicar, a partir de 1974, el modelo de liberalización de mercados y de apertura a la economía internacional (Muñoz, 1996), modelo cuya continuidad sostiene su actual inserción internacional.

Es en este cambio donde se encuentra el origen del nuevo pragmatismo en la política exterior chilena, que tiene su fundamento en la teoría económica neoliberal, que implica reformas estatales y supone oportunidades económicas indefinidas. Por lo tanto, el nuevo enfoque de la diplomacia chilena es la baja política, o dicho de otra forma, un énfasis más profundo sobre los asuntos económicos y la apertura hacia los mercados internacionales.

Bajo ese realismo pragmático, las características de la actual política exterior (1990-2003) están dadas por la combinación de cuatro factores: 1) los determinantes del modelo económico heredado y que los gobiernos de la Concertación aceptaron mantener; 2) el pragmatismo político, para hacer externamente lo que el nuevo sistema internacional de post-guerra fría y el nuevo orden mundial de la economía política permiten; 3) las condicionalidades del pro-

³⁵⁰ Francisco Rojas Aravena, “Chile: cambio político e inserción internacional. 1964-1997,” *Estudios Internacionales*, Julio-Diciembre 1997, N° 119-120: 388.

ceso político interno, la “transición democrática” y la vigencia de la Constitución autoritaria de 1980; 4) los valores que han tratado de incorporar los partidos políticos que integran la alianza que ha gobernado este período de transición, sostenidos por la propia tradición de política exterior previa al golpe de Estado, la exaltación de la democracia como sistema político, la participación y otros principios doctrinarios vinculados con el pensamiento de los propios partidos que integran la Concertación.

Los resultados de la política exterior, por su parte, muestran que uno de los debates centrales que se plantearon con el retorno de la democracia, en un contexto que coincidió con el fin de la guerra fría y el proceso de transición hacia un nuevo orden mundial, se relacionó con la vigencia que ahora podían tener algunas categorías históricas que habían sido muy importantes en la política exterior chilena. Algunas de las continuidades históricas —que la política exterior siguió reivindicando como “políticas de Estado” en términos un poco retóricos— ahora parecían tener poca aplicación real en el fondo, porque el contexto global había modificado profundamente, según sus formuladores, la vigencia de esas “verdades históricas”.

El problema del cambio se planteó entonces como un desafío: mientras más cambiaba el mundo ¿la política exterior debía mantenerse, con el mismo estilo diplomático y las mismas posiciones internacionales del pasado? La respuesta fue el pragmatismo: aceptación de un reducido poder relativo con una capacidad de prever escenarios globales, regionales, subregionales y nacionales. Sin embargo, la política exterior chilena es una política conservadora, que se mueve y evoluciona lenta, mesurada y reservadamente. Nuevamente, los valores democráticos cimentan la diplomacia chilena, orientándola hacia un orden institucional amparado en el apego a la ley y la autoridad impersonal³⁵¹, en lo interno, y el respeto al derecho internacional en sus relaciones con América Latina y el mundo (Bernal-Meza, 2003^a).

Como política pública cuyo objetivo primordial es colaborar en el desarrollo nacional, el destino de la política exterior fue definido en los términos de servir instrumentalmente a la resolución del problema del subdesarrollo y limitar la dependencia externa, cuestiones que le ha impuesto, históricamente, la propia heterogeneidad estructural de la sociedad y su economía. La solución fue vista entonces en la continuidad del modelo de inserción internacional basado en la apertura: una economía pequeña, cuyo comer-

³⁵¹ Uno de los principios fundamentales impuestos por el estadista Diego Portales en el inicio de la organización nacional e inscrito en la Constitución de 1833.

cio exterior le aporta hoy más del 58% de su PIB. Tal como describió un analista y diplomático chileno, hay un modelo económico-social que sostiene la política exterior: "la política exterior proyecta valores y es, en buena medida, un reflejo de la política interna" (van Klaveren, 2000:130).

El espíritu comercialista, que en realidad animó la política exterior chilena desde la dictadura militar, se transformaría en un modelo de política exterior para otros países, deseosos de aumentar su inserción comercial en el mercado internacional. En este sentido, en términos funcionales, coincidió con la brasileña del período militar (1974-1985), pero diferenciándose profundamente en los contenidos: alto ideologismo en el caso chileno, pragmatismo político en el caso brasileño. Sin embargo, por su pragmatismo y bajo perfil, desde fines de los años 80 y durante los 90, se transformaría en virtual "paradigma" de política exterior en la región, en una época de "globalización económica".

IX-4. Etapa contemporánea: presentación metodológica para el estudio de política exterior

Un tema que ha venido siendo asociado a la preocupación contemporánea por los estudios internacionales —específicamente aquellos que se aplican al análisis sobre los cambios del sistema mundial y las políticas exteriores— es aquel que, buscando mayor comprensibilidad sobre las constantes y bruscas rupturas que han acompañado las estrategias políticas de inserción internacional de distintos países latinoamericanos, se ha preocupado también por el problema de los *abordajes teóricos, metodológicos y epistemológicos* para su estudio.

Dos "escuelas" latinoamericanas concentraron la mayoría de los estudios en estos campos: la brasileña y la argentina.

a) Escuela de Brasilia

Desde la perspectiva brasileña, una visión predominante, por la calidad de sus estudios y los grandes aportes en términos de investigación y publicaciones, viene dada por la "historia de las relaciones internacionales" de la Universidad de Brasilia, surgida inicialmente en el ámbito de su Departamento de Historia y actualmente asociada al Departamento de Relaciones Internacionales.

Este grupo, al que por su importancia denominaremos como "escuela de Brasilia"³⁵², está integrado por Amado Luiz Cervo, Luiz Alberto Moniz Bandeira, Estevão Chaves de Rezende Martins, José Flávio Sombra Saraiva y Wolfgang Döpcke³⁵³, entre los más relevantes y a los cuales se ha agregado una nueva generación de jóvenes académicos³⁵⁴.

Los miembros de esta "escuela" contribuyeron desde los años 70 al perfeccionamiento del área de estudios internacionales, provocando una profunda modernización en la historia de las relaciones internacionales.

Metodológicamente, una de sus importantes contribuciones para el desarrollo de la disciplina fue la percepción de que los archivos diplomáticos no eran suficientes para una buena investigación de la historia de las relaciones internacionales, para lo cual debía ampliarse la búsqueda de fuentes, incluyendo las parlamentarias y periodísticas y, metodológicamente, hacer uso de las técnicas de la historia oral y del análisis del discurso. Desde esta nueva visión, que recuperaba también la tradición de la "Escuela francesa" (Renouvin, Durosselle, Paillard, etc.), incorporaron nuevos factores —como preocupación y fuentes—, tales como la opinión pública y la historia cultural, todo lo cual contribuyó a extender los estudios hacia otras relaciones más allá de las que tradicionalmente habían sido objeto de investigación en la política exterior brasileña, tales como las relaciones con África y Asia (Saraiva, 2001).

La ampliación de las investigaciones al estudio de casos bilaterales en las relaciones internacionales del Brasil (Estados Unidos, Alemania, Italia, Argentina y Paraguay), y las del país con regiones (América Latina, África, Asia), desarrolladas por otros autores del grupo ayudaron a fundamentar la tesis que renovaba la mirada sobre la inserción internacional del Brasil seguida desde los años 30: la subordinación de la política exterior a la búsqueda permanente del desarrollo nacional, por parte de las elites políticas del país, a partir de lo cual demostrarían que, luego del debate entre librecambistas y nacionalistas, el *desenvolvimento* permitió ciertos

³⁵² Si bien algunos de los importantes autores brasileños no forman parte *stricto sensu* del grupo reunido en torno a la Universidad de Brasilia, tales como Clodoaldo Bueno, por la predominancia de aquellos hemos optado por identificarlos con su nombre, como homenaje a la producción y difusión. Vale la pena también recordar que Clodoaldo Bueno ha estado permanentemente asociado a ese trabajo, cuyo fruto es la obra en asociación con Amado Luiz Cervo, *História da Política Exterior do Brasil* (1992;2002).

³⁵³ Este último de nacionalidad alemana, pero afincado ya más de una década en Brasilia.

³⁵⁴ Entre ellos, Antônio Carlos Lessa, Norma Breda dos Santos y Alcides Costa Vaz.

patrones de continuidad verificados en la conducta externa del país desde los años 30 (Saraiva, 2001:54).

Desde la perspectiva de los objetivos de este libro, el principal aporte ha sido el de Amado L. Cerro. Su contribución permitió la identificación de una forma distinta de interpretación de "paradigma" de política exterior, el cual, desde su perspectiva, se entiende como expresión o parte de cada tipo particular de Estado, siendo éstos el *desenvolvimentista*, el *normal* y el *logístico*.

Habiendo reconocido como el ejemplo latinoamericano más acabado de "Estado *desenvolvimentista*" al Brasil, estudiando a partir de allí su política exterior (Cerro, 1994; Cerro & Bueno, 1992; 2002), identificó seguidamente los ejemplos —inacabados por cierto— de *Estado logístico*, entre los cuales señaló algunas manifestaciones de las características de este tipo —el modelo que representan los países desarrollados—, presentes en los casos de Brasil y Chile. No obstante, el aporte más relevante, desde una perspectiva macro-regional, fue la identificación de *Estado normal*, cuyo ejemplo más acabado sería la Argentina del período Menem, pero cuyas características también alcanzarían en parte al Brasil de la era Cardoso (Cerro, 2000; 2001; 2002).

a-1. Pragmatismo ecuménico responsable: ¿continuidad o ruptura? El sentido de las "formulaciones doctrinarias"

El análisis sobre los rumbos y pensamientos en torno a la política exterior en el caso brasileño, debe ser asociado a la idea de un *paradigma* de Estado, que es aquel que el país mantuvo entre 1930 y 1989, denominado como "O Estado Desenvolvimentista"; aun cuando en el mismo se "diversificara" su naturaleza, entre el *desenvolvimentismo* autónomo (Vargas, Goulart; en parte Kubistchek) y el *desenvolvimento* "asociado" —a Estados Unidos— (también, en parte Kubistchek; predominante durante el régimen militar, 1964-1985). En ese contexto, teniendo como base las líneas de política de la "Diplomacia de la Prosperidad" (marzo de 1967) bajo el gobierno de Castello Branco, que resumía los objetivos de la política exterior como instrumento del desarrollo y la modernización (una diplomacia concebida y mantenida como instrumento del expansionismo económico), el régimen militar brasileño profundizó el proyecto *desenvolvimentista*, el cual, sostenido sobre el acelerado crecimiento económico, entre 1968-1973, sustentó la idea de "Brasil Grande Potencia"³⁵⁵. Es sobre esta base que el gobierno de Ernes-

³⁵⁵ Amado Luiz Cerro, en A. Cerro y C. Bueno (2002); Parte III.

to Geisel redefinió las funciones supletorias de la política exterior al proyecto de desarrollo, a partir de 1974³⁵⁶.

Lo que en general la literatura denomina "Pragmatismo Ecuménico Responsable", aplicado a ese período, sintetizó un "realismo adecuado a las condiciones de poder del Brasil", asociando el discurso de política exterior al clásico concepto de *interés nacional*. En 1972, el canciller Gibson Barbosa atribuía las cinco funciones que debía cumplir la política exterior para hacer de ella un instrumento al servicio del desarrollo: 1) provocar cambios en las reglas de la convivencia internacional y en la cristalización del poder; 2) usar el poder nacional derivado del crecimiento a favor de los pueblos que aspiran al progreso; 3) auxiliar la implantación del "nuevo orden económico internacional", incluso como requisito de la paz, la cual no resultaba del mantenimiento del *statu quo* y del equilibrio de poder; 4) mantener una activa solidaridad con los pueblos en vías de desarrollo; 5) ampliar en extensión y profundidad el universalismo de la acción externa³⁵⁷.

El *pragmatismo ecuménico responsable* permitió redefinir las funciones instrumentales de la política externa, a la luz de la crisis económica internacional derivada del alza de los precios del petróleo. Geisel buscó entonces hacer de la política exterior un instrumento más ágil, en términos de conseguir mayor cooperación internacional, comercio exterior, provisión de materias primas e insumos y acceso a tecnologías avanzadas³⁵⁸. Expuesto por Geisel en su primera reunión ministerial (19 de marzo de 1974), interpretándolo como "actuação diplomática pragmática dentro de parámetros éticos e com uma perspectiva ecumênica", ponía en palabras —o, lo que es lo mismo, expresaba como discurso— lo que ya venía aconteciendo con la práctica de la política exterior. En opinión de Cerro, aquél no era, sin embargo, un modelo o paradigma, sino un *método* de política exterior. La continuidad y racionalidad (coherencia) la aseguraba el *desenvolvimentismo*. Los términos "ético" y "responsable" reflejaban sólo la preocupación de evitar que dicho pragmatismo fuera calificado de "oportunista". Sin embargo, el mismo autor advertía que "debe tenerse en cuenta que sería un

³⁵⁶ Aún cuando, tal como señalamos más adelante, según Cerro no debería considerarse la política exterior del régimen militar como una unidad de propósitos y métodos (Cerro, 2002:380). Vizontini, por su parte, señala que el "pragmatismo responsable" retomó muchos de los postulados de la Política Externa Independiente, implementada a partir de 1961 por Quadros (Vizontini, Paulo G.F., *Relações Internacionais e Desenvolvimento. O nacionalismo e a Política Externa Independente 1951-1964*, Petrópolis, RJ, 1995).

³⁵⁷ Amado Luiz Cerro, en A. Cerro y C. Bueno (2002); p. 384-385.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 385.

equivoco de interpretación concebir la política exterior del régimen militar como una unidad de propósitos y métodos"³⁵⁹.

Como señala Clodoaldo Bueno, a partir de 1967, "soberanía (y posiciones nacionalistas) e o desenvolvimento foram proclamados como a *essência da orientação diplomática*" (Bueno, 1994: 92 y 132-133).

En la misma línea, Nelson Fonseca, al exponer su hipótesis acerca de la existencia de continuidades marcantes y también de diferencias significativas en la política exterior, indica éstas en "nas formulações doutrinárias da política externa independente e do pragmatismo" (Fonseca Jr., 1996:301). Por su parte, Luiz Souto Mayor señala al "pragmatismo responsable" como *princípio norteador da política externa* (Souto Mayor, 1996:337).

a.2 Pragmatismo, geopolítica y nuevos socios internacionales

En el contexto del nuevo marco conceptual —el pragmatismo responsable, en el sentido de "realismo adecuado a las condiciones de poder del Brasil"—, Geisel impulsó cambios en las prioridades de los socios externos. Esta reformulación incluyó entre los nuevos escenarios de interés al África negra, en concordancia con lo que el gobernante dictatorial había señalado en su discurso del 30 de diciembre de 1974. Se abría así una *nueva política con las naciones hermanas del continente africano*. Como señalan dos autores, "no contexto geral, a crise do petróleo de 1973 havia impulsionado o Brasil a uma aproximação com os países árabes que, por sua vez, se aproximaram dos países africanos, surgindo uma ameaça de boicote à exportação de petróleo para a África do Sul, inclusive a Portugal, face à sua política colonialista. As críticas ao Brasil surgiam a través de atos concretos, como, por exemplo, o apoio dado pelos africanos à Argentina na disputa relativa ao projeto de Itaipu e a inclusão do Brasil no rol de países que deveriam sofrer sanções económicas, medida proposta por um grupo de países africanos da África Central e Oriental"³⁶⁰.

Algunos analistas han sugerido que entre las motivaciones que llevaron al Brasil a su acercamiento al África negra y en particular a África austral estuvo la influencia de la matriz *geopolítica*, en especial el pensamiento de Golbery do Couto e Silva³⁶¹, entonces muy

³⁵⁹ Ibid, p. 380.

³⁶⁰ Mourão, Fernando Augusto Albuquerque y Altamani de Oliveira, Enrique, "Política africana no Brasil", *op. cit.*, p. 323.

³⁶¹ En particular la influencia de su obra "Geopolítica do Brasil"; cfr. Couto e Silva, Golbery do (1967).

influyente en el ámbito militar brasileño. El enfoque geopolítico apuntaba ciertamente a establecer un fuerte vínculo entre política interna y política exterior, promoviendo la proyección —sudamericana y atlántica— del Brasil. Sin embargo, aquí compartimos la opinión de María Regina Soares de Lima³⁶², quien, en su estudio sobre los enfoques analíticos de política exterior brasileña y apoyándose en las investigaciones de Miyamoto³⁶³ al respecto, ha señalado que la "supuesta identidad entre formulaciones geopolíticas y conducción de la política exterior es falsa, pues no sólo los discursos geopolítico y diplomático son antitéticos, sino que el factor fundamental que impulsó a la conducta diplomática brasileña en el período del régimen militar fue básicamente económico" (Soares de Lima, 1992:68).

Como se aprecia de la lectura de distintos autores, el pensamiento de política exterior en Brasil fue predominantemente "realista", aun cuando la mayoría de ellos ha rechazado la idea de que la vertiente *geopolítica* se haya proyectado al futuro, es decir, a la política exterior bajo la recuperación del régimen democrático, en 1985.

a-3. Adscripción al paradigma del Estado normal

Cervo es muy crítico de la era Cardoso, período dominado, según su opinión, por el abandono del paradigma del Estado *desenvolvimentista*. Para justificar su afirmación, en el sentido de que este período significó un claro retroceso en el proceso de desarrollo brasileño, acorde a las consecuencias que en general tuvo la aplicación del modelo del Estado *normal*, el autor señala que "Durante o governo de Cardoso, entre 1995 e 2000, a dívida pública interna passou de 33% para 53% do PIB. Entre 1994 e 1999, a dívida externa elevouse de 148 para 237 bilhões de dólares. Juros e amortizações da dívida externa consumiram 50 bilhões de dólares em 2000, ou seja toda a exportação brasileira. O Brasil ostentava, então, nesse ponto, um dos piores indicadores externos do mundo. Esse desequilíbrio induzia medidas maleáveis na taxa de juros para atrair constantes fluxos de capitais e provocou uma inflexão da política de comércio exterior, que evoluiu de sua função de estabilizar os preços para a nova função de

³⁶² Cfr. Soares de Lima, María Regina (1992), "Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño", en Russell, Roberto [editor], (1992), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Buenos Aires, RIAL/Grupo Editor Latinoamericano; pp. 53-83.

³⁶³ Miyamoto, Shiguenoli (1985), "Do Discurso Triunfalista ao Pragmatismo Ecu-ménico (Geopolítica e Política Externa no Brasil Pós-64)"; Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidade de São Paulo-USP.

*prover recursos para os compromissos da dívida. O grave perfil das contas públicas, em sintonia com instruções vinculadas aos socorros concedidos pelo FMI desde 1990, retirava investimentos produtivos, provocando outras crises, como a escassez de energia elétrica, e bloqueava o crescimento econômico. O fluxo de capitais, marcado por movimentos especulativos, desapropriação dos ativos nacionais, remessa de lucros e serviços da dívida externa, aprofundou, na década de 1990, a dependência estrutural do país, financeira e econômica. Correspondeu a uma ilusão de divisas, cultivada sob o signo do neoliberalismo pelas autoridades do centro e da periferia. O Brasil transitou, pois, da década perdida à década perversa*³⁶⁴.

a-4. Danza de los paradigmas y las esencias

Pero ¿qué significaban esas “esencias”, “formulações doutrinárias” o “principio norteador”, sino la apelación a conceptos y categorías para dar sustento a la política, que expresaban contenidos fundamentalmente distintos, involucrando contenidos y praxis? En este caso, advertimos aquellas semejanzas que indicábamos en la “Introducción” del capítulo, acerca de que bien podría entenderse una aplicación del concepto de **paradigma**, con la significación de “modelo a seguir” o “aplicado” o, también, como la identificación de “un pensamiento” en materia de política exterior. Estos ejemplos se advertirían en los abordajes teóricos desde los cuales se buscó dar sustento a la necesidad del “cambio” en la política exterior del país durante los años de la década de 1990, tal como analizamos a continuación.

a-5. Celso Lafer: la formulación preliminar de un pensamiento epistémico

Si bien en Brasil no se dio la formulación de un pensamiento teórico que expresara la presencia de una homogénea “comunidad epistémica” —al estilo de la que surgiría en Argentina durante los años de la década de 1990—, que desplazara a la visión tradicional y dominante que vinculó política exterior y desarrollo (presente entre 1930 y 1989), puede señalarse el trabajo de algunos teóricos y formuladores de política por avanzar en ese camino. Este esfuerzo implicó el *aggiornamento* de la visión sistémica, con el fin de ajustarla a la concepción sobre el país y el mundo que acompañaría en

³⁶⁴ Amado Luiz Cervo, en A. Cervo y C. Bueno (2002), p. 477.

particular la gestión de las presidencias de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), bajo la predominancia del neoliberalismo. Sería también en este último período que se produciría “a transição do Estado desenvolvimentista para o Estado normal”³⁶⁵.

En efecto, como señalamos en obra anterior (Bernal-Meza, 2000), si bien en Brasil no hubo una *comunidad epistémica* tan “acabada” como en la Argentina, existió un grupo de *fundadores* de la “nueva visión brasileña del sistema mundial”³⁶⁶ y de la posición del Brasil en el mismo, que coincide en las grandes líneas estructurales con la comunidad epistémica Argentina. Para ambas la condición de “credibilidad” externa del país pasaba a ser el elemento clave para alcanzar una posición de *actor relevante en el sistema internacional* (Lafer; 1996:71). Como señala el autor antes citado, el de mayor peso teórico de aquel grupo brasileño, “la credibilidad y la confiabilidad”³⁶⁷ son condiciones de acceso al mundo en los tres campos integrados de la vida internacional: el estratégico, el económico y el de los valores (Lafer; 1996:72). Durante prácticamente sesenta años, la política exterior brasileña fue sostenida por el paradigma de la “política externa desenvolvimentista”, período que se inició en 1930 y que, con algunos cuestionamientos y contradicciones, se proyectaría hasta fines de la década de 1980³⁶⁸. A partir de entonces hubo una revisión de la visión del mundo en la cual debía insertarse ahora la política exterior de un Estado de características *continentales*, que sería formulada fundamentalmente por Celso Lafer.

El pensamiento teórico de este autor puede advertirse en dos etapas. Mientras en la primera busca fundamentar la visión de un nuevo contexto sistémico comparando las esencias entre el orden de la guerra fría y el que le sucediera, en la segunda intenta sostener continuidades de la política exterior mediante la apelación a las “identidades” que caracterizarían al Brasil.

En ese artículo publicado en 1996, Lafer, coincidiendo en la sustancia con la interpretación de Ricúpero, señalaba que, con el fin de la guerra fría, el sistema internacional había pasado de un

³⁶⁵ Según la definición de Amado Luiz Cervo. Ver aquí el capítulo VII-7.

³⁶⁶ Dentro de este grupo, que comienza a manifestarse a fines de 1989 y con mayor fuerza a partir de 1994, están, en primer lugar, F.H. Cardoso, Celso Lafer, Rúbens Ricúpero y Felipe Lampreia, entre otros.

³⁶⁷ Estos atributos, reflejados en la necesidad de aplicar una política económica y monetaria de “crecimiento y estabilidad cambiaria” le costaron al Brasil, en el lapso de los pocos meses que fueron de septiembre a diciembre de 1998 más de 40 mil millones de dólares, que se fugaron del país.

³⁶⁸ Cfr. Amado Luiz Cervo (1994; 2000; 2001); Amado L. Cervo y Clodoaldo Bueno (2002), José Augusto Guilhon Albuquerque (1996; 1996; 2000; 2000).

"período de polaridades definidas" a otro que caracterizaba como de "polaridades indefinidas" (Lafer, 1996).

Señalaba entonces el autor que "para entender la transición entre ambos períodos deberemos recorrer la división clásica entre los tres campos analíticos más significativos en el estudio de las relaciones internacionales: el estratégico-militar, correspondiente a la temática paz o guerra y a la supervivencia de los estados como unidades independientes; el campo económico, que refiere a la cuestión de lo que un país representa para el otro en cuanto a mercado, y, por fin, el campo de los valores, que alude a las afinidades y discrepancias en la manera de concebir la vida en sociedad.

"El período de la Guerra Fría observado desde la tradición del análisis realista, mostraba a la bipolaridad como claro exponente del sistema internacional. En síntesis —agregaba el autor—, la confrontación de dos superpotencias nucleares, que iba desde el equilibrio del terror a la competencia geopolítica planetaria y que, por la propia lógica del sistema bipolar y por la jerarquía de las naciones confrontadas, pautaba conflictos y tensiones periféricas (...).

"Los efectos de la bipolaridad iban mucho más allá del campo estrictamente militar. Delimitaban también la autonomía económica, pues las exigencias estratégicas de la solidaridad política restringían el alcance de las contingencias comerciales o financieras (...). Había además una coincidencia entre poder militar y económico y la capacidad de producir un conjunto común de valores por la potencia del mensaje universal a que aspiraban ambos campos contendientes.

"Los EE.UU. y la URSS no se presentaban a sí mismos como Estado-nación operando en el juego del balance del poder, sino como cosmovisiones dotadas de coherencia interna. Eran modelos alternativos en cuanto a la forma legítima de organizar la vida en sociedad" (Lafer, 1996:62).

Contrariamente, el período que sigue a la guerra fría es definido por Lafer como de "polaridades indefinidas", en el cual las antinomias se presentan en cada uno de los componentes esenciales del orden sistémico anterior.

Durante el primer período de la posguerra, que abarca hasta la Guerra del Golfo, pierde sustancia la postura del no alineamiento y se diluye la oposición norte/sur que daba fundamento al Grupo de los 77, fenómenos que son seguidos de las renuncias de países representativos a integrar estos agrupamientos. Con la erosión de las formas de diplomacia colectiva de los países en desarrollo —según Lafer— se produce una "deslegitimación de la plataforma doctrinaria del Sur como un todo" (Lafer, 1996:63-64). En este contexto se produce también un proceso de *demonización* del Sur, debido

a que los casos de violación más notorios de los nuevos temas globales se encuentran entre países del Tercer Mundo (ibid). Estas cuestiones fundamentarían así nuevas inserciones, de acuerdo a las distintas agendas internacionales.

Por su parte, Ricúpero señalaba que el sistema internacional que comenzaba a esbozarse con el fin de la guerra fría demostraba en los hechos los errores de una interpretación del orden emergente en el que se consideraba una posición declinante del poder y la economía norteamericanas. En los hechos, Estados Unidos surgía como la única superpotencia mundial en el plano estratégico-militar, con una fuerte recuperación económica y de reconversión tecnológica que lo ponía en el centro del poder mundial en el período histórico que emergía³⁶⁹. Para Ricúpero, "el nuevo sistema internacional que se esboza en la posguerra fría es complejo, con cierto dualismo. Con mayor tendencia a la multipolaridad que a la unipolaridad. Pero es una multipolaridad con un líder. Estados Unidos es el único de los grandes actores de la nueva escena internacional que puede jugar en todos los tableros: estratégico-militar, económico, financiero, tecnológico y político-diplomático. Esto le permite cumplir la función indispensable de catalizador de coaliciones de geometría y composición variable"³⁷⁰. Estados Unidos no lo puede todo, pero sin él o contra él los demás podían muy poco. Así, "en este mundo complejo, que no encaja en ninguno de los esquemas del pasado, hay un espacio para nuevos actores, en especial para los que sumen esfuerzos para una determinada configuración regional. En una atmósfera de convergencia sistémica (globalización productiva), hay un espacio para que la Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay —tal vez, en el futuro, Chile y Bolivia— sumen esfuerzos y tengan una presencia mucho más importante en el mundo que la que tendrían como proyectos puramente nacionales" (ibid).

Según Azambuja, la política exterior de Collor, a partir de 1989, estuvo volcada al aumento de la competitividad internacional del país, mediante la apertura económica y la búsqueda de condiciones favorables de acceso a mercados, créditos y tecnologías (Azambuja;1991). Lafer coincidía con esta visión, señalando que había un sentido predominantemente económico a ser impreso en las *parcerías internacionales* —es decir, en la elección de los socios externos del Brasil— (Lafer, 1992:117). Así, dos objetivos de la reformulación de la política exterior aparecían con evidencia: actua-

³⁶⁹ La referencia está tomada de J. Castro, quien cita textualmente las expresiones de Ricúpero en un seminario en Itamaraty, llevado a cabo a mediados de los noventa.; cfr. Jorge Castro, "La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90", en Cisneros (1998), p. 88.

³⁷⁰ Ibid.

lizar la agenda internacional para ajustarla a los cambios ocurridos en el escenario internacional y construir una agenda positiva con Estados Unidos.

Sobre esta línea de pensamiento, Lafer iniciaría luego un esfuerzo por ubicar la inserción internacional del Brasil en ese nuevo contexto global caracterizado por las "polaridades indefinidas", a partir de la identificación de lo que sería, según su visión, "*a identidade internacional do Brasil*"³⁷¹. Como explicó el autor en su Nota Introductoria, él procuró construir un "tipo ideal", es decir, una "organización de relaciones inteligibles características de una sucesión de acontecimientos que adquieren significado a la luz de nuestro presente" (Lafer, 2002:18).

El concepto central es el de "identidad nacional", con el cual el autor busca explicar continuidad y cambios en la política exterior brasileña. La misma tiene cinco componentes: la herencia histórica, el contexto de vecindad, la inserción asimétrica de una potencia media en el sistema internacional, la búsqueda del desarrollo como objetivo de la política exterior y el proceso de apertura externa desde 1990, este último iniciado por el gobierno de Collor, que constituiría el primer avance neoliberal en la política gubernamental del Brasil.

Sosteniéndose en el modelo de análisis de Renouvin y Duroselle³⁷², que pone de relevancia lo que califican como "fuerzas profundas" entre los factores de persistencia de la inserción internacional de un país, el autor brasileño señala que los mismos —identificados, entre otros, como los del elemento geográfico de América del Sur; la escala continental del Brasil; la relación con los numerosos países vecinos; la unidad lingüística; la menor proximidad, desde la Independencia en 1822, de los focos de tensión presentes en el centro del escenario internacional; el tema de la estratificación, y el desafío del desarrollo— son, en este caso, factores de persistencia que ayudan a explicar rasgos importantes de la identidad internacional del país, esto es, el conjunto de circunstancias y predicados que diferencian su visión y sus intereses, como actor en el sistema mundial, de los que caracterizan a los demás países (Lafer, 2002:25).

La visión sistémica de Lafer, a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre, es la de un mundo que hoy opera mediante la interacción de una multiplicidad de redes que diluyen la diferencia entre lo interno y lo externo; esta redes tienden a escapar del control de los Estados y de las organizaciones internacionales, po-

³⁷¹ Cfr. Celso LAFER, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*, São Paulo, Editora Perspectiva S.A.

³⁷² Cfr. Pierr Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, Colin, 1991 ; 4a. ed.

niendo en cuestión el tema de la racionalidad de los mecanismos tradicionales de la economía, de la diplomacia y de la guerra, y multiplicando los riesgos difusos de la violencia. "La dilución de la diferencia entre lo *interno* y lo *externo* —señala— lleva al cuestionamiento de una de las hipótesis de trabajo clásicas de la teoría de las relaciones internacionales: la que confería a la política exterior una esfera de autonomía en relación con la política interna. Tal autonomía se afirmaba en el carácter predominantemente interestatal e intergubernamental del funcionamiento del sistema internacional que configuró la Paz de Westfalia" (Lafer, 2002:21). Así, según su visión, el cambio de paradigma de funcionamiento del sistema internacional afectaría al país, conduciéndolo a la necesidad del cambio de su política externa. "El paradigma de hecho mudó sustantivamente, pues la vida internacional dejó de tener como elemento estructurador las polaridades definidas de las relaciones Este/Oeste, Norte/Sur. Comenzó a caracterizarse por polaridades indefinidas, sujetas a las *fuerzas profundas* de dos lógicas que operan en una dialéctica contradictoria de complementariedad mutua: la lógica de la globalización (de las finanzas, de la economía, de la información, de los valores, etc.) y la lógica de la fragmentación (de las identidades, de la secesión de los Estados, de los fundamentalismos, de la exclusión social, etcétera)", (Lafer, 2002:133).

Para Lafer, esa dilución estaba siendo intensificada por el movimiento centripeto de la lógica de la globalización y cambió la dinámica de las relaciones internacionales, de lo cual se derivaban prescripciones para lo que debería ser la política exterior en el actual contexto; aun cuando el significado de la *globalización* queda en una especie de nebulosa dentro de su interpretación. La misma, por sus efectos, según su visión, "permitió, por la innovación tecnológica, diluir el significado financiero y económico de las fronteras, al romper la diferencia entre lo 'interno' y lo 'externo'. En un mundo de polaridades indefinidas, esta ruptura puso en cuestión la eficiencia y el dinamismo del proceso de internacionalización de las cadenas productivas mediante una inserción controlada del país en la economía mundial" (Lafer, 2002:138).

Lafer coincide con el pensamiento de la comunidad epistémica neoliberal argentina al sostener que el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la globalización conducen a la nueva visión de la integración, la del "regionalismo abierto", bajo cuyo modelo el MERCOSUR "trabaja la compatibilidad de la agenda interna y externa de la modernización". De esta forma, el autor buscaba dar sustento teórico al cambio de paradigma en política exterior, el que a su vez expresaba el vínculo entre el modelo de desarrollo interno e inserción internacional, las nuevas posiciones

en la política mundial y las respectivas agendas, asumidas por el Brasil bajo los gobiernos de Collor y Cardoso³⁷³, y el nuevo paradigma de la integración bajo el cual se estaba construyendo el proyecto integrador del Cono Sur (MERCOSUR).

b) Argentina: cambios de paradigma de política exterior y su relación con los modelos de inserción. Debates y tradiciones de pensamiento

La condición extrovertida de la Argentina, derivada de su propia estructura económica e inserción en el capitalismo mundial, las características de su desarrollo económico-social durante las décadas que fueron de 1880 a 1920 y la importancia relativa de sus recursos de poder así como su importancia como país exportador de alimentos influyeron ciertamente en el desarrollo de una preocupación constante por la política exterior e internacional. El país constituiría, además, uno de los pocos ejemplos de países —medianos y pequeños en la estratificación del poder mundial— que construyeron paradigmas de política exterior y formularon doctrinas para sostener su gestión política internacional.

En un estudio reciente y coincidiendo con otros autores³⁷⁴, señalábamos que la evolución de la política exterior argentina marca un proceso de continuidades, cambios y rupturas significativas; que pasó por distintas etapas de alineamiento e inserción internacional subordinada —bajo las hegemonías de Gran Bretaña y luego Estados Unidos— y estrategias de autonomización (Bernal-Meza, 2001). Para uno de sus más importantes estudiosos —aun cuando olvidado bajo el manto ideológico de la comunidad epistémica³⁷⁵ que do-

³⁷³ Hemos analizado ambas políticas exteriores en diversos trabajos ya publicados, cfr. Raúl Bernal-Meza (2000;2002;2003^a).

³⁷⁴ Entre los contemporáneos, Mario Rapoport, Roberto Russell y José Paradiso.

³⁷⁵ Concepto desarrollado por Peter Haas, bajo la denominación de "comunidades epistémicas" (cfr. P. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination" (*International Organization*, 46, winter 1992), el concepto ha sido tomado por Amado Luiz Cervo, para aplicarlo al conjunto de intelectuales, académicos y diplomáticos argentinos que con sus aportes ayudaron a formular la base de sustentación ideológica de la política exterior de Menem, que fuera implementada por lo cancilleres Cavallo y Di Tella (Bernal-Meza, 2000:353). Todos ellos, según Cervo, tenían en común una visión revisionista de la historia argentina. Estaba integrada, entre otros, por Tulio Halperin Donghi, Carlos Escudé, Felipe de la Balze, Jorge Castro y Andrés Cisneros. Cfr. Amado Luiz Cervo, "A política Exterior da Argentina 1945-2.000", *Anuario de Política Internacional*, Brasília, IPRI, mimeo, 1999; también, Cervo (2000). El tema se aborda en páginas siguientes de este capítulo.

minó el período menemista—; debajo de estas incoherencias superficiales existía una coherencia estructural que permitía explicarlas y comprenderlas (Puig, 1980;1984;1988).

b-1. Paradigmas fundacionales de la política exterior argentina: "relación especial con una potencia" y autonomía o "globalismo"

Como decíamos en la "Introducción", forma parte de los usos de la historia, recopilada por las fuentes de la historiografía de relaciones internacionales, que los autores latinoamericanos hayan apelado a los conceptos de tradición, principios, elementos ordenadores e, incluso, concepciones de mundo, originales, para la fundamentación de sus políticas exteriores; justificando con ellos sus constantes cambios y rupturas.

Diversos autores argentinos han buscado, desde las tempranas décadas del siglo XX sistematizar el estudio de la política exterior argentina para conseguir una mejor comprensión de la misma; sin embargo, han sido escasos los trabajos que escaparon a una visión más bien de "historia diplomática" e intentaron sostener sus interpretaciones sobre bases más teóricas, tratando así de fundamentar constantes y rupturas en la vigencia de ciertos paradigmas que sustentaron la formulación y praxis de la política exterior; recurriendo, desde el punto de vista metodológico, a teorías y a la utilización de diversas fuentes que sostendrían las respectivas investigaciones.

Entre los aportes originales contemporáneos está el de Juan Carlos Puig³⁷⁶, quien comenzó por hacer una reapreciación global de la estructura y funcionamiento del régimen internacional, tomando como eje la autonomía y las gradaciones conducentes hacia tal objetivo. El autor señaló cuatro estadios principales hasta llegar a "la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real: dependencia para-colonial, dependencia nacional, autonomía heterodoxa, autonomía secesionista" (Puig, 1980:149), modelo teórico que aplicó luego al estudio de la política exterior argentina, con lo cual distinguió diversos períodos en el desarrollo de ésta e identificó sus tendencias profundas.

La importancia relativa asignada a esta calidad de fundamentación y sostenimiento de una política exterior debe —no obstan-

³⁷⁶ Juan Carlos Puig, *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar/ Fundación Bicentenario de Simón Bolívar, 1980.

te— ser puesta en el análisis contra el telón de fondo de las respectivas estrategias nacionales de desarrollo; en el entendido de que una y otra no son autónomas, sino que deben estar vinculadas por la estrategia global, esto es, mejorar la calidad de la inserción internacional en los respectivos subsistemas mundiales, el económico y el político.

Durante la primera de las tres etapas por las cuales atravesarían las estrategias nacionales de desarrollo e inserción³⁷⁷, el modelo agro-exportador o primario-exportador (1880-1930)³⁷⁸, el proyecto de dependencia nacional se formaliza y afianza. Según Puig, la clave para comprender la razón estaba en la imagen que las élites argentinas tenían de un mundo eurocéntrico, liderado por Gran Bretaña, dentro de cuyo sistema hegemónico el país debía desarrollarse en forma dependientemente asociada. El libre cambio, imagen de la supremacía británica, era para ellas la única política viable para un país despoblado y falto de recursos financieros; estrategia que se debía seguir mientras su potencial de poder no aumentara. Obviamente, la aceptación de esa hegemonía y la proyección del modelo de asociación argentino-británico hasta la década del 30 del siglo siguiente —aun cuando Inglaterra ya estaba en franca declinación de su poder— significarían la desconexión con Estados Unidos y su oposición a este país, reflejada en diversas conferencias internacionales³⁷⁹. Era evidente que no tenía sentido para esas élites cambiar un modelo tan exitoso, dado el acelerado crecimiento y desarrollo alcanzados, particularmente entre 1880 y 1915; por lo cual no sorprende que la clase gobernante mantuviera los lineamientos básicos de la política exterior (Puig, 1988). La lógica comercial de la complementariedad centro-periferia con la economía británica dominaba y, tal como describe un autor norteamericano, “los sentimientos panamericanos, la política del buen vecino, la expansión del comercio, no sirvieron para que la Argentina pudiera poner un pie en el mercado estadounidense” (Tulchin, 1984:107). Las diferencias en torno al panamericanismo, sobre las intervenciones en Centro y Sudamérica y la neutralidad argentina durante las

³⁷⁷Consideramos aquí como tales el modelo agro-exportador, el de sustitución de importaciones o desarrollista y el neoliberal.

³⁷⁸Según la opinión dominante, el período “exitoso” del modelo sólo se extiende hasta la crisis del año 1916, aunque el mismo fuera proyectado hasta su abandono definitivo, en 1930.

³⁷⁹Detalladamente repertoriadas por Carlos Escudé (1992;1995) aún cuando su utilización como fundamento apuntaría a sostener su propio paradigma del “realismo periférico”, fuente sustentadora del período neoliberal de la década menemista (presidencias de Carlos S. Menem, 1989-1994 y 1995-1999) y que con relativa continuidad se proyectó hasta el inicio del gobierno del presidente Kirchner.

dos guerras mundiales —entre otras cuestiones— marcarían los aspectos políticos que reflejaban esa desconexión.

La crisis de los años 30, que llevarían al abandono del libre cambio y el *laissez-faire*, abrió el camino al intervencionismo estatal en la economía, paradójicamente impulsado por los sectores conservadores nacionales. A medida que el tiempo profundizaba la hegemonía norteamericana en el hemisferio y en la Argentina se deterioraban sus indicadores de crecimiento y desarrollo, lo que obligaba a impulsar un nuevo modelo de inserción, basado en la industrialización, el país comenzaría una nueva etapa, que se proyecta hasta hoy, en la cual ha habido, predominantemente, una política pronorteamericana aunque no exenta de contradicciones.

Resultado de la crisis y sus efectos sociopolíticos, Perón, con su “Doctrina Justicialista”, llegaría para dominar la política argentina entre 1946 y 1955. Ésta sería la fuente inspiradora de su “Tercera Posición” —cuya dominancia coincidiría con el propio gobierno del líder y de su aggiornamiento, la “Autonomía Heterodoxa”, formulada por Juan Carlos Puig, presente entre 1973 y 1975.

El sustento ideológico del modelo teórico de Puig fue la dependencia con respecto a la estructura del poder real de otro Estado, que podía ser la “metrópoli”, la “potencia dominante” o el “centro imperial”. El fenómeno de la dependencia fue considerado por Puig en gran medida estructural en sentido humano, no en sentido material. Siguiendo la interpretación de Theotonio Dos Santos, señaló que los responsables de la dependencia eran los “dominantes-dominados”, que actuaban como el puente que transfería los requerimientos del dominante externo actuando por cuenta y orden, pero afianzando al mismo tiempo y por eso mismo su dominación interna subordinada (Puig, 1980:149).

Visto desde el contexto sistémico de las relaciones internacionales, el paradigma subyacente giraba en torno a la adscripción de un país dependiente a una determinada esfera de influencia y poder; por caso, el de la Argentina bajo la “relación especial con Gran Bretaña” y, más tarde, con los Estados Unidos.

Sobre el carácter y la naturaleza de esa condición dependiente, con sus intentos de ruptura, la negación de tal condición y la crítica a lo que algunos consideraron como enfrentamientos inútiles y contraproducentes, se produciría desde fines de la década de 1970 un profundo debate, sostenido de una y otra parte con documentos e investigaciones, expresiones que manifestadas en artículos y libros alcanzaron hasta los últimos años del siglo XX. En particular las relaciones con Washington —vistas no sólo desde la última década de ese siglo, sino en una mirada retrospectiva desde el ascenso de Estados Unidos a la condición de “potencia mun-

dial"—, luego de terminada la Primera Guerra Mundial se transformarían en el eje temático de los debates, que enfrentarían a miembros de la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales con aquellos de la "comunidad epistémica", sector éste de una profunda influencia durante la década del "menemismo"³⁸⁰. El principal debate —que expresó también las profundas fracturas que existían en el país respecto de las relaciones con Estados Unidos y Brasil— se daría entre Mario Rapoport y Carlos Escudé, cuestión sobre la cual volveremos más adelante.

Sin embargo, en términos de "relaciones compensatorias" a ese esfuerzo autonómico, como fueron las relaciones con los países de Europa Occidental, éstas no serían tema de debate. Tanto los globalistas como los seguidores de una relación especial no cuestionarían la ampliación y extensión de dichos vínculos. De la misma manera ocurriría en las relaciones con América del Sur, en particular con Chile y Brasil, aun cuando respecto de este último país la naturaleza del vínculo y las características de la integración bilateral serían absolutamente opuestas: búsqueda de una integración y luego "alianza estratégica" autónoma —aunque no necesariamente conflictiva con Estados Unidos— para los globalistas; una "alianza estratégica conjunta de Argentina y de Brasil con los Estados Unidos y sus principales aliados", para los miembros de la comunidad epistémica del menemismo³⁸¹.

Desde una perspectiva en cierta forma semejante a la utilizada por Puig, considerando las variables "continuidades" y "rupturas", Roberto Russell³⁸² señala que el primer paradigma de la política exterior argentina —vistos éstos desde una línea de evolución histórica— fue el de la relación especial con Gran Bretaña, el que luego del fin de la Segunda Guerra Mundial sería desplazado por otro, que denomina como globalista y que se convertiría en el principal cuadro de referencia de la acción internacional del país. Según el autor, este paradigma se ordenó a partir de las siguientes premisas: a) el no alineamiento con Estados Unidos que nunca implicó equidistancia entre los bloques; b) el alto perfil en los foros internacionales en defensa de la paz, el desarme y la distensión

³⁸⁰ Se considera así al período que corresponde a los dos gobiernos de Carlos Saúl Menem, entre 1989 y 1999.

³⁸¹ Al respecto, ver, Felipe A. M. de la Balze, "Argentina y Brasil: Enfrentando el siglo XXI", en la obra compilada por el mismo autor, *Argentina y Brasil. Enfrentando el siglo XXI*, Buenos Aires, CARI/Asociación de Bancos de la República Argentina, 1995; p. 13-130. Ver especialmente p. 15.

³⁸² Roberto Russell, "La política internacional (1945-1983)", en *Academia Nacional de la Historia*.

Nueva Historia de la Nación Argentina, Buenos Aires, 2001, Planeta; Tomo VIII.

Este-Oeste; c) el rechazo a organismos y regímenes internacionales que procuran congelar la distribución del poder mundial, particularmente en materia de desarrollo de tecnologías sensibles; d) la oposición al establecimiento de organismos supranacionales que coarten la autonomía y el desarrollo argentinos; e) el impulso a la integración latinoamericana, aunque desde una perspectiva gradualista y asentada en el reconocimiento de la gran diversidad de situaciones económicas nacionales; f) la ejecución de una estrategia de desarrollo orientada a la sustitución de importaciones a nivel nacional y regional como vía principal para superar las vulnerabilidades del modelo tradicional basado en las exportaciones primarias; g) la introducción de reformas en el sistema económico y financiero internacional que contemplaran los intereses de los países en desarrollo; y h) la diversificación de los socios comerciales externos sin barreras ideológicas (Russell, 2001). Este paradigma sería ciertamente influido por las concepciones "desarrollistas" y el pensamiento de la CEPAL.

Según Russell, el paradigma globalista exigió la puesta en práctica de una diplomacia más sofisticada que la requerida por el paradigma de la relación especial con Gran Bretaña, aunque nunca pudo plasmarse con la facilidad ni los niveles de consenso que alcanzó el anterior, que correspondió a la época de la Argentina "próspera". Asimismo, el nuevo paradigma sería acosado por otros dos paradigmas alternativos: el de la relación de preferencia con una gran potencia, ahora los Estados Unidos, y por el paradigma secesionista que proponía, desde una vereda opuesta, el antagonismo con Washington, la militancia activa con las causas políticas y económicas del Tercer Mundo y un mayor acercamiento a la URSS. Sin embargo, hasta la década de 1990 ninguno de ellos lograría imponerse sobre el otro, aunque condicionaron y establecieron límites al paradigma globalista y en determinados períodos de gobierno lo desbordaron. Como señaló José Paradiso³⁸³, ni los gobiernos de facto —proclives al paradigma de la "nueva relación especial con Estados Unidos—, ni los gobiernos constitucionales — de vocación más "independentista" (o autonómica)— llevaron al extremo sus declaradas visiones acerca de las relaciones exteriores y ambos morigeraron sus respectivas posiciones. Así, nunca se fue completamente alineado ni completamente secesionista. La búsqueda de una mayor autonomía frente a Estados Unidos varió en su amplitud o dimensión, según los sistemas de creencias que dominarían cada gobierno en particular y de los condicionamientos de carácter

³⁸³ Cfr. José Paradiso, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

sistémico y hemisférico. Esta suerte de "consensos a medias" sólo sería abandonada con la llegada del nuevo neoliberalismo, durante la década de 1990.

Dentro del paradigma globalista³⁸⁴ se dieron algunas doctrinas que ejercerían una especial influencia sobre la política exterior argentina, entre ellas la "Tercera Posición" y la "Doctrina de la Autonomía Heterodoxa", con las cuales, especialmente la primera, se ha identificado el surgimiento de dicho paradigma.

El nuevo marco de referencia, que sustituyó al de la "relación especial con Gran Bretaña" se produjo en un contexto —el del fin de la Segunda Guerra Mundial— en el cual las apreciaciones sobre el devenir del sistema internacional diferían porque no estaban suficientemente claros sus rasgos sobresalientes y diferenciadores. Perón, que condujo los destinos de la Argentina entre 1946 y 1955, había expresado sus reservas acerca de la configuración de un mundo más pacífico aún antes de finalizado el gran conflicto. Como recuerda José Paradiso³⁸⁵, Perón, en una conferencia pronunciada en ocasión de la inauguración de la cátedra de Defensa Nacional en la Universidad Nacional de La Plata y en su carácter de ministro de Guerra, sostuvo que la guerra era un "fenómeno social inevitable". No le asignaba mayores chances a la alianza contra Alemania de sobrevivir al término del conflicto, cuyo resultado tampoco era una cuestión de certeza. La lectura de Perón era compartida por muchos y no necesariamente seguidores del que luego sería líder popular y presidente de la República. La condición de importante productor y exportador de alimentos hacía suponer a diversos sectores que la Argentina podía (y debía) ocupar un lugar de relevancia en el nuevo orden de la post guerra. Ese valor estra-

³⁸⁴ Considerando los criterios conceptuales que establecen diferencias entre paradigma y doctrina, utilizamos aquí las siguientes definiciones que aplicamos al caso de estudio. Paradigma: "norma de pensamiento y modelo de acción que tiende a imponerse a todo individuo de un grupo" (Louis-Marie Morfaux, *Diccionario de Ciencias Humanas*, Barcelona, Grijalbo, 1985, pp.255-256). Doctrina: "Conjunto sistemático de concepciones de orden teórico enseñadas como verdaderas por un autor o un grupo de autores" (Louis-Marie Morfaux, *op. cit.*, p. 89). La diferencia más significativa, para el caso, estaría tal vez en el hecho que doctrina tendría más elementos de carácter ideológicos y esencialmente programáticos que científicos, por ejemplo, la "Doctrina de Santo Tomás", la "Doctrina Truman", la "Doctrina de la Seguridad Nacional", etc. No obstante, tal vez sería más apropiado incorporar en ciencias sociales, como interpretación superadora de ambas el concepto de "tradiciones de pensamiento", propuesto por el epistemólogo contemporáneo Larry Laudan.

³⁸⁵ Cfr. José Paradiso, "Vicisitudes de una política exterior independiente", en Juan Carlos TORRE (Dirección de Tomo), *Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2002; pp. 523-572.

tégico fundamentaba la necesidad de una mayor independencia política internacional.

Paradiso también señala que "otro componente de la apreciación sobre el orden de posguerra bastante común entre quienes en esos días habrían de tomar las principales decisiones, y que no dejó de tener consecuencias sobre el curso de los acontecimientos, fue la idea de que en el mundo habría de producirse un pronto retorno a la normalidad prebélica. Muchos tenían la convicción de que Inglaterra, la gran potencia con la que la Argentina había mantenido durante décadas una relación especial, habría de recuperar su lugar de predominio entre los grandes poderes, lo que comportaba una subvaloración del ascenso de los Estados Unidos como nuevo poder hegemónico global. Paradójicamente, esta interpretación se nutría de las representaciones de dos sectores antagónicos: los intereses agroexportadores ligados al mercado británico y los sectores nacionalistas dispuestos siempre a sobredimensionar las capacidades de su adversario tradicional" (Paradiso, 2002:527).

Esta visión del mundo, transformada luego en doctrina de política exterior, le traería enormes problemas a la Argentina apenas terminado el conflicto. El no reconocimiento del papel de Estados Unidos como potencia mundial y poder absolutamente hegemónico en el hemisferio occidental llevarían a que Washington impulsara —interna y externamente— una campaña de desestabilización y aislamiento de la Argentina. El país tuvo que permanecer al margen de la conferencia interamericana de Chapultepec y enfrentar una dura política de enemistad del gobierno norteamericano. Una lectura parcial de estos acontecimientos, asociados a una visión revisionista de la historia de la Argentina de entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, sostendrían más tarde parte de las fundamentaciones ideológicas de la comunidad epistémica bajo las presidencias de Carlos Menem; en particular el reconocimiento de que la Argentina no tenía poder para enfrentar los poderes del orden de postguerra y la oposición a la negativa a aceptar la presencia de una hegemonía sin discusión en el hemisferio occidental. Sin embargo, como señala un diplomático argentino, en una obra ya clásica³⁸⁶, "hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, en las antípodas del Continente Americano, dos países, uno del Sur y otro del Norte —la Argentina, que había elegido mantener su neutralidad durante el conflicto, y los Estados Unidos, que había participado activamente en la confrontación—, emergían como polos opuestos en una historia de desencuentros y sospechas que iba a marcar por muchos años la evolución de los acontecimientos políticos de la Argen-

³⁸⁶ Se trata del libro de Juan Archibaldo Lanús, *De Chapultepec al Beagle*, Buenos Aires, Emecé Editores, 1984; re-editado luego por Hyspamérica (1986).

tina. Ninguno de esos dos Estados había sufrido la guerra en su propio territorio y quizá por ello sus economías revelaban una perspectiva de prosperidad que los colocaba, desde muy distintos niveles, entre los más aventajados del mundo. Mientras uno surgía dominante desde el campo triunfador, la República Argentina debía soportar un hostigamiento diplomático y económico como consecuencia de la decisión de no haberse sumado a las Potencias Aliadas y Asociadas en la guerra contra Alemania y Japón. Durante los últimos años del segundo conflicto mundial y los primeros de la posguerra, los acontecimientos internos de la Argentina estuvieron íntimamente vinculados a la situación internacional del país, a su política exterior y, sin duda, a la evolución de las relaciones con los Estados Unidos de América como nunca había ocurrido en anteriores momentos de su historia" (Lanús, 1986:13).

Al hacer su ingreso la doctrina de la Tercera Posición en la política exterior —aún en sus primeros estadios de formulación— allá por 1946, el orden mundial no estaba definido ni en lo político ni en lo económico. La Guerra Fría no estaba definitivamente instalada, los mecanismos multilaterales del comercio mundial no funcionaban satisfactoriamente y todas las conjeturas acerca del sistema mundial eran igualmente plausibles. "En suma, no es difícil imaginar todas las dificultades que suponía tomar decisiones en un período de transición en el cual los rasgos del orden mundial emergente distaban de estar definidos con nitidez y no se producía el retorno a la normalidad anunciado por los más férreos defensores del statu quo anterior a la guerra. En este punto, las ideas generales sobre lo que estaba ocurriendo en el mundo —el ingreso en una era social, el ascenso de un Estado activo y planificador, la tendencia a la nacionalización de los servicios públicos o sectores estratégicos de la economía— no bastaban para abordar las cuestiones coyunturales, todas las cuales exigían respuestas rápidas que no podían esperar horizontes más despejados ni certezas firmes. Tal situación fogueaba la ya natural disposición de Perón y sus seguidores a actuar pragmáticamente y a elegir, en cada caso, aquellos caminos que sugirieran las circunstancias y contribuyeran a acrecentar su capital político" (Paradiso, 2002:530-531).

b-2. Doctrina de la "Tercera Posición"

En un libro de hace unos años³⁸⁷ que analizaba estas cuestiones señalábamos que era evidente —tal como la historia demostraría a través de la práctica política de distintos países y que se hiciera

³⁸⁷Se trata de *América Latina en la Economía Política Mundial*, Buenos Aires,

más difundida durante los años de 1960 en buena parte de la periferia— que ningún líder de partido o movimiento que se preciara de conducir una etapa de "liberación nacional" podía escapar a la necesidad de exaltar la autonomía e independencia del país, en los asuntos internos e internacionales. No obstante, para Estados Unidos, la estrategia de la Contención (en un marco de hegemonía hemisférica), que implicaba en los hechos mantener la continuidad de un espacio geoeconómico seguro para los intereses políticos, militares, estratégicos, económicos e ideológicos norteamericanos, hacía que los asuntos internos de los Estados latinoamericanos fueran en buena forma relativos, en la medida que podían afectar sus percepciones y esos intereses (Bernal-Meza, 1994:168).

En diversos trabajos (Bernal-Meza, 1994; 2001) concluimos que la Tercera Posición no constituyó *stricto sensu* una política definida de confrontación con Estados Unidos, aun cuando fuera leída así, tanto por el establishment norteamericano como por sus críticos locales³⁸⁸. Esta interpretación era coincidente con la expresada por autores como Rapoport y Spiguel (1994) y Paradiso (2002). La doctrina era una concepción de la sociedad y del sistema internacional. Bajo su visión, la Argentina aceptó las nuevas reglas que imponía el conflicto bipolar y reconoció a Estados Unidos como líder del mundo occidental, pero distinguiendo entre los intereses de la comunidad occidental en su conjunto y los propios de Estados Unidos, tal como lo harían algunas políticas exteriores europeas (caso de la francesa) y, más tarde, la propia política exterior argentina seguida por Raúl Alfonsín (1983-1989).

Rapoport y Spiguel recuerdan que "A. Whitaker ha definido la política peronista de Tercera Posición en el plano internacional como la búsqueda de aumentar el poder de regateo o, más aún, la posibilidad de negociar con propósitos nacionalistas, aprovechando la ruptura Este-Oeste y balanceando el peso de las relaciones con Estados Unidos a través de los vínculos con potencias no americanas³⁸⁹. Orientado hacia Hispanoamérica, en oposición a un panamericanismo rígidamente subordinado a la potencia hemisférica del norte y practicando una política de acuerdos bilaterales contrapuesta al multilateralismo impulsado por ella, Perón habría mirado, en

Grupo Editor Latinoamericano, 1994. En el mismo, este autor hizo un análisis de los tres paradigmas dominantes de la política exterior argentina, al que remitimos para una profundización del tema, desde la perspectiva de los estudios internacionales.

³⁸⁸Dos autores argentinos han explorado documentadamente esta cuestión. Cfr. *Rapoport & Spiguel* (1994).

³⁸⁹Whitaker, Arthur P., *La Argentina y los Estados Unidos*, Buenos Aires, 1956; pp. 234-236; citado por Rapoport & Spiguel.

una primera etapa, hacia Europa y, en particular, hacia Gran Bretaña, para balancear el peso de Washington en lo económico y diplomático" (Rapoport & Spiguel, 1994:35). Como señalan estos autores, el objetivo económico habría sido mantener el viejo esquema triangular Gran Bretaña-Argentina-Estados Unidos, para aprovecharlo en función de la industrialización: exportar hacia la vieja potencia con el fin de obtener de ella las divisas necesarias para comprar los bienes y equipos que, en las condiciones mundiales de la inmediata postguerra, sólo los Estados Unidos podían proveer. Argentina no adhirió a los acuerdos de Bretton Woods y no aplicó el multilateralismo en su comercio exterior, el que seguiría dominado por políticas bilaterales hasta iniciada la década de 1960.

Por cierto, debía existir una vinculación ideológica, estratégica y programática entre el discurso y la práctica autonomista con la política interna; con la estrategia nacional de desarrollo y con los aspectos sociales y económicos de la política gubernamental. La base de todo esto fue la Doctrina Justicialista, que existiendo en su formulación desde 1946, toma ese nombre a partir de 1949. En sí, era una propuesta alternativa, entre los modelos capitalista y socialista —que no podía tener cabida en un orden rígidamente bipolar, sostenido por un gran debate ideológico mundial entre el comunismo y el nuevo liberalismo—, aislado de otras alianzas internacionales. Su concepción estaba integrada con elementos del nacionalismo, la Doctrina Social de la Iglesia, las tradiciones "geopolíticas" de la formación militar argentina e influencias del sindicalismo como fuerza movilizadora del trabajo, todo en una concepción corporativa. Esta sería la matriz de la Tercera Posición, doctrina que teñiría con especificidad la política exterior argentina, porque, como diría el propio Perón, "en 1946, cuando yo me hice cargo del gobierno, la política internacional argentina no tenía ninguna definición"³⁹⁰.

El objetivo instrumental de la doctrina, en las palabras de su ideólogo, era "hacer de la Argentina una patria socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana". Como política internacional, se basó en los principios de la Tercera Posición, entendiéndola ésta como "la solución universal distinta del marxismo internacional dogmático y del demoliberalismo capitalista, que conducirá a la anulación de todo dominio imperialista en el mundo"³⁹¹.

Según Russell, "el esquema concebido por Perón se integró con cinco elementos básicos: la pertenencia cultural de Argentina a

³⁹⁰ Discurso de Juan Domingo Perón en la Escuela Nacional de Guerra, Buenos Aires, 11 de noviembre de 1953, en J.D. Perón, *Latino-América. Ahora o nunca*, Buenos Aires, Ediciones Realidad Política, 1985; p. 70.

³⁹¹ Reseña de Perón, en Perón. *Discursos completos*, Buenos Aires, Editorial Megafón, 1987; Tomo I, p. 63.

Occidente; el alineamiento del país con Estados Unidos en caso de un conflicto bélico con la Unión Soviética; el no alineamiento con los intereses estratégicos, políticos y económicos norteamericanos, globales y regionales, debido a diferencias auténticas de intereses y de visiones entre los dos países, propias de su desigual posición relativa en el sistema internacional; la definición de una agenda bilateral y regional con claras jerarquías temáticas en la que los temas económicos ocupan el primer lugar, aun por cuestión de seguridad; y, finalmente, la oposición a la intervención norteamericana en los asuntos internos de los países de la región. Estos cinco aspectos constituyeron el cauce por el que se deslizó la política exterior argentina hacia Estados Unidos. Los desbordes hacia un mayor alineamiento o la confrontación con Washington fueron efímeros, dado que obedecieron a circunstancias de momento, tanto internas como internacionales, o fueron promovidos por grupos que nunca alcanzaron suficiente poder para instalar, a derecha e izquierda del esquema dominante, fórmulas alternativas" (Russell, 2001).

Tal cual como lo evidenciaría más tarde el "realismo periférico" en la cosmovisión de la comunidad epistémica del menemismo o peronismo neoliberal, la doctrina tenía una cierta connotación mesiánica, reflejada en esa aspiración a cambiar el mundo y como visión superadora de las ideologías que se expresaban en el conflicto Este-Oeste.

Sin embargo, el espíritu autonomizante que impregnaba esta doctrina de política exterior no se tradujo en una política de desarrollo económico que sustrajera a la Argentina de la crisis en que el agotamiento del modelo agroexportador la dejara. A pesar de que se nacionalizaron empresas clave para un crecimiento estratégico, se impulsaron nuevas áreas de industrialización y se produjo una repatriación de la deuda pública externa, la Argentina continuó siendo vulnerable. Los objetivos de crear una economía mixta serían condicionados por distintas variables, comenzando por la estrategia que buscaba sustituir el papel de la inversión extranjera por inversión nacional. Así, las características de desarrollo dependiente se continuaban proyectando al presente. La proporción de manufacturas de origen industrial de la "industrialización sustitutiva", respecto de la producción manufacturera total, siguió siendo baja y las exportaciones continuaron basadas esencialmente en los productos primarios.

No obstante, diversos estudios dan cuenta de un importante nivel de pragmatismo, presente en la interpretación de la Tercera Posición. La política económica lo expresó a partir de 1950, cuyo "Segundo Plan Quinquenal", previsto para el período 1953-1957

profundizaba la apertura que se había insinuado ya desde 1949-1950, tanto en la captación de inversiones extranjeras como a través del aumento de las exportaciones, incluidas las de origen manufacturero (Paradiso, 1993:126). En 1953, el Congreso sancionó la Ley de Inversiones Extranjeras, concebida con criterios francamente liberales. No obstante, el modelo de sustitución "liviana" rápidamente puso de manifiesto sus limitaciones, lo que llevó al convencimiento —tanto a los industriales como al propio gobierno— de la necesidad de desarrollar una base productiva más sólida como sustento del crecimiento económico, la que debía basarse principalmente sobre las exportaciones, dado lo restringido del mercado interno. Como los mercados más accesibles eran los de la región latinoamericana, hacia allí se dirigió una de las líneas principales de la política de apertura, fundamentando el impulso a la integración económica de la región (Paradiso, 1993:128-129). Para ello, los acuerdos de "uniones económicas", sobre bases bilaterales, fue la opción elegida, comenzando con Chile, luego con Brasil, Ecuador y Bolivia, aun cuando los mismos no lograran implementarse, tal el caso de los dos primeros ejemplos.

La expansión del consumo interno, generado por el mejoramiento extraordinariamente importante que tuvieron las clases populares bajo el gobierno de Perón (mediante las políticas de pleno empleo, salarios, previsión, vivienda, etc.), significó un fuerte respaldo para el crecimiento económico, pero al mismo tiempo, las reformas necesarias en otros campos no fueron alentadas, mientras el proceso de industrialización tenía sus propias limitaciones. Así, en un contexto de fuerte y constante hostigamiento del gobierno norteamericano, que incluyó sanciones económicas y diplomáticas, la Argentina caería en una nueva etapa de crisis económico-financiera³⁹².

El "estatismo" que impregnó la política pública no evitó que el liderazgo industrial quedara en manos de las subsidiarias de las corporaciones transnacionales, principalmente norteamericanas, que para el último año del período (1955), contribuían con el 20% del producto. Como señala Ferrer, el peronismo liberó el resentimiento antiimperialista. Bajo su influencia, el libre cambio fue totalmente rechazado y se justificó la intervención del Estado en un gran segmento de actividades: desde la regulación de los mercados hasta la producción de bienes y servicios. Pero la doctrina no sólo era antiimperialista, sino también anticapitalista (Ferrer, 1998), y esto afectaría las lógicas de inversión privada. Así, la doctrina que también sostenía la política exterior contribuyó al fracaso que acu-

³⁹² Un pormenorizado análisis del período se encuentra en la monumental obra de Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 2000.

mularía el Estado, durante el siglo XX, en su responsabilidad de asegurar los equilibrios macroeconómicos y sociales y no favoreció la consolidación de la presencia del capital nacional en los sectores líderes de la industria y los servicios.

Es evidente que la doctrina de la Tercera Posición no fue funcional a la inversión extranjera y tampoco a la inversión privada nacional. Frente a una "tenaz oposición de un sector de la dirigencia política y de la opinión pública norteamericanas y el recelo de buena parte de las empresas e inversores hacia el gobierno de Perón, reforzados desde Argentina por aquellos que internamente jugaban al derrocamiento del régimen"³⁹³, el Estado debía asumir el papel de Estado logístico³⁹⁴ —fortaleciendo el núcleo nacional—, transfiriendo a la sociedad responsabilidades emprendedoras, además de asumir ese papel empresario o industrialista; pero esto no se cumplió.

El papel que jugarían los Estados Unidos fue clave en el fracaso del primer y más importante esfuerzo industrialista-desarrollista llevado a cabo por un gobierno argentino. El límite para los modelos autonomistas de desarrollo en América Latina era la hegemonía dominante de la economía norteamericana, cuyos defensores de lo que representaba la potencia como imagen y ejemplo contaban con importantes apoyos domésticos. Los sectores conservadores, fueran tanto del campo como de la industria, coincidieron con la misma línea de críticas del Departamento de Estado al modelo argentino de desarrollo impulsado por Perón (Cervo, 2002).

Así, la doctrina terminó por no ser funcional a la estrategia nacional de desarrollo y su espíritu autonomista quedó restringido por las propias limitaciones, internas y externas, del modelo de industrialización conducido por el Estado.

Finalmente, en términos epistemológicos y conceptuales, la Tercera Posición también enfrentó cuestionamientos. Como ha señalado un autor, la confusión entre conceptos, tales como tercera posición, neutralismo, no alineamiento y política exterior independiente no ha facilitado la comprensión de las ideas y las prácticas diplomáticas del primer peronismo. Perón, en sus dos primeras presidencias, nunca ocultó su respaldo a las potencias occidentales y suscribió los puntos de vista de éstas respecto de las visiones sobre el expansionismo soviético y chino. No fue neutralista ni no

³⁹³ Rapoport & Spiguel, p. 224.

³⁹⁴ Categoría de análisis que, como señalamos, hemos tomado de Amado Luiz Cervo, "Do projeto desenvolvimentista à globalização", en Amado Luiz Cervo & Clodoaldo Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília/Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2ª edição; Parte III, p. 457.

alineado en el sentido en que se definirían esas políticas en los años 50 y 60 (Paradiso, 1993:134).

A pesar del hecho que la comunidad epistémica del peronismo conservador de los 90 cuestionó la doctrina, haciéndola responsable del "aislamiento" argentino, según diversos autores (Paradiso, 1993; Rapoport & Spinguel, 1994; Bernal-Meza, 1994), no lo fue, salvo en materia económica, durante el período en que predominó el paradigma sustitutivo de importaciones.

b-3. Aggiornamento: La doctrina de la autonomía heterodoxa

Como señalamos al abordar el aporte de J.C. Puig, fue su correcta interpretación sobre los cambios que se estaban operando en el sistema bipolar, al comenzar los años de la década de 1970, lo que llevó al autor a formular una actualización de la "Tercera Posición" como doctrina de la política exterior argentina, partiendo de las tendencias hacia una mayor multipolaridad global y de la dinámica de cambios regionales en el contexto latinoamericano.

Las condiciones de dependencia de la Argentina se habían profundizado durante el período posterior a los dos gobiernos de Perón. Por tanto, había que proceder a una reformulación, la que debía sostenerse en la construcción de una nueva doctrina de política exterior, asentada sobre la base de su pensamiento respecto de la 'Autonomía'.

La voluntad política de la nueva alianza gobernante (el Frente Justicialista de Liberación Nacional) liderado por el Peronismo, en 1973, constituía para él parte del núcleo de elites nacionales funcionales, decididas al cambio y la implementación de auténticas estrategias autonomistas; decisión autonómica que podía hacer posible el cambio en la condición de "dependencia". Esta visión sostendría las estrategias de concertación política y de integración económica que buscaría impulsar el gobierno, de acuerdo a esa lectura estratégica asignada a la integración regional.

Si bien —tal como señala Paradiso— en la evaluación de la experiencia peronista no se deben subestimar las habituales brechas entre propósitos y logros, entre formulaciones de mediano plazo y el itinerario de la coyuntura, un propósito central del gobierno (hasta la segunda mitad de 1974)³⁹⁵, fue reducir las ataduras a la esfera norteamericana y diversificar el sistema de relaciones políticas y económicas externas, aumentando el peso de Europa,

³⁹⁵ Juan D. Perón fallecería justamente el 1 de julio de ese año.

América Latina, el bloque socialista y los países afroasiáticos (Paradiso, 1993:170).

El tercer gobierno de Perón, a partir de 1973, que siguiera a unos meses de gobierno peronista "sin Perón" (correspondiente a la gestión de Cámpora), se caracterizaría por una mayor heterogeneidad en la vinculación entre modelo de política exterior y estrategia de desarrollo. El Plan Trienal 1973-1977 resaltaba la importancia del papel de las empresas extranjeras y de la integración latinoamericana en la transformación de la estructura productiva, aun cuando en el plano diplomático retomaría su antigua vocación por el alto perfil y el bajo alineamiento.

Apoyándose en esa visión autonomista y en la lectura sobre las nuevas condiciones de multipolaridad, el gobierno argentino concedió una línea de crédito al gobierno cubano, para la adquisición de automotores y camiones. Si bien esta negociación fue posible por el "nuevo diálogo" que impulsaba el gobierno norteamericano, Puig —principal impulsor de la iniciativa, en su condición de canciller— exaltó el hecho de haber aprovechado la Argentina, económicamente, esa situación³⁹⁶.

No obstante, la realidad política, reflejada en las contradicciones de una alianza político-social heterogénea, inclusive dentro del mismo partido hegemónico, haría fracasar la estrategia de la nueva política exterior, sucumbiendo ésta con el propio gobierno de la viuda de Perón —presidente a la muerte del líder— en marzo de 1976.

Considerando las interpretaciones de Puig y Russell, el proceso conducente a la "autonomía heterodoxa" o la vigencia del paradigma "globalista", serían desplazados por el "realismo periférico", un aggiornamento de aquel de "la relación especial" y que dominaría la formulación de la política exterior argentina entre 1990 y 2001.

Como se verá en el análisis que sigue, el paradigma del realismo periférico sería construido sobre una visión revisionista de la historia argentina y de sus relaciones internacionales, trabajo que llevaría a cabo la comunidad epistémica del menemismo, interpretaciones que serían fuerte y fundamentadamente discutidas por autores como Mario Rapoport, José Paradiso, Roberto Russell y Raúl Bernal-Meza.

En particular merece una atención especial el debate que enfrentó al formulador del "realismo periférico", Carlos Escudé, con Mario Rapoport. Detrás de este último autor se encolumnarían otros analistas, la mayoría de los cuales integrarían la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales, tales como Edmundo Heredia, Cristián Buchrucker, Raúl Bernal-Meza y Clau-

³⁹⁶ Un total de 15.000 vehículos fueron exportados a Cuba.

dio Spiguel, entre los más relevantes. Desde otros ámbitos académicos el pensamiento de Escudé sería criticado y enfrentado por otros autores, especialmente Atilio Borón y, en el exterior, por los autores de la "Escuela de Brasilia", en particular Amado Luiz Cervo³⁹⁷ y Luiz Alberto Moniz Bandeira.

Desde esta última perspectiva analítica se considera al realismo periférico como un paradigma que rompía con los esfuerzos autonomistas, produciendo así una "ruptura dependiente", frente a la cual se produciría la reacción y la formulación de "paradigmas alternativos".

b-4. Ruptura dependiente: la "comunidad epistémica" del peronismo neoliberal

El abandono del modelo desarrollista de Estado (empresario, intervencionista, también benefactor) ocurrió en Argentina mucho antes de que el nuevo paradigma de política exterior —el realismo periférico— impulsara una alianza subordinada con los Estados Unidos, corolario de la implantación en el país de uno de los ejemplos más voraces de neoliberalismo, para el cual se acuñara la expresión de "capitalismo salvaje".

Como se verá en el análisis, este modelo de política exterior vino a complementar, en términos de alianzas externas, lo que en el ámbito interno se comenzaría a implantar respecto del modelo de desarrollo económico³⁹⁸ y cuyas bases de sustentación las había formulado y puesto en práctica el régimen militar entre 1976 y 1983. En aquel entonces, la convicción de la alianza político-financiera-militar, que veía a la Argentina como un país pequeño en el escenario internacional —dada su débil y limitada capacidad industrial y sin condiciones de seguir intentando una inserción económica internacional por vía de la promoción de un sistema exportador basado en dicho sector— les llevó a buscar una inserción en el mercado internacional de capitales, ante la evidencia de que esos flujos eran fundamentales para su ciclo económico. Este hecho puso a la cabeza del poder económico al sector financiero, desplazando de allí al sector industrial nacional. Esta es la estructura de poder económico que dominaría al país durante los siguientes veintiséis años: un sector financiero de fuertes ramificaciones transnacionales, asociado a un reducido número de grandes grupos económicos

³⁹⁷ Cfr. en particular de Amado Luiz Cervo (1999; 2000 y 2001).

³⁹⁸ Para una visión más amplia del neoliberalismo en la Argentina, entre otros, cfr. Rapoport (2000), Ferrer (1998), Bernal-Meza (2001:2001^a), Sevares (2002).

y empresas (que en buena medida son sus subsidiarias) y de la alianza de éstas con el capital internacional de acumulación intensiva y del capital financiero móvil, a través de la propiedad de las empresas privatizadas. Paralelamente, la ideología neoliberal, que hacía de la crítica al modelo desarrollista de sustitución de importaciones su eje articulador para fundamentar la aceleración de su implantación en la Argentina, justificaría con ella el proceso de desmantelamiento de la industria nacional, retro trayendo al país a una situación de productor primario.

Durante la década de 1990, un grupo de académicos y diplomáticos se transformaría en la comunidad epistémica³⁹⁹ del peronismo conservador, dando al gobierno de Carlos S. Menem el soporte ideológico-conceptual y cognitivo que requería para sostener el modelo neoliberal para su "nueva" inserción internacional. De ese grupo, el aporte más significativo —desde el punto de vista de la creación de paradigmas alternativos a la tradición de la política exterior argentina— fue el de Carlos Escudé. Este grupo construiría su cosmovisión recurriendo al revisionismo histórico⁴⁰⁰ para leer el pasado de la inserción internacional del país.

Este revisionismo histórico se sostuvo sobre la idea que en el pasado, durante la vigencia del modelo asociativo (dependiente) con Gran Bretaña, la política exterior argentina mantuvo una coherencia que le permitió al país avanzar extraordinariamente en su desarrollo económico. Según uno de los intelectuales de la comunidad epistémica, Felipe De la Balze, luego Argentina abandonó el "primer mundo". De allí que el objetivo de la política exterior, bajo el nuevo paradigma, debía ser "favorecer la reinscripción de la Argentina en el Primer Mundo"⁴⁰¹. Para esta comunidad, el modelo de

³⁹⁹ Entendiendo ésta no como una "tradición de pensamiento", sino como es definida en el Capítulo VII-7.

⁴⁰⁰ Si bien no todos los autores que se han referido al pensamiento y obra de los autores que formaron parte de esa comunidad epistémica denominan a la misma como "revisionismo histórico", hemos optado aquí por utilizar el concepto dado que la fuente estructural de su pensamiento fue la relectura de la historia argentina. Mario Rapoport las llama "visiones tradicionales" pero, —y como él mismo señala— otros autores, entre ellos José Paradiso (1993) la denominan "revisionista"; cfr. Rapoport, Mario, "Argentina y la Segunda Guerra Mundial: mitos y realidades", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe (E.I.A.L.)*, Tel Aviv, Aranne School of History, Universidad de Tel Aviv, Ramat Aviv; Vol. 6, N° 1, 1995, p. 5-21. En nuestros trabajos anteriores la hemos denominado de la misma forma con el lector la encuentra en este libro; cfr. Bernal-Meza, Raúl (2000; 2002; 2003^a).

⁴⁰¹ Cfr. De la Balze, Felipe A.M. (1995); De la Balze, Felipe A.M. y Roca, Eduardo (1997); Cisneros, Andrés, "Argentina: Historia de un éxito", en A. Cisneros (1998), p. 35-82; De la Balze, Felipe A.M., "La política exterior de reincorporación al Primer Mundo", en A. Cisneros, *op. cit.*, p. 107-178; Castro, Jorge, "La Argenti-

industrialización sustitutiva de importaciones y el aislacionismo de la política exterior seguida en el pasado, caracterizada esencialmente por la confrontación con Estados Unidos, habían contribuido a la pérdida relativa de la gravitación del país en el sistema internacional y, por lo tanto, había que aplicar una política pragmática; un nuevo modelo de relaciones preferenciales como había sido el modelo de relaciones sostenido con Gran Bretaña en el siglo XIX, con el fin de asegurarse un cambio cualitativo de la inserción internacional de Argentina en el siglo XXI (Russell, 1994; Bernal-Meza, 2000:329.). A partir de esta argumentación, la justificación para una alianza y alineamiento con Estados Unidos estaba clara. La búsqueda de esa supuesta "reinserción de la Argentina en el primer mundo", sostenida en la visión de los autores más relevantes —por la dimensión de las obras— de la comunidad epistémica, Carlos Escudé y Felipe A.M. De la Balze, llevaría a abandonar la búsqueda de una política exterior independiente, planteando la necesidad de establecer una alianza y alineamiento con la potencia hegemónica mundial.

Según Amado Luiz Cervo, "Tulio Halperín Donghi"⁴⁰², junto con Escudé e Cisneros, dan respaldo histórico a interpretaciones fundamentalistas epistémicas, por medio de la teoría de los tres tiempos que aplicaron a la historia de Argentina. O sea, antes del peronismo, a grandeza, de Perón a Alfonsín, a decadencia, de Menem a Menem, a redención" (Cervo, 2000^a). Este análisis del autor brasileño⁴⁰³, uno de los ejemplos de estudio de las relaciones internacionales desde la perspectiva analítica de las "percepciones", permite justificar aquel calificativo de revisionismo histórico.

Si bien —tal como hemos señalado— no todos los autores o miembros de dicha comunidad hicieron aportes relevantes para sostener esa visión de la historia de la política exterior argentina, es evidente que algunos de ellos, en particular Halperín Donghi y Carlos Escudé fueron sus más lúcidos "inspiradores". En el primer caso, para quien haya leído la obra anterior de este relevante historiador, la lectura de *La larga agonía de la Argentina peronista*, en las páginas de las cuales se puede extraer esa visión revisionista, comparando el uso del lenguaje con otras obras, resulta compleja por lo metafórico y la retórica, que hacen, en definitiva, poco clara la

na, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90", en A. Cisneros, *op. cit.*, p. 83-106; Bolívar, Jorge, "La cuestión de la identidad en la nueva política exterior argentina", en A. Cisneros, *op. cit.*, p. 213-236.

⁴⁰² Cfr. Tulio Halperín Donghi, *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, Editorial Ariel, 1994.

⁴⁰³ Cfr. Cervo, Amado Luiz (2000^a), "A política exterior Argentina, 1945-2000", In: Guimarães, Samuel Pinheiro (organizador), *Argentina: Visões Brasileiras*, p. 11-88.

redacción para explicar su interpretación sobre el pasado anterior y aquel coincidente con el gobierno del primer peronismo (1946-1949). Asimismo, no se encuentran en su texto explicaciones estructurales sobre los objetivos económicos que impulsó el régimen militar entre 1976 y 1983 —que serían fundamentales para el proceso de la etapa siguiente— ni se describen sus doctrinas económicas neoliberales, así como tampoco se hace una vinculación entre éstas y la etapa posterior de neoliberalismo, conducida por Carlos Menem en sus dos presidencias (1989-1994 y 1994-1999), tal como diversos autores lo han demostrado⁴⁰⁴.

La Argentina, dominada por el pensamiento de la comunidad epistémica, hizo suyo el discurso del Norte sobre la naturaleza histórica y genético-formativa del mundo, poniendo así la atención sobre las "propias culpas de los latinoamericanos". De esta forma, el país abandonaba la visión dependientista sobre el desarrollo y el subdesarrollo y asumía un discurso subordinado sobre la responsabilidad propia en el fracaso histórico del camino hacia el desarrollo económico.

b-5. El "realismo periférico"

Escudé discute con el estructuralismo latinoamericano, especialmente respecto de la cuestión del tipo de Estado y el carácter de la "autonomía"; así como también critica al realismo, cuando sostenido sobre éste se aplica la política del poder sin poder.

La lectura histórica de las relaciones argentino-norteamericanas constituyó el núcleo central de las fundamentaciones que señalará el autor del **realismo periférico** para proceder al cambio de paradigma de política exterior y es, asimismo, el eje que articula su ontología⁴⁰⁵. Se trata de un modelo que impulsa y sostiene la necesidad de abandonar lo que considera una tradición de políticas de aislamiento y confrontación con Estados Unidos, necesidad que es a-temporal —en el sentido de independiente— de las condiciones derivadas del fin de la guerra fría. Su utilitarismo sostiene la construcción de una relación especial, una alianza de largo plazo con la potencia, que se asienta en la argumentación de la "irrelevancia argentina para los intereses vitales de la potencia hegemónica"⁴⁰⁶.

⁴⁰⁴ Cfr. Rapoport, Mario (2000); Bernal-Meza, Raúl (2001); Sevares, Julio (2002); Schvarzer, Jorge (1998), También, Guillermo Vitelli, *Los Dos Siglos de la Argentina. Historia Económica Comparada*, Buenos Aires, Prendergast editores, 1999.

⁴⁰⁵ Aquello que le pertenece esencialmente al paradigma.

⁴⁰⁶ Carlos Escudé desarrolló su modelo de política en dos obras principales. Cfr.

Los principios básicos del realismo periférico pueden resumirse en los siguientes⁴⁰⁷:

- La política exterior de un país vulnerable, empobrecido y poco estratégico debe ser del más bajo perfil posible, para evitar la confrontación, salvo en aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa con su bienestar y su base de poder; adaptando sus objetivos políticos a los de esa potencia dominante.
- Esta política exterior debe formularse teniendo en cuenta la relación costo-beneficios materiales y considerando los riesgos de costos eventuales.
- Ella requiere de una reformulación y reconceptualización de la autonomía, en términos de la capacidad y costos relativos de la confrontación.

Para el autor de este paradigma de política exterior, la reducción de costos y riesgos debía ser el principal objetivo de la dimensión política de un Estado dependiente (Escudé, 1992:112), ya que enfrentar políticamente a los poderosos era contraproducente para el interés nacional de países dependientes, vulnerables y poco estratégicos.

La primera versión del paradigma apareció en una compilación de trabajos, correspondientes a un seminario sobre política exterior y relaciones argentino-norteamericanas⁴⁰⁸, editada en 1989. Su autor fundamentaba el alineamiento con las grandes potencias de Occidente —y con Estados Unidos en particular— partiendo del siguiente supuesto: dadas las relaciones de poder en el mundo actual, la única política posible era la basada en una aceptación realista de los límites y diferencias entre las grandes potencias y un país dependiente, vulnerable y poco relevante para los intereses vitales de aquéllas (Escudé, 1992:63). Adoleciendo el país de recursos de poder, lo que le restaba era crecer y desarrollarse, abando-

Escudé (1992;1995), si bien los antecedentes están en la presentación que el autor hizo en un seminario organizado por FLACSO y llevado a cabo en Buenos Aires, para abordar las relaciones argentino-norteamericanas y que diera posteriormente motivo a una publicación. Cfr. Carlos Escudé (1989). Para nuestra crítica al modelo y de su implementación, cfr. Raúl Bernal-Meza (1994; 2000), respectivamente.

⁴⁰⁷ Según la síntesis que realizamos; cfr. Raúl Bernal-Meza (1994:193).

⁴⁰⁸ Se trata del documento *De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el desarrollo de un "realismo periférico"* (en *Bouzas y Russell*, 1989; pp.243-272), cuya presentación en dicho seminario motivó la segunda etapa del gran debate entre Escudé y los que a partir de 1984 serían sus principales críticos. En la misma compilación aparecía la exposición de José Paradiso, quien allí planteaba sus primeras críticas al pensamiento defendido por Escudé. Cfr. José Paradiso (1989).

nando las confrontaciones en los temas que no eran relevantes para su propio desarrollo económico.

El realismo periférico es, así, la política exterior de un "Estado comercial". La dimensión política de la política exterior, según el modelo, debía tener como función primordial reducir costos y riesgos de mediano y largo plazo, limitando las confrontaciones con los grandes a los aspectos económicos, administrando la política exterior con prudencia y sentido de realidad (Escudé, 1992:122). La ecuación que debía determinar la funcionalidad de esta dimensión "política" era: beneficios materiales vs. costos previsibles + ponderación del costo de la generación de percepciones negativas + riesgos de costos eventuales (Escudé, 1992:132).

En un libro que complementaba la fundamentación del realismo periférico, Felipe A.M. de la Balze (1995) señaló los cinco objetivos que marcaban el cambio radical de la "nueva política exterior": 1) reinsertar a la economía argentina en la economía mundial; 2) construir una relación "especial" con Estados Unidos; 3) profundizar la integración económica y la cooperación política con Brasil; 4) crear una "zona de paz" en el Cono Sur de América, y 5) desarrollar una política de prestigio internacional.

Nuestra crítica a la visión revisionista y voluntarista que reflejaban algunos de estos objetivos fue desarrollada en otros trabajos⁴⁰⁹. Vale aquí recordar la interpretación que Amado Cervo, desde una perspectiva brasileña, contraria al neoliberalismo que se imponía en ambos países, expresaba sobre los mismos. Con relación al primero, señalaba que "esse parâmetro decisivo surpreende o observador, já que não leva em conta o fato de que a desnacionalização da economia interrompe a geração e a apropriação de tecnologia pelo sistema produtivo nacional, a indicar a ruptura filosófica com o passado. Daí a ênfase no mais relevante dentre os objetivos econômicos da política exterior, o de aumentar o fluxo de investimentos externos no país com o intuito de provocar a modernização da estrutura produtiva local" (Cervo, 2001:287). Este objetivo se relacionaba con la apertura unilateral impuesta al comercio internacional. Así "as condições internas para tornar exequíveis os dois objetivos da política econômica externa foram as reformas estruturais e a estabilidade monetária. Fechou-se, desse modo, o círculo da política econômica externa e interna" (Cervo, 2001:288).

Sobre el segundo objetivo, lo que más llamó la atención de la perspectiva "externa", expresada en la visión de Cervo, era la fundamentación acerca de la adopción de una estrategia conducente a construir una "relación especial" con Estados Unidos, según la cual,

⁴⁰⁹ Cfr., *Sistema Mundial y MERCOSUR*, op. cit.

en el largo plazo, la Argentina podía llegar a conseguir que la potencia considerara natural pedir su opinión en los temas claves de la política latinoamericana de Washington y que se sintieran incómodos de ignorarla, una ficción propiamente ideológica, según Cerro. Por último, con relación al 5° de esos objetivos, Cerro llamaba la atención también, coincidiendo con el autor del presente libro, en que esa "política de prestigio" recuperaba la tradición principista del pasado peronista. Sin embargo, no tenía en cuenta el realismo, por lo cual —fundándose en otras experiencias de la historia— esa conducta fracasaría, dado que Argentina carecía de poder. En síntesis, la Argentina aplicó una "subordinación autoimpuesta" a la hegemonía norteamericana. La política exterior era así la correlación estrecha con un modelo de desarrollo dependiente y subordinado, que retrotraería a la Argentina a una condición de país primario-exportador.

La situación por la que atravesaría Argentina al comenzar el siglo XXI, abandonada a su suerte después de más de una década de alineamiento con Washington, refleja el fracaso del modelo de política exterior del peronismo conservador. Argentina se encontró sola, dejada de lado por la potencia líder y también por su propio gran vecino y socio del MERCOSUR.

b-6. El debate entre la comunidad epistémica y miembros de la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales:

El revisionismo histórico⁴¹⁰ que caracterizaría por sus trabajos a algunos miembros de la comunidad epistémica que fundamentaría con sus obras lo que ellos y el gobierno de Carlos Menem denominaron como "la nueva política exterior argentina", tuvo como ideas-fuerza tres afirmaciones: 1) que la Argentina, por propia voluntad y decisión, había abandonado el Primer Mundo, lugar al que pertenecía por tradición y condiciones; por tanto, el objetivo ahora debía ser "reinsertar a la Argentina en el Primer Mundo"⁴¹¹; 2) que la

⁴¹⁰ José Paradiso, en su obra *Debates y trayectorias de la política exterior argentina* (Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993) se refiere así en particular a las interpretaciones de Carlos Escudé, tal como las expresó éste en su libro *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949* (Buenos Aires, 1983).

⁴¹¹ Son coincidentes a este respecto varios de sus autores; cfr. Carlos Escudé (1992), Felipe A.M. de la Balze (1997;1998), así como la de otros autores reunidos en la compilación de Andrés Cisneros (1998), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*.

Argentina tenía una historia de confrontaciones con Estados Unidos. Esta tradición de conflictos diplomáticos se había iniciado durante la Primera Conferencia Panamericana, celebrada en Washington en 1889; conducta que se había proyectado y profundizado durante la primera mitad del siglo XX⁴¹², y que los gobiernos de Perón contribuyeron a mantener; 3) que, como resultado de esa confrontación, los Estados Unidos, aplicando una política en contra de la Argentina sostenida en la "memoria histórica", apoyaron el desarrollo económico, industrial y militar del Brasil, postergando y debilitando a la Argentina.

Cada una de estas afirmaciones sería fuertemente cuestionada por otros autores, tanto del país como desde otros ámbitos académicos, especialmente en Brasil. En realidad, desde antes de que surgiera una línea de pensamiento en la que coincidirían posteriormente los autores más representativos de esa "comunidad epistémica" existían trabajos y estudios empíricos y teóricos que sostenían interpretaciones totalmente opuestas. Los trabajos de Rapoport⁴¹³, Rapoport y Spiguel⁴¹⁴, Paradiso⁴¹⁵, Buchrucker⁴¹⁶ e, incluso, de un autor que como diplomático fue cercano a la gestión del presidente Menem, como el embajador Juan Archibaldo Lanús⁴¹⁷, habían ofrecido visiones claramente distintas.

La primera afirmación era absolutamente rebatida por los hechos históricos. Si bien la Argentina agroexportadora había logrado durante la primera década del siglo XX alcanzar una participación del 3% en el comercio mundial (volumen que hoy ocupan países industrializados como Italia o Corea del Sur), su canasta exportadora era exclusivamente de productos primarios. Dicha participación fue fruto de un sistema de comercio mundial, durante la vigencia del segundo subsistema o corredor de comercio internacional. Éste clásico ejemplo de la estructura centro-periferia, tal como lo había demostrado Aldo Ferrer⁴¹⁸ a mediados de los años de '70, había correspondido al del intercambio de manufacturas de los

⁴¹² Cfr. Carlos Escudé (1992), Capítulo 5.

⁴¹³ En particular, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentina: 1940-1945* (1980); "El triángulo argentino: las relaciones con EE.UU. y Gran Bretaña, 1914-1943" (1988); *¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial* (1988) y "Argentina y la Segunda Guerra Mundial: mitos y realidades" (1995).

⁴¹⁴ Cfr. *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina: 1949-1955* (1994).

⁴¹⁵ Cfr. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina* (1993).

⁴¹⁶ Cristián Buchrucker, *Nacionalismo y Peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial, 1927-1955*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1987.

⁴¹⁷ Cfr. *De Chapultepec al Beagle* (1984 y 1986).

⁴¹⁸ Ver al respecto el capítulo III.6 precedente.

países desarrollados por alimentos y materias primas de la periferia. El mismo había constituido una etapa de la evolución del comercio internacional que expresaba un modo específico de articulación entre las economías periféricas y las economías centrales; reflejaba la evolución de la inserción externa de los países y la participación de ambos segmentos (centro y periferia) en un proceso económico de carácter global, cuya vigencia se había producido entre la segunda mitad del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial. Desde mediados del siglo XIX hasta la primera Guerra Mundial el subsistema centro-periferia ocupó una posición dominante y fue, de hecho, el sector más expansivo de la economía internacional. Hacia 1913 representaba más del 40% de las exportaciones mundiales totales (Ferrer, 1976:46).

Cierto es que la Argentina, inserta en un modelo de desarrollo "hacia fuera", constituyó un caso excepcional de crecimiento en América Latina⁴¹⁹, y fue el único país que mejoró su situación internacional pese a no haber participado de la Revolución Industrial; sostenida sólo en sus exportaciones agrícola-ganaderas y sin industrializarse. Pero era natural que un gran exportador de alimentos pudiera conseguir tal resultado en la medida que "en los setenta u ochenta años previos a la Segunda Guerra Mundial, las 2/3 partes de las exportaciones mundiales estaban compuestas por alimentos y materias primas. El período de expansión más intensa abarca los años corridos desde 1870 a 1913, en que las exportaciones mundiales de productos primarios crecieron a una tasa del 3,5% anual"⁴²⁰, que son justamente los que corresponden a "la Argentina próspera".

Más tarde, desde la misma perspectiva sistémico-estructural, dentro de su extraordinaria obra sobre la historia de la globalización⁴²¹, Ferrer señaló cómo, durante la expansión de la Revolución Industrial y la vigencia del Segundo Orden Mundial, es decir, entre 1850 y el fin de ese período, en vísperas de la Gran Guerra (1914-1918), Iberoamérica representaría el 8% del comercio mundial⁴²²,

⁴¹⁹ Como señala Aldo Ferrer, "La excepcional dotación de tierras fértiles en la región pampeana, la baja densidad de población, el ingreso masivo de inmigrantes y de capitales extranjeros permitieron la rápida expansión de las exportaciones agropecuarias destinadas principalmente a Gran Bretaña y a Europa occidental. Este estilo de desarrollo hacia fuera sólo provocó tales resultados en la Argentina, que constituye un caso excepcional dentro del Segundo Orden Mundial" (A. Ferrer, *Historia de la globalización II. La Revolución industrial y el Segundo Orden Mundial*; p. 360).

⁴²⁰ Aldo Ferrer, *Economía Internacional Contemporánea* (1976); p. 23.

⁴²¹ Cfr. Ferrer, Aldo (1996 y 1999).

⁴²² Cfr. Aldo Ferrer, *Historia de la globalización II. La Revolución Industrial y el Segundo Orden Mundial* (1999), p. 348.

cifra que ya no volvería a repetirse⁴²³. El subsistema centro-periferia y el del intercambio de productos primarios entre países desarrollados fueron perdiendo rápidamente gravitación en el comercio mundial. "El intercambio centro-periferia disminuyó su participación en las exportaciones mundiales totales desde más de un 40% en 1913, al 32% en 1960 y el 27% en 1970 (...). La periferia ha perdido importancia para los países desarrollados en su comercio total, incluyendo el de manufacturas. En 1913 las exportaciones a la periferia representaban alrededor del 50% de las exportaciones totales de manufacturas de los países desarrollados; en 1970 la proporción declinó al 20%" (Ferrer, 1976:49).

Desde el punto de vista de la historia de las relaciones internacionales y la política exterior, importantes autores, entre ellos Mario Rapoport⁴²⁴, Eduardo Madrid⁴²⁵ y otros junto a los anteriores⁴²⁶, aportaron fundamentados estudios que daban cuenta de una interpretación enormemente divergente de aquella que luego caracterizaría a la "comunidad epistémica". Más tarde, con éstas y otras documentadas obras ellos discutieron y rebatieron las hipótesis sostenidas por los autores más representativos de aquel grupo de pensamiento. Rapoport se enfrentaría a Carlos Escudé, el principal y más relevante de los autores pertenecientes a esa comunidad, en un debate teórico que dio muestras de una excepcional riqueza.

La segunda afirmación sería discutida en particular por Mario Rapoport y Claudio Spiguel⁴²⁷ y José Pardiso⁴²⁸, quienes abordaron

⁴²³ Las estimaciones actuales señalan para ésta una participación menor al 3%.

⁴²⁴ Cfr., por ejemplo, Mario Rapoport, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas: 1940-1945*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1980; "El triángulo argentino: las relaciones con EE.UU. y Gran Bretaña, 1914-1943", en Mario Rapoport (comp.), *Economía e Historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires, Editorial Tesis, 1988; pp. 250-276; del mismo autor, *¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial*, Buenos Aires, 1988 y "Argentina y la Segunda Guerra Mundial: mitos y realidades", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe (E.I.A.L.)*, Tel Aviv, Aranne School of History, Universidad de Tel Aviv, Volumen 6, N° 1, 1995, pp. 5-21.

⁴²⁵ Cfr. Mario Rapoport y Eduardo Madrid, "Los países del Cono Sur y las grandes potencias", en Mario Rapoport y Amado Luiz Cerro (comp.), *El Cono Sur. Una historia común*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001; pp. 225-280.

⁴²⁶ Cfr., por ejemplo, Mario Rapoport y colaboradores (Eduardo Madrid, Andrés Musacchio y Ricardo Vicente), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 2000.

⁴²⁷ Cfr. Mario Rapoport y Claudio Spiguel (1994), *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina: 1949-1955*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

⁴²⁸ Cfr. José Pardiso (1993), *Debate y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano y "Vicisitudes de una política exterior independiente", en Juan Carlos Torre (Dirección de Tomo), *Nueva Historia*

igualmente el período de las dos primeras presidencias de Perón, fundamentando posiciones claramente divergentes de aquellas expresadas por autores como Carlos Escudé y Felipe de la Balze. En tanto, la tercera de las afirmaciones sería puesta en cuestión por las investigaciones llevadas a cabo por autores brasileños, como Luiz Alberto Moniz Bandeira⁴²⁹, Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno⁴³⁰, quienes concluyeron fundamentando el alejamiento de Brasil respecto de Estados Unidos en el fracaso y la desilusión producidos por los escasos beneficios obtenidos por el Brasil durante el período en que ese país optó por el alineamiento o, al menos, el mayor acercamiento político a Estados Unidos. Incluso un autor que contribuyó desde la teoría y la praxis al cambio significativo de la política exterior brasileña durante el gobierno Collor —y profundizado durante los dos gobiernos de Cardoso—, como Celso Lafer, señalaría en reciente obra que “la bipolaridad rígida de la Guerra Fría y las prioridades norteamericanas en la reconstrucción de Europa (Plan Marshall) hicieron, en el gobierno de Dutra, que el locus standi del alineamiento de Brasil con los Estados Unidos se tornase un alineamiento con pocas recompensas para la lógica diplomática del nacionalismo de fines”⁴³¹.

b-7. Debate entre Mario Rapoport y Carlos Escudé

La importancia de incorporar aquí las características de este debate es que en el mismo se pueden encontrar los fundamentos —y críticas— al modelo de inserción económica y de política exterior seguidos por Argentina que caracterizaron los años que fueron entre mediados de 1989 y 2002; cuyos efectos se extendieron a las relaciones de este país con Estados Unidos, el Brasil y en general con los restantes países sudamericanos y condicionarían la evolución del MERCOSUR, entre otros temas relevantes para estas latitudes.

El origen de la polémica en torno a la historia de las relaciones internacionales de la Argentina, centrado esencialmente en las interpretaciones sobre el período 1940-1950, se inició al comenzar

Argentina. Los años peronistas (1943-1955), Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2002; pp. 523-572.

⁴²⁹ Cfr. del autor, *Brasil-Estados Unidos: A Rivalidade Emergente, 1950-1988 (Rio de Janeiro, 1989)* y *Estado nacional e Política Internacional na América Latina. O continente nas relações Argentina-Brasil, 1930-1992* (Brasilia, Editora Universidade de Brasilia, 1993 y São Paulo, Editora Ensaio, 1995).

⁴³⁰ Cfr. *História da Política Exterior do Brasil* (São Paulo, 1992 y Brasilia, 2002).

⁴³¹ Celso Lafer, *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002; pp. 113-114.

los años de 1980, como consecuencia de la publicación por Mario Rapoport de su libro *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigidas argentinas (1940-1945)*, en el cual su autor planteó una interpretación distinta a la que en general era sostenida entonces, respecto de los acontecimientos de las décadas de 1940 y 1950, tanto en lo relativo a los procesos políticos y económicos internos de la Argentina como a la vinculación del país con el mundo. La obra expresaba una nueva corriente de la historiografía argentina, y representaba un cambio significativo en la manera de abordar metodológica y empíricamente la historia de las relaciones internacionales del país, perspectiva que —según diría años más tarde el propio Rapoport— era compartida en mayor o menor medida por otros autores, como Jorge Fodor, Arturo O'Connell, Carlos Escudé y Juan Archibaldo Lanús. “La comprensión de la existencia de un sistema mundial y el examen de la política exterior argentina como parte integrante de él; la mayor atención a los aspectos económicos y su integración con los políticos y estratégicos; el énfasis en el accionar de las grandes potencias en la Argentina y el estudio pormenorizado de sus políticas; el abandono de la concepción del rol del Estado como único protagonista de la política exterior y la incorporación de otros actores; el análisis de los procesos de toma de decisiones y de la influencia de distintos sectores y grupos de interés en las relaciones internacionales del país; la vinculación estrecha entre la política interna y la política internacional; serían algunos de los ejes centrales que caracterizarían los libros y artículos de los autores mencionados”⁴³².

Mario Rapoport, en este libro, primero de una trilogía⁴³³ que abordaba las relaciones de la Argentina con las grandes potencias, publicados seguidamente en 1987 y 1988, el autor analizaba el complejo triángulo de relaciones entre la Argentina y las dos potencias anglosajonas durante la Segunda Guerra Mundial. El autor planteaba allí el problema simultáneamente en el plano político y en el económico, tomando como eje el choque de intereses y la diferencia de enfoques entre Gran Bretaña y Estados Unidos, en torno a la neutralidad argentina frente a la guerra. Con ese fin, fal

⁴³² Mario Rapoport, “Problemas y etapas en la historia de las relaciones internacionales de la Argentina”, en Mario Rapoport (coordinador), *Historiografía argentina (1958-1988). Una evaluación crítica de la producción histórica argentina*, Comité Internacional de Ciencias Históricas. Comité Argentino, “XII— Historiografía de la Historia de las Relaciones Internacionales”, Buenos Aires, 1990; p. 565.

⁴³³ Respectivamente, *Política y Diplomacia en la Argentina, las relaciones con EE.UU. y la URSS* (Buenos Aires, Eudeba, 1987) y *¿Aliados o Neutrales?, la Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial* (Buenos Aires, Editorial Di Tella-Tesis, 1988).

como el propio autor lo explicaría, estudió, sobre la base de documentos de los archivos diplomáticos británicos y norteamericanos, tanto las políticas elaboradas en el Foreign Office y el Departamento de Estado respecto a la situación argentina, como la posición de empresas e intereses económicos de ambos países y su influencia en la formulación de las políticas mencionadas. En segunda instancia, abordaba el tratamiento de las elites locales y de la compleja relación entre éstas y Gran Bretaña. En sus palabras, "la neutralidad argentina durante el conflicto aparece así analizada, tratando de superar la imagen maniqueísta que el tema había suscitado hasta entonces y esclarecer algunos aspectos claves de los orígenes del peronismo, que surge como movimiento político en aquella época. En lugar de una lectura lineal de los acontecimientos, Rapoport desarrolla una interpretación que procura clarificar la problemática que se le presentaba a las clases dirigentes locales de entonces para encausar y formular la política internacional del país" (Rapoport, 1990:568).

La conclusión a la que arriba Rapoport es que la Argentina transitaría un camino inverso de aquél que se desarrollaba por la misma época en los demás países de América Latina, donde Estados Unidos reforzaba su influencia económica y política, desplazando a Gran Bretaña, debido a que la fructífera complementariedad entre las economías británica y argentina no había sido sustituida por otra que tuviera a Estados Unidos como actor principal y que la guerra había encontrado a Argentina en una encrucijada, dentro de un sistema triangular, en el cual Estados Unidos no se transformaba en el nuevo mercado para sus exportaciones pero sí en un proveedor de bienes y capitales. El nuevo estrechamiento de las relaciones económicas y políticas angloargentinas, derivado del pacto Roca-Runciman (1933), que se complementaría con una tenaz oposición a la política panamericanista norteamericana, no podía, sin embargo, esconder el hecho de que la provisión de los recursos y bienes en el futuro sólo podrían ser provistos por la nueva potencia mundial, cuestión que para las clases dirigentes argentinas pasaba a ser un problema inquietante. A partir de 1940 la dirigencia argentina intenta dar un vuelco a las relaciones económicas con el exterior, pero las políticas fracasan y la Argentina se embarca en una política de neutralidad durante la guerra. Ésta ocultaría por un tiempo el verdadero debate en el seno de las clases dirigentes: lo que estaba en juego no era tanto la inmediata elección entre los viejos aliados y las naciones del Eje, como la vieja alternativa Gran Bretaña-Estados Unidos, cuestión que ya se había planteado durante e inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial. El movimiento militar de 1943, del cual surgirá el

futuro líder, Juan Domingo Perón, había sido el símbolo más cabal de ese conflicto. Así, la política exterior del primer gobierno peronista estaría enmarcada en esa nueva coyuntura: la necesidad de acelerar el proceso de industrialización, que requería de un acoplamiento con Estados Unidos, el cual resultaba muy difícil por la falta de complementariedad entre ambas economías, sin que la Argentina encontrara soluciones intermedias debido a la ruptura del sistema multilateral de comercio y pagos producido por la guerra. Para cuando la Argentina intenta replantear las relaciones internacionales sobre nuevas bases, al iniciarse la post guerra, ya no constituye más un centro principal de interés de los países industrializados como lo había sido en el pasado y menos para la nueva potencia mundial. El debate entre pro-norteamericanos y pro-ingleses o, en su forma más visible, entre pro-aliados y neutralistas tiene este trasfondo, que recibirá de herencia el gobierno de Perón. La política neutralista expresaba asimismo la desconfianza de los sectores dirigentes frente al sistema panamericano que pretendían imponer los Estados Unidos, al tiempo que la misma, por propios intereses, era defendida por Gran Bretaña⁴³⁴.

Interpretaciones en la línea criticada por Rapoport sostendría pocos años después Carlos Escudé en su libro *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*. Ambas obras eran el resultado de sus respectivas tesis doctorales, lo que las hacía aparecer como la expresión de largos años de estudio e investigaciones.

En éste, el primero de una serie de libros dedicados a encontrar una explicación al "milagro del subdesarrollo argentino de la postguerra"⁴³⁵, Escudé aporta una visión completamente distinta de la que años antes había brindado Rapoport sobre el mismo período de análisis.

El libro de Escudé está dividido en tres partes. En la primera de ellas el autor aborda el tema de la relación triangular de la Argentina; en la segunda analiza la trama de relaciones argentino-británicas y argentino-norteamericanas durante los años de la Segunda Guerra Mundial y la inmediata post guerra, mientras que en la tercera se ocupa de revisar y evaluar los aspectos económicos que no habían sido considerados, según su visión, en trabajos de otros autores, como las medidas aplicadas por Estados Unidos y que denomina "boicot económico contra la Argentina", el proceso de nego-

⁴³⁴ Cfr. Mario Rapoport, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentina: 1940-1945*, pp. 293 y ss.

⁴³⁵ A éste le seguirían *La Argentina Vs. Las grandes potencias. El precio del desafío* (Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1986) y *Patología del nacionalismo. El caso argentino* (Buenos Aires, Editoría Tesis, 1987). Más tarde vendrían sus trabajos más teóricos de 1989; 1992 y 1995.

ciaciones que conducen a la firma de los acuerdos con Gran Bretaña, el impacto de las políticas económicas de Perón y su incidencia en el desarrollo económico argentino con sus graves implicancias externas y otros temas. Su objetivo era encontrar una explicación a la política seguida por Estados Unidos en contra de la Argentina en la época de las presidencias de Perón, las que fundamenta en cuatro razones principales: el "eine prestige-frage", el "imperialismo moral", el "síndrome de irrelevancia de la racionalidad" y los "conflictos burocráticos" en el seno del gobierno norteamericano.

Las primeras expresiones de una polémica que duraría décadas fueron publicadas en la revista *Desarrollo Económico*, en su N° 92, correspondiente a enero-marzo de 1984. Entre las críticas de Rapoport se señala lo siguiente: "distintos factores mencionados a lo largo del libro, como por ejemplo la rivalidad anglo-norteamericana o la estrecha asociación anglo-argentina (que en su respectiva obra tienen un papel relevante en tanto elementos claves de su fundamentación) en el libro de Escudé se hallan casi siempre subordinados en el análisis y operan, generalmente, a modo de telón de fondo que intenta dar mayor verosimilitud a lo que constituye el verdadero meollo de la interpretación"⁴³⁶. Rapoport ponía de relevancia la escasa atención que Escudé le asignaba en su análisis a las cuestiones económicas o materiales de la relación argentino-norteamericana y que, a pesar de declarar que su objetivo era superar las obsoletas teorías de la dependencia, introduciendo en sus análisis los factores políticos y el rol de las alianzas transnacionales, en la realidad no hacía mención de ellas en su libro. Cuestionaba asimismo la escasa trascendencia que Escudé daba a las cuestiones de carácter estratégico que eran relevantes en la formulación de la política exterior norteamericana.

Como puede advertirse, existieron dos niveles de análisis en la crítica que realizó Rapoport; una de carácter teórico-metodológica, y otra referida a la utilización de las fuentes, con el fin de sostener interpretaciones preconcebidas. Le cuestiona el paradigma de "política burocrática" que Escudé utiliza para interpretar las acciones de política norteamericana hacia la Argentina, señalando que "las críticas más importantes sostienen que el mencionado paradigma no tiene debidamente en cuenta la diferencia entre fuente del poder y administración del poder; es decir, entre la constelación de intereses que fundamenta el sistema de poder y los mecanismos de puesta en práctica y ejecución de las políticas. Escudé —afirma Rapoport— olvida considerar el conjunto de convicciones o metas

⁴³⁶ Cfr. Mario Rapoport, "El factor político en las relaciones internacionales. ¿Política internacinal vs. Teoría de la Dependencia? Un comentario" (1984), p. 619.

compartidas con bastante amplitud en los distintos gobiernos y sus administraciones. Muchos investigadores han comenzado así a plantear la integración de ese paradigma con otros, buscando en la síntesis una mayor aproximación a la realidad", pero Escudé sigue el camino diametralmente opuesto. "El modelo de la política burocrática es llevado a sus últimas consecuencias y la burocracia llega a independizarse completamente del poder que la sustenta. Ese es el verdadero significado del síndrome de irrelevancia de la racionalidad, que púdicamente encubre el concepto más directo de irracionalidad"⁴³⁷. Con respecto —al uso de las fuentes de la propia historia, Rapoport señala que "para Escudé la sociedad argentina es un marco referencial con escasa influencia en las conductas y en la toma de decisiones de los gobernantes o políticos. Al manejarse sobre todo en el mundo de las ideas y de las ambiciones personales, el autor —dice Rapoport— se aleja del mundo real y su historia corre el riesgo de derivar en una mera historia de pasiones"⁴³⁸, agregando más adelante que si bien el relato de los hechos es correcto, aunque el solo examen de esos documentos —documentos diplomáticos británicos, porque no se apoya en ninguna otra referencia documental o bibliográfica—, ello no autoriza a Escudé a establecer conclusiones tan rotundas como a las que arriba. Finalizaba Rapoport señalando "que en conclusión, el análisis del libro está en distintos puntos muy sesgado por las opiniones previas del autor y, sobre todo, poco balanceado al carecer del contraste que podía ofrecerle la documentación argentina".

Los dos libros mencionados de estos autores eran, sin embargo, eslabón de una amplia producción, en la cual sus respectivas visiones se oponían. Mientras Escudé sitúa el "confrontacionismo argentino" con Estados Unidos como punto central, el que se fundaba en los contenidos educativos ideológicos y de la cultura política argentinos para explicar (y sostener) una política exterior arrogante seguida por la Argentina, que compitió con Estados Unidos por razones de prestigio cada vez que tuvo la oportunidad, para Rapoport el problema fue que la modificación del patrón de relacionamiento bilateral argentino-británico, por otro triangular argentino-británico-norteamericano, no se tradujo abiertamente en el plano político ni económico, mientras que la Segunda Guerra Mundial ponía de manifiesto el nuevo lugar que ocupaba Estados Unidos en Argentina y en el mundo.

Como desarrollaría en el libro siguiente⁴³⁹, Escudé sostuvo que los argentinos fueron educados en contenidos ideológicos patrióti-

⁴³⁷ *Ibid.*, p. 622.

⁴³⁸ *Ibid.*, p. 620.

⁴³⁹ *La Argentina Vs. las grandes potencias. El precio del desafío.*

cos (ideología de la educación patriótica), basada en las percepciones de la clase dirigente del período liberal, en el siglo XIX, cuando la Argentina mostraba un extraordinario y acelerado crecimiento, como consecuencia del éxito del modelo agroexportador. Para él esta ideología patriótica se hizo hegemónica y se proyectó aún después del colapso político de estas clases dirigentes, a partir de 1940. Como reiteraría más tarde, "puede decirse con relativa certeza que los contenidos educativos con que se alimentó la cultura política argentina formaban parte de la cultura política de la vieja clase dirigente antes de que se generalizara su hegemonía cultural por medio del sistema educativo"⁴⁴⁰. La traducción a la política exterior de esa cultura se hizo en términos de arrogancia hacia Estados Unidos. Esta afirmación Escudé la sustenta en la tradición de conflictos diplomáticos que jalonarían las relaciones entre Argentina y Estados Unidos desde 1889 hasta la Segunda Guerra Mundial, cuya consecuencia sería la "memoria histórica negativa" que se generaría en el Departamento de Estado respecto de la Argentina. Los efectos de ésta, en términos de costos para el país, se dejarían sentir más tarde: desestabilización política y boicot económico. Los Estados Unidos, aplicando esa memoria histórica negativa, fueron impulsados a erosionar y debilitar el capital de autonomía de la Argentina. De esta forma, el boicot norteamericano, que Escudé menciona en su libro *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, aplicado durante la década, era el resultado del pasado de confrontaciones políticas bilaterales, que se remontaban a los cincuenta años previos de la política exterior seguida por la Argentina, cuyos hitos más importantes serían la oposición a las propuestas panamericanas de Washington, la neutralidad durante las dos guerras mundiales y el desafío con iniciativas autónomas frente a lo esperado por Estados Unidos ante conflictos regionales.

Por su parte, Rapoport tendría con el primero de sus libros y otros que le seguirían en su vasta producción, una línea argumental que diferiría radicalmente. La misma se sostenía en el análisis del patrón de relacionamiento externo de la Argentina, derivado del modelo agro-exportador, el que había hecho privilegiar las relaciones con Gran Bretaña. Después de la Primera Guerra Mundial la Argentina buscaría modificar este esquema bilateral por aquel otro triangular, modificación que era coincidente con lo que estaba ocurriendo en la economía mundial y que se traduciría en el relevo de las "esferas de influencia". Sin embargo, este cambio no se tradujo abiertamente en un nuevo modelo de relacionamiento y el pacto Roca-Runcimán terminaría por reafirmar los lazos económicos con Gran Bretaña.

⁴⁴⁰ Cfr. Carlos Escudé, *Realismo periférico*, p. 238.

A pesar de ello, eran en realidad las consecuencias derivadas de la situación internacional con la Segunda Guerra Mundial las que pondrían en evidencia los graves condicionamientos que se le imponían a la Argentina: Estados Unidos pasaba a ocupar el lugar hegemónico que antes ocupaba Gran Bretaña; las tensiones políticas, económicas y sociales internas de la Argentina trabarían el proceso de modificación respecto de las nuevas esferas de influencia y el país no encontraba en la nueva potencia hegemónica la complementariedad económica que necesitaba para superar la crisis del modelo agro-exportador que la había atado a Gran Bretaña. El deterioro de la posición argentina en el comercio mundial, la lejanía del escenario de la guerra, el desarrollo de la industria, las tendencias nacionalistas y las humillaciones recibidas de Estados Unidos, entre otras cuestiones, completaban para Rapoport una explicación racional de la política exterior de esos años.

b-8. Aportes de Lanús y Paradiso

Juan Archibaldo Lanús, con su libro *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina 1945-1980*, aportaría una renovada y documentada visión histórica de la política exterior del país, abordando el período posterior a la disolución del triángulo Gran Bretaña-Argentina-Estados Unidos, cuando éstos ya se han transformado en la nueva potencia hegemónica y la Argentina debe hacer frente —o tomar posición respecto (de)— a las políticas panamericanistas. Con un amplio uso de fuentes primarias basadas en los archivos diplomáticos argentinos, testimonios orales, documentos provenientes de negociaciones multilaterales y fuentes secundarias, el autor ofrecería una novedosa visión de la historia de la política exterior argentina a través de un modelo analítico que se articula en torno a los temas claves que ocuparon la atención externa del país en el período.

Ubicado en el contexto analítico de los autores que concentran el debate acerca del período coincidente con el segundo conflicto mundial, Lanús se preocupa por abordar el análisis de la política exterior desde la fuente de emisión, abarcando un período mayor de tiempo.

Coincidiendo con otros autores, como Juan Carlos Puig, y a diferencia de la gran mayoría, Lanús demuestra la ausencia de una política internacional coherente; contradice en parte el análisis de otros autores y comprueba que la política exterior no es una varia-

ble independiente sino que está estrechamente ligada a los avatares político-institucionales internos⁴⁴¹.

El detallado estudio de la historia de las relaciones internacionales de la Argentina de un extenso período (1945-1980) permitió acceder a una visión global de interpretación sobre la política exterior, en la medida que se abordaban en ella los temas claves de la agenda externa argentina en materia de seguridad (hemisférica y continental), las relaciones con Estados Unidos y el Brasil; la posición del país respecto del orden bipolar (en construcción y luego en amplia vigencia) y sobre los conflictos que del mismo se derivaban, como la guerra de Corea y la Revolución Cubana; los —entonces— “nuevos temas”, como la Antártida, el espacio ultraterrestre y los mares; el compromiso frente a las cuestiones más relevantes de la agenda de Naciones Unidas (desde los procesos de descolonización al apartheid), para llegar finalmente al análisis de los dos frentes de conflictos territoriales: con Gran Bretaña por la soberanía de las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, y con Chile por la posesión del Canal de Beagle.

Esta extensa agenda temática era leída desde las perspectivas con que los tomadores de decisión argentinos las abordaron, en cuyas lecturas se advertían las influencias de doctrinas, como la “Tercera Posición” y las distintas visiones que los sucesivos gobiernos aplicaron a las decisiones que sostuvieron ante los ámbitos hemisféricos, regionales y multilaterales, desde la OEA y la ONU, pasando por No Alineados y frente a los organismos multilaterales de comercio. Así —y gracias a las fuentes a las que el autor remitía para información de los lectores— la obra se transformó en lectura fundamental para guiar, cronológica y temáticamente, el estudio riguroso de la política exterior argentina. Su investigación, sostenida en el análisis de hechos y datos, permitió identificar los intereses, objetivos, éxitos y fracasos de la misma.

Por su parte, José Paradiso, autor al que nos referimos en distintos momentos del capítulo, aportaría nuevos elementos de análisis para comprender la evolución, constantes, cambios y contradicciones, de la política exterior de la Argentina moderna y contemporánea. Ya en un estudio que precedería en meses el libro al que nos abocamos en párrafos más adelante, el autor revisaba críticamente el supuesto que afirmaba que una de las constantes de la política exterior argentina había sido su relativo aislamiento respecto de América Latina, señalando que la lejanía y los acercamientos se vinculaban a las dinámicas propias del tipo de inserción que la Argentina había seguido dentro de la economía internacio-

⁴⁴¹ Hacemos nuestra aquí la opinión de M. Rapoport (1990).

nal⁴⁴². Esta interpretación, en el contexto de las relaciones del país con los Estados Unidos, había sido expuesta en un seminario, cuyos trabajos harían parte de un libro publicado por Roberto Bouzas y Roberto Russell⁴⁴³ al comenzar el año 1989. Allí, en su capítulo “Argentina-Estados Unidos: el debate histórico sobre la inserción internacional del país”⁴⁴⁴, Paradiso argumentaba cómo en determinados momentos de la historia política argentina las discusiones sobre la inserción internacional y el debate respecto de su política exterior habían adquirido una singular intensidad. “En cada una de esas instancias —señalaba el autor—, la reflexión sobre la ubicación del país en el contexto internacional se hacía en medio de una generalizada percepción del agotamiento del modelo de crecimiento vigente y de una sensible transformación del escenario internacional. En cada una de ellas confrontan dos tesis: la de quienes suponen que la opción más ventajosa para el país consiste en ubicarse disciplinadamente bajo la rectoría de una gran potencia hegemónica (Gran Bretaña primero, los Estados Unidos después) y de los que valorizan la capacidad de establecer metas propias y actuar conforme los propios criterios” (Paradiso, 1989:274-275). Y luego de tomar posición absolutamente contraria a aquellos que propugnaban una determinada adscripción o alineamiento, prescindiendo del análisis objetivo de la realidad y sus matices (posición en la que se advertía su rechazo al pensamiento que sostenían autores que luego identificamos como miembros de la “comunidad epistémica”), concluía que ni la estructura del sistema internacional ni la experiencia histórica argentina le daban sustento a las tesis del alineamiento automático o el bajo perfil.

En particular, en su libro *Debates y trayectoria de la política exterior argentina* (1991), sostiene como hipótesis central la existencia de una relación estrecha entre la profunda dimensión del debate que sobre la política exterior se da en el seno de la sociedad y los grupos nacionales de poder con el surgimiento, expansión, agotamiento, crisis y sustitución de un determinado modelo de desarrollo e inserción internacional.

Ubicado en la perspectiva que compartimos, en el sentido que la política exterior de nuestros países, en particular de los principales del Cono Sur, debe ser puesta para su análisis contra el telón de fondo de las estrategias nacionales de desarrollo, Paradiso vincula

⁴⁴² Cfr. José Paradiso, “Argentina en América Latina: el largo camino de la integración”, en Raúl Bernal-Meza y Oscar Armando Mendoza (compiladores), *Orden Mundial y escenarios regionales*, San Juan, CERIAL y FACSO, 1991; pp. 165-182.

⁴⁴³ Se trata del libro *Estados Unidos y la transición argentina*, Buenos Aires, Editorial Legasa, 1989.

⁴⁴⁴ Op. cit.; pp. 273-297.

los tres modelos de inserción internacional ensayados por el país con las respectivas demandas y visiones que se le imponen a su política exterior. El autor describe cómo, frente a cada período de declinación y crisis del modelo de inserción, aparecen los ejes de discusión en torno a la línea que debe seguir la política exterior, lo que le permite explicar y comprender el "aislacionismo" respecto de América Latina y el acercamiento a Europa, durante la vigencia del modelo agroexportador; el segundo debate sobre las "relaciones especiales" (Gran Bretaña versus Estados Unidos), a partir del agotamiento del modelo y, ya en la etapa de expansión, desarrollo y crisis del modelo de sustitución de importaciones, los principales ejes de debate, en torno a las opciones del paradigma de política exterior independiente. En éste, las alternativas del desarrollo económico, las tensiones derivadas del sistema político nacional, la situación internacional y el problema de las identificaciones ideológicas de la guerra fría, buscan ser resueltas a través de proyectos y políticas conservadoras o proyectos de desarrollo y cambio social.

Según Paradiso, cada una de estas alternativas implicaría la formulación de una agenda de política exterior, en la cual, de una parte se sitúan los principios de una política independiente (defensa del principio de no intervención e igualdad jurídica de los Estados; preocupación por la paz, el armamentismo y la distensión; recelo de las alianzas militares; valorización de la ONU; fuerte multilateralismo, con especial preocupación por la participación en foros sobre el nuevo orden económico mundial y el desarrollo social del Tercer Mundo) y, por otra, aquellos que caracterizarían las visiones conservadoras (adhesión al occidentalismo en la guerra fría, alineamiento e identificación con las políticas globales y hemisféricas de Washington, activa participación e identificación con el liderazgo anticomunista norteamericano, etc.).

La conclusión, sin embargo —y hasta la llegada del gobierno de Menem, del cual el autor se muestra particularmente crítico— es que ambos sectores se verían forzados a moderar y matizar sus respectivas vocaciones "independentistas" y "alineadas". Estos matices serían consecuencia de factores internos ligados a la singularidad del proceso político que, según Paradiso, pareció haberse impuesto a los actores por sobre las ideologías y patrones culturales. De allí se derivarían las rupturas y continuidades que se advertirán en la política exterior hasta iniciarse la década de 1990.

El paso posterior enfrentaría nuevamente a la dirigencia gubernamental argentina con el papel que aspirarían hacer jugar al país en el ordenamiento de las relaciones internacionales y de la política internacional cuando se acabara la era de la guerra fría. Según el autor —uno de los principales críticos del "realismo peri-

férico"—, esa singular versión de política exterior resignaría sistemática y voluntariamente todo indicio de autonomismo. "Rápidamente, los actos y las palabras se pusieron en línea con un propósito casi excluyente: lograr el beneplácito de las autoridades norteamericanas, sobrepasando sus expectativas. La fórmula elegida no tenía nada de sofisticada. Simplemente se trataba de decir lo que se suponía que en el Norte deseaban escuchar y hacer todo aquello que se suponía que desearan que se hiciera" (Paradiso, 1993:197).

Como podrá advertir el lector, al repasar las páginas consagradas en este libro al estudio del caso brasileño como pensamiento en política exterior, la visión de José Paradiso sobre la política exterior argentina se asemeja en mucho a la que autores como Amado Cervo y Luiz Alberto Moniz Bandeira utilizaron para estudiar la política exterior del Brasil; es decir, analizar la relación entre modelo de desarrollo e inserción internacional y política exterior, a partir de lo cual hallaron explicaciones más estructurales sobre el tipo de comportamiento político externo.

Posteriormente, y en la línea de los autores que buscaron dar una nueva y más analítica mirada a los acontecimientos internos y externos que llevaron al ascenso del peronismo, Paradiso aportaría elementos adicionales para comprender las relaciones internacionales y la política exterior de los gobiernos de Juan Domingo Perón. En *Vicisitudes de una política exterior independiente*⁴⁴⁵, el autor explicó las dificultades que la Argentina tuvo para llevar adelante una política exterior independiente, apoyada sobre la construcción de solidaridades sudamericanas, a través de distintos proyectos de integración económica, el reflatamiento del ABC (Argentina, Brasil, Chile) de las primeras décadas del siglo XX, la apertura de relaciones hacia Europa oriental, en particular con la URSS, y un activismo internacional con un matiz que diferenciaba los alineamientos que comenzaban a advertirse a nivel mundial, con los cuales Perón buscaría enfrentar las políticas hemisféricas y globales de Washington. De acuerdo con su interpretación, algunas de las iniciativas de Perón, como la cruzada pacifista hemisférica, estaban en línea con lo que la Argentina había impulsado bajo la gestión de su canciller y Premio Nóbel de la Paz, Carlos Saavedra Lamas, en la década del 30. La actuación posterior del canciller de Perón, Juan Atilio Bramuglia, en la ONU, como consecuencia de la crisis de Berlín (1948), sería para el autor una de las claras demostraciones de esa política exterior para rehabilitar el prestigio internacional del país, aun cuando, en el conjunto, durante las primeras etapas de la política externa del peronismo, abundarían las vacilaciones y las contradicciones⁴⁴⁶.

⁴⁴⁵ Cfr. José Paradiso (2002).

⁴⁴⁶ Op. cit., pp. 538.

En ese contexto, la búsqueda por compatibilizar el esfuerzo de retorno a la comunidad internacional con una definición "tercerista", proclamada desde 1946-47 como base doctrinaria del movimiento, daría fundamento político a la formulación de la Tercera Posición. Paradiso profundiza en el análisis sobre la confrontación con Estados Unidos echando mano a documentos argentinos y del Departamento de Estado publicado por otros autores argentinos. Su perspectiva analítica mantenía la hipótesis que desarrolló en su obra anterior (1991), acerca de la estrecha relación entre los asuntos domésticos e internacionales —en este caso el conflicto Este-Oeste y luego el impacto que tendría la doctrina de la Contención— en la formulación de la política exterior; las características del sistema político y el papel de las diferencias ideológicas en el seno del gobierno y en el conjunto de la sociedad, así como las necesidades derivadas de los objetivos gubernamentales de industrialización y las presiones de las Fuerzas Armadas por renovar su equipamiento y restablecer el equilibrio militar regional que entonces comenzaba a ser claramente favorable al Brasil.

c) Reacción y paradigmas alternativos: neo-idealismo

Desde una perspectiva normativa, tomando posición respecto del "realismo periférico", Roberto Russell⁴⁴⁷ formuló su propuesta de neo-idealismo periférico, con una visión sostenida en la historicidad de los asuntos internacionales de los países. El hecho mismo de que la transición del orden internacional esté signada por la incertidumbre y la inestabilidad, lo conduce a la formulación de una propuesta que rechaza la "a-historicidad"⁴⁴⁸ presente en la formulación del paradigma propuesto por Escudé.

El neoidealismo periférico (Russell, 1992a), supone la factibilidad de elaborar un esquema racional básico que sirva para orientar la política exterior argentina en función de circunstancias específicas de tiempo y lugar (...) y procura construir esquemas racionales sólo válidos para determinados contextos históricos y geográficos⁴⁴⁹.

Como señalé en su momento respecto del realismo periférico, "el elemento principal que permite construir este esquema racional

⁴⁴⁷ Este análisis y la síntesis del modelo propuesto por Roberto Russell, se basan en nuestro trabajo anterior, *América Latina en la Economía Política Mundial* (1994), Segunda Parte, capítulo tercero.

⁴⁴⁸ En el sentido de que el modelo servía independientemente del período de orden que se estaba viviendo, según la afirmación de Escudé al fundamentar su modelo de "realismo periférico".

⁴⁴⁹ Cfr. Bernal-Meza, 1994:221.

es el interés nacional⁴⁵⁰, definido en términos de desarrollo económico y de principios⁴⁵¹. El interés nacional así definido destaca tres aspectos principales. Primero, es una categoría objetiva de validez para una Argentina democrática en el contexto de la pos guerra fría (...). Segundo, destaca que poner en práctica políticas de poder hacia los países vecinos es extemporáneo y contrario al interés nacional⁴⁵² (...). Por último, la definición del interés nacional, en términos de desarrollo económico y de principios, es un requisito para alcanzarlo en el marco de un Estado democrático, con altos niveles de consenso interno *vis-à-vis* la orientación y puesta en práctica de la política exterior".

El neoidealismo periférico de Russell asigna una enorme importancia al tipo de régimen político. Hace de la democracia una condición necesaria de la paz subregional y de la definición del interés nacional en términos de desarrollo económico y de principios. "Rechaza las aproximaciones utópicas e ingenuas a los asuntos internacionales. El neoidealismo periférico reprueba la adopción de un alto perfil en temas en los que el país carece de autoridad moral cuando no ajusta su práctica política a los principios proclamados o en los que conforme a su dotación de atributos o a su situación geográfica, carece de relevancia, salvo en aquellos casos en los que se amenacen o violen intereses vitales para el país en términos de principios.

"El neoidealismo periférico destaca la importancia de los principios en las relaciones internacionales. Ello sirve tanto para ilustrar la práctica política como para proteger la seguridad nacional de los países débiles (...). Admite que el contenido dado a los principios que hacen al interés nacional se modifique parcialmente. Por ejemplo, puede aceptarse una resignificación del principio de la soberanía o de la no intervención frente a cuestiones que afecten los derechos humanos, la vigencia de la democracia o el medio ambiente y que requieren del desarrollo de políticas de orden mundial⁴⁵³ (...). La fidelidad a los principios también evita las actitudes

⁴⁵⁰ Es llamativa la apelación al concepto, tan caro a la tradición del realismo, y tan duramente cuestionado por teorías de gran o mediano alcance, como la Interdependencia o las de "toma de decisiones".

⁴⁵¹ Aún cuando su autor no lo reconociera específicamente, su formulación, de acuerdo a esta esencia, no se alejaba para nada de las esencias del pensamiento clásico latinoamericano, que vinculaban desarrollo económico con un cierto grado de idealismo, cuestión que está presente en muchos autores del estructuralismo latinoamericano.

⁴⁵² Argumento similar al del realismo periférico, ambos, en este sentido, contrarios a las tradiciones "realistas" y "geopolíticas" argentinas.

⁴⁵³ Al mismo tiempo que se advierte la crítica a los postulados del "realismo pe-

ambiguas frente a las acciones externas de otros Estados —particularmente de los grandes poderes— que atenten contra los mismos.

"El neoidealismo periférico tiene en cuenta varios aspectos: que en el orden mundial emergente el cálculo de costos y beneficios adquiere nuevas dimensiones y se hace más complicado (...); que existen diferencias objetivas y variables de intereses tanto entre los países periféricos y las potencias centrales⁴⁵⁴ del sistema internacional como entre los propios países periféricos (...); que se deben eludir las confrontaciones con Estados Unidos salvo en aquellas que afecten cuestiones vinculadas con el desarrollo o que lesionen principios que hacen al interés nacional. En ambos casos, estos desafíos son tan pertinentes como necesarios; que en el orden mundial emergente la política exterior debe definirse y encuadrarse a partir de áreas temáticas que reflejan más claramente la distribución efectiva del poder y la separación de intereses en los asuntos de la política y la economía mundiales (...). En síntesis, los intereses deben orientar los compromisos y las alianzas y no al revés" (Russell, 1992^a).

De esta forma, el autor describía los lineamientos de lo que podía constituir un modelo para la formulación de la política exterior, en el contexto de un nuevo orden político, mundial y nacional.

c-1. Fundamentos de la crítica al pensamiento de la comunidad epistémica

Gracias al recurso ideológico, durante los últimos lustros, "expertos", comunidades epistémicas y gobiernos contribuyeron de manera decisiva para imponer un nuevo conjunto de creencias causales y normativas, cuyo núcleo duro lo constituía la idea de que el problema clásico (y no resuelto) del desarrollo, como consecuencia de la dualidad producida por el capitalismo, caracterizada en la morfología centro-periferia, ya no existía⁴⁵⁵. Bajo esta nueva visión ya no cabía a los Estados o sus gobiernos, sino a los agentes transnacionales, el

periférico" de Carlos Escudé, se percibe, claramente, la influencia que en su pensamiento tiene el internacionalismo liberal norteamericano.

⁴⁵⁴ Nótese la utilización de categorías estructuralistas.

⁴⁵⁵ Como ejemplo, recuérdese el Mensaje del presidente Carlos S. Menem en la cumbre del Movimiento de los No Alineados, en Belgrado: "...No llego para reafirmar la peor de nuestras dependencias: la dependencia de pensar que nosotros mismos no tenemos culpa alguna de nuestros propios destinos". Como señala J. Paradiso, "El mensaje era muy claro: Argentina hacía suyos los argumentos con que habitualmente las potencias del Norte habían desestimado las razones del Sur" (Paradiso:1993:198).

poder de decisión sobre el destino de las economías nacionales y sus finanzas; donde la inserción de estos países en el sistema económico mundial se daría ahora en forma pasiva, a través o por medio de la adopción de políticas neoliberales, las que asignaban al Estado una reducida intervención en los mercados. Esta nueva forma de inserción era posible —dentro de la adopción del modelo neoliberal— a través del proceso de privatizaciones y la apertura y desregulación económica de los mercados financieros y de bienes transables. Esta política formaría el núcleo de medidas y políticas amistosas hacia el mercado mundial; caso contrario los países se verían en riesgo de sufrir fugas masivas de capitales especulativos de corto plazo, reducidos sus niveles de credibilidad externa y, por ende, disminuidas sus posibilidades de captar nuevas inversiones.

Estas políticas se acompañaron con una amplia flexibilización de los sistemas de seguridad social, del mercado laboral y de los salarios; además del equilibrio macroeconómico y reducción del gasto social público. Todas estas medidas pasaban a ser vistas como un test sobre la "governabilidad democrática" de los países en desarrollo. En la medida que los gobiernos las aplicaran pasaban a contar con un aval de "estabilidad y gobernabilidad"; en caso contrario, eran ejemplo de la ingovernabilidad democrática.

Esta visión del fenómeno de la globalización, considerada como fundamentalista⁴⁵⁶ y parte de la estructura ideológica de esa nueva visión del mundo, se transformaría en una formidable herramienta de la nueva colonización política y cultural que se impuso sobre los países en desarrollo (Bernal-Meza, 2000:64-65).

En el caso argentino, esa concepción fue la que impuso el menemismo, siendo el realismo periférico su instrumento ideológico-práctico en política exterior.

Como sucede generalmente, existe en los países una significativa diferencia entre las propuestas de política —con las definiciones que los futuros gobiernos aspiran a llevar adelante en materia de política exterior— y la realidad.

Los ejemplos de doctrinas y paradigmas aquí analizados constituyeron diseños y análisis en tiempos de democracia. Aquellos que fueron implementados —"Tercera Posición", "Autonomía Heterodoxa", "Realismo Periférico"— lo hicieron en períodos de gobiernos constitucionales. Este hecho de la realidad señala la inexistencia de vínculos entre régimen político y política exterior para la comprensión de cambios tan radicales y contrapuestos en sus fundamentos y praxis⁴⁵⁷.

⁴⁵⁶ Según la interpretación de Aldo Ferrer (1997).

⁴⁵⁷ Tal lo que se pudo advertir en otros momentos de la historia contemporánea

Paradójicamente, los gobiernos constitucionales del pasado anterior a Menem, moderaron su vocación "independentista", mientras los gobiernos de facto morigeraron su vocación por el "alineamiento", tradición que se rompería gracias al impacto del paradigma construido por la comunidad epistémica del menemismo. Éste constituye así la gran excepción. Como señala un autor, "precisamente, en la discusión de los años 80 [estuvo] implícito el interrogante acerca de si un país como Argentina debía o podía tener una política exterior. Siguiendo la lógica de muchas de las argumentaciones y ejemplos mencionados en respaldo de la combinación de bajo perfil y alineamiento, debía arribarse necesariamente a una respuesta negativa. Esta es la tendencia que se ha impuesto en los primeros 90⁴⁵⁸, tanto en el plano de la política exterior como en el de la estrategia de desarrollo. En definitiva, se trata de no tener ni una ni otra (Paradiso, 1993:205). Así, como ocurrió durante el período agro-exportador, cuando los grupos gobernantes decidieron por un modelo de desarrollo subordinado, con una política exterior adscripta a una visión eurocéntrica —de un mundo liderado por Gran Bretaña— por primera vez, durante el siglo XX, una política exterior subordinada constituyó el complemento de una estrategia de (sub)desarrollo dependiente.

d) Pensamiento contestatario al paradigma dominante de los años 90

No obstante su enorme influencia y proyección, durante la hegemonía del pensamiento de la comunidad epistémica del menemismo hubo un pensamiento contestatario. Como ha reconocido Amado Cervo al hacer un seguimiento de las relaciones internacionales de América Latina bajo el dominio neoliberal, "outro grupo intelectual e acadêmico da Argentina, contrapôs sistematicamente, por meio da cátedra, da investigação e das publicações, uma oposição crítica a esta comunidade epistêmica. Seus membros mais conhecidos foram Atilio Borón, Mario Rapoport, Aldo Ferrer e o próprio Bernal-Meza. Estiveram a postos desde os primeiros momentos. Pre-nunciaram os erros estratégicos da opção neoliberal e não necessitaram aguardar os resultados negativos para o país, provocados pela década menemista em termos de indicadores econômicos e sociais, para expor suas interpretações" (Cervo, 2000:14).

y, también en el ejemplo de otros países. Cfr. Roberto Russell (1988;1989). Para el ejemplo chileno, cfr. Bernal-Meza (1989, 1989^o).

⁴⁵⁸ Que en nuestra perspectiva se extendió hasta entrada la primera década del siglo XXI; cfr. Bernal-Meza (2001).

De la obra que esos años me ocupó⁴⁵⁹, la línea de interpretación sobre la globalización es la que creo merece una atención especial, en la medida que ella expresa una oposición crítica al "pensamiento único" y el neoliberalismo; basada en la visión histórico-estructural del sistema mundial, concepción que compartimos con distinguidos intelectuales y académicos, tanto latinoamericanos como de otras regiones, incluyendo algunos europeos y norteamericanos.

Esta oposición reunió a un grupo importante de autores argentinos. Tal como se analizó en capítulo precedente (V), la interpretación sobre la globalización —que, como pensamiento hegemónico dominante, se impuso a partir de la desintegración del orden bipolar y la expansión de la mundialización y concentración del capital, en una etapa sin precedentes históricos—, constituyó el sustento ideológico de la reformulación de las estrategias nacionales autónomas de desarrollo y su correlato en los intentos de implementación de políticas exteriores relativamente autónomas que con vaivenes se habían aplicado en la mayoría de los países sudamericanos, en particular Argentina, Brasil y Chile, desde la década de 1950. Esa reformulación llevaría a los nuevos modelos de desarrollo e inserción basados en la apertura y desregulación, con políticas exteriores de bajo perfil, y a nuevas formas de integración basadas en el "regionalismo abierto".

La visión a-histórica, una utopía reaccionaria del "pensamiento único" sobre la globalización, constituyó un esfuerzo político e intelectual con el cual, en distintos países de la región, se intentó desplazar al pensamiento crítico. Esta experiencia, de la cual Argentina fue tal vez el más evidente ejemplo, se daría también, aunque más matizada, en el Brasil. Como resulta de suyo evidente, se trató de una confrontación teórica sobre las relaciones internacionales.

e) Aportes regionales de la "Escuela de Brasilia" y el "pensamiento contestatario argentino": la reescritura de la historia de las relaciones internacionales bilaterales

e-1. "Parcería" argentino-brasileña

La dinámica del Mercosur profundizó el acercamiento entre académicos e intelectuales de los dos principales países del bloque que ya venía dándose desde los primeros acuerdos Sarney-Alfonso.

⁴⁵⁹ Entre ella, la vinculada a la interpretación del proceso histórico en el cual se dio la experiencia neoliberal, cfr. Bernal-Meza, Raúl (1991; 1994; 1994^a; 1996; 1997; 1998 y 2000).

Coincidentes en la preocupación sobre el correcto abordaje de la historia de las relaciones internacionales, el grupo de la "Escuela de Brasilia", conducido por Amado Luiz Cervo y algunos miembros de la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales en torno de su presidente e impulsor, Mario Rapoport, se lanzaron al desafío de *reescribir la historia de las relaciones internacionales bilaterales y del cono sur*.

Con una mirada propia, que la distinguiría de las tradiciones europeas y norteamericanas de la disciplina, ambos equipos relanzaron el desafío de "desnacionalizar las historias nacionales y las relaciones internacionales", con dos obras que reunieron el conjunto de reflexiones.

El antecedente fue la contribución de historiadores de las relaciones internacionales que tomaron parte en Brasilia de la "International Conference on State and Nation in the History of International Relations of American Countries", bajo el auspicio del Comité Internacional de Ciencias Históricas. Amado Cervo y Wolfgang Dopcke organizaron el primero de los libros que reunirían reflexiones compartidas acerca de las relaciones internacionales de los países americanos⁴⁶⁰.

Posteriormente, Amado Luiz Cervo y Mario Rapoport editaron dos libros, uno en portugués y el otro en español, que reúnan resultados de investigaciones desde esa "nueva perspectiva"⁴⁶¹. Las obras reflejaban ese empeño intelectual de una integración argentino-brasileña, de diseño y desarrollo de un abordaje colectivo que fuera superador de las visiones individuales de cada país, marcadas por el estereotipo y con lecturas a-críticas acerca de la historia de las relaciones internacionales de ambos países y entre sí. Como señalaron los compiladores, los propósitos de los estudios, cuyo resultado eran estas publicaciones, fueron: "a) exponer el juego de fuerzas regionales que configuran un subsistema de relaciones internacionales en el Cono Sur, cuyas raíces se remontan a las antiguas colonias y cuya dinámica se extiende por los dos siglos de vida propia de los Estados nacionales; b) analizar la inserción internacional de los países des-

⁴⁶⁰ Cfr. Amado Luiz Cervo e Wolfgang Dopcke (Organizadores), *Relações Internacionais dos países americanos. Vertentes da História*, Brasilia, Editora da Universidade de Brasilia, 1994.

⁴⁶¹ Amado Luiz Cervo e Mario Rapoport (organizadores), *História do Cone Sul*, Rio de Janeiro, Editora Revan y Brasilia, Editora da Universidade de Brasilia, 1998, y Mario Rapoport y Amado Luiz Cervo (compiladores), *El Cono Sur. Una historia común*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002. La diferencia entre ambas ediciones es que en la segunda hay dos capítulos más, uno de Delia Otero y otro, adicional, de Edmundo Heredia. Asimismo, en esta segunda entrega hay un anexo sobre historiografía del cono sur.

de su incorporación en la expansión de la economía liberal del capitalismo en el siglo XIX, seguido por el proceso de desarrollo hacia adentro en parte del siglo XX, en busca de un nuevo paradigma en el mundo globalizado del siglo XXI; c) lanzar una mirada distinta sobre la naturaleza y la versatilidad de las relaciones regionales como un intento de descubrir las vertientes históricas del proceso de integración regional; d) escribir un texto didáctico que sirva para la enseñanza de historia en las universidades e instituciones de enseñanza, así como para la comprensión de la vida de los pueblos, de lo que tienen de común y de diferente".

Uno de los académicos miembros de la "Escuela de Brasilia", el profesor José Flavio Saraiva, identificó con las siguientes palabras este esfuerzo conjunto: "*A leitura dos livros e das contribuições dos eventos conjuntos releva o surgimento de um ângulo de estudo próprio, bem como a identificação de problemas e desenvolvimentos particulares à região. Observam-se, com efeito, procedimentos e temas comuns, tais como a superação da velha história diplomática, construída de dentro das nacionalidades, o distanciamento do estudo de conflitos como o centro historiográfico, a ênfase nas possibilidades e na prática da cooperação, a busca de identidades que uma mais do que as afastem, a preocupação, enfim, de substituir os velhos dogmas da teoria da dependência pela identificação das oportunidades concretas de desenvolvimento*"⁴⁶².

Desde el punto de vista teórico-metodológico se trató de un abordaje multidimensional y complejo (al decir de Edgar Morin): es decir, de una "historia social", que inducen los compiladores y se advierte en el conjunto de los autores (Eduardo Ascuy Ameghino, Carlos María Birocco, Edmundo Heredia, Francisco Fernando Monteoliva Doratioto, Delia Otero, Eduardo Madrid y Luiz Alberto Moniz Bandeira).

Las características de esta nueva perspectiva que ofrecen los textos es, por una parte, una elaboración de la metodología —como Durosselle fundamentó— a partir de la cual debían estudiarse las relaciones internacionales y la importancia que las *fuerzas profundas* tenían en la configuración del perfil del relacionamiento externo de los países. La segunda era el enfoque histórico-estructural de los estudios, que visualiza la existencia de un sistema mundial organizado bajo las lógicas del capitalismo histórico, en el cual las principales potencias del orden de los Estados tuvieron importancia fundamental en la configuración de las relaciones inter e intra Cono Sur.

⁴⁶² José Flavio Saraiva, "História das Relações Internacionais: o objeto de estudo e a evolução do conhecimento", en J. F. Saraiva, *Relações Internacionais. Dois séculos de História*, op. cit.; Volume I, p. 55.

El aporte de este grupo de académicos reflejó la búsqueda de nuevos abordajes teórico-metodológicos y de perspectiva en los estudios de las relaciones internacionales, manifestando así un pensamiento propio sobre la forma de interpretar y reconstruir el pasado, destinado a la construcción de un futuro distinto. El profesor Claudio Spiguel, en su comentario del segundo de estos libros, señaló que "a través de la historia de las relaciones internacionales e interregionales, la reconstrucción pormenorizada permite identificar interacciones objetivas entre historias nacionales, procesos regionales y contexto hemisférico y mundial. Esa reconstrucción no se despliega aquí ni como mera yuxtaposición de las historias nacionales ni como un promedio abstracto de sus elementos comunes. Una precisa dialéctica entre lo común y lo diverso, en su simultaneidad, se va esbozando a lo largo del recorrido de estas páginas, lo que pone de manifiesto que estamos, como se afirma en el libro, ante una postura, una actitud y una opción metodológicas"⁴⁶³.

e-2. Visiones y enfoques en ambas perspectivas nacionales

Como señalamos al abordar los modelos para el estudio de las políticas exteriores, para Amado Luiz Cervo sólo se puede hablar de paradigma en relación a una concepción particular y concreta de Estado. Así, al paradigma de relaciones internacionales del Estado *desenvolvimentista*, dominante entre 1930 y 1990, le sucedería el paradigma del "Estado normal", sostenido sobre un consenso en torno al neoliberalismo (Cervo, 2000; 2001; 2002). Desde este punto de vista, y concretamente en el caso brasileño, se advertiría la presencia de un mismo pensamiento en política exterior, cubriendo hasta la llegada de Collor de Mello. Dentro del paradigma habría diferencias entre la estrategia de un *desenvolvismo autónomo* y otro *desenvolvimento asociado*, pero que mantuvo una racionalidad y continuidad en materia de política exterior; es decir, el *desenvolvimento* fue el factor que dio racionalidad a la política exterior. A este período le seguiría otro, de *indefinición* en política exterior, debido justamente a la "danza de los paradigmas", entre el abandono definitivo (es decir, no concretado totalmente) del paradigma del "Estado *desenvolvimentista*" y la adopción (no definitiva) de aquel identificado como "del Estado normal" e, incluso, hasta presencia de iniciativas correspondientes al modelo de "Estado logístico".

⁴⁶³ Claudio Spiguel, Reseñas Bibliográficas: Mario Rapoport y Amado Luiz Cervo (comp.), *El Cono Sur, una historia común*, en revista *Ciclos*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Año XII, Vol. XII, N° 24, segundo semestre de 2002, p. 233.

Esto hizo que el pensamiento en materia de política exterior, a partir de 1990, tampoco fuera homogéneo durante el período de referencia.

En Argentina, desde el punto de vista de la construcción teórico-metodológica del abordaje de las relaciones internacionales, ha habido dos fuertes corrientes; la primera, mucho más numerosa —aun cuando en su interior coexisten grupos que difieren completamente acerca de la fundamentación de la política exterior⁴⁶⁴— es aquella de tradición clásica, en el sentido que comparte la *ontología* Estado-céntrica; que separa, como compartimentos estancos, la política exterior de otros subsistemas (como el económico) e, incluso, restringe el concepto de *orden mundial* a las cuestiones vinculadas con lo que tradicionalmente se ha denominado "política internacional", "política mundial", "asuntos internacionales" o "relaciones internacionales". En estos grupos, el concepto de paradigma adquiere una significación en tanto "modelo a seguir" o "aplicado", en la política exterior.

Un segundo grupo, mucho más reducido en número, pero de importante producción crítica, ha buscado interpretar la política exterior como parte de un todo del cual es indivisible. Para estos autores, entre los cuales deben señalarse a Mario Rapoport, José Paradiso y Raúl Bernal-Meza, la utilización del concepto de *paradigma* apunta a la identificación de "un pensamiento" en materia de política exterior, que debe ser puesto contra el telón de fondo de la política pública, es decir, la estrategia de desarrollo e inserción externa, dentro de una visión sistémico-estructural del mundo.

e-3. Aportes de la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales

Con una preocupación que se inició teniendo como objetivo sistematizar la reflexión sobre los estudios de historia de las relaciones internacionales en Argentina, un grupo de académicos de distintas universidades, entre las que se destacaban la de Buenos Aires, la Nacional de Córdoba, la Nacional del Centro, la Católica Argentina (Rosario), la Nacional de Rosario y otras, impulsaron la creación de la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales (AAHRI), que rápidamente extendería su influencia movilizadora hacia otros países de la región.

⁴⁶⁴ En particular entre los que adhirieron al *neoliberalismo*, tal la "comunidad epistémica" del menemismo y aquellos que lo rechazaron terminantemente.

Creada con ocasión de las "I° Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales" (Universidad Nacional de Córdoba, julio de 1993), desarrolla desde entonces una importante labor de reflexión, investigación y formación en la disciplina, realizando eventos anuales que han convocado a cientos de académicos y estudiantes de distintos países. A aquellas Primeras Jornadas, organizadas bajo la dirección del Dr. Edmundo Heredia, le siguieron las "II° Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas. Teorías y Temas", organizadas bajo la conducción de la Dra. Beatriz Figallo (Universidad Católica Argentina y Universidad Nacional de Rosario; Rosario, octubre de 1994); las "III° Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales. Globalización e Historia"⁴⁶⁵, organizadas bajo la conducción del Dr. Raúl Bernal-Meza (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; Tandil, junio de 1996) y las IV Jornadas, bajo la convocatoria de "Seminario Internacional: Procesos de integración y bloques regionales. Historia, Economía y Política"⁴⁶⁶, con la conducción del Dr. Mario Rapoport (Universidad de Buenos Aires; Buenos Aires, septiembre de 1997).

En el año 1999 la Asociación aceptó la invitación de un grupo de académicos chilenos para realizar las siguientes jornadas en Santiago de Chile, bajo la conducción del Dr. Joaquín Fermandois, oportunidad en la cual fue lanzada la "Asociación Chilena de Historia de las Relaciones Internacionales" y la "Asociación Latinoamericana de Historia de las Relaciones Internacionales". Así, bajo el título de "VI Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales, América Latina y la Sociedad Internacional, Actores, Regiones, Globalización", organizadas conjuntamente con la AAHRI, el Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, se llevaron a cabo éstas en la Pontificia Universidad Católica de Chile (Santiago de Chile, octubre de 2001). Las siguientes Jornadas se llevaron a cabo como "Simposio: La Historia de las Relaciones Internacionales y el Cono Sur", en el marco del Primer Congreso de Relaciones Internacionales del IRI (Universidad Nacional de La Plata; La Plata, noviembre de 2002).

⁴⁶⁵ Este fue uno de los más grandes eventos que se hayan organizado en el país, en el área de las ciencias sociales en general. Asistieron más de 600 personas, entre académicos y estudiantes; con aproximadamente 400 ponencias y presencia de expositores de más de 11 países, entre ellos de Argentina, Brasil, Canadá, Francia, Chile, Uruguay, Estados Unidos, etc. La demostración de la calidad y número de ponencias se reflejó en la publicación posterior de aquellas ponencias seleccionadas, cuya edición fue hecha por el Honorable Congreso de la Nación Argentina, en un volumen de más de 800 páginas.

La mayor parte de estas Jornadas ha dado lugar a importantes publicaciones, que reflejan los nuevos aportes a la disciplina⁴⁶⁷. Cada una de ellas ha tenido asimismo una mesa o panel central, en el cual se han expuesto los principales avances, destacándose los trabajos sobre "Región y espacio en las relaciones internacionales" (Edmundo Heredia); "Teoría e historia de las relaciones internacionales" (Mario Rapoport, Edmundo Heredia y Raúl Bernal-Meza) y "Globalización e historia" (Raúl Bernal-Meza y Mario Rapoport), que constituyen aportes originales en el contexto del pensamiento latinoamericano, según la perspectiva de este libro.

⁴⁶⁶ Este seminario fue organizado por el Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y formó parte también de la línea de cooperación con la Universidad de Brasilia, según el compromiso asumido en el XVIII Congreso Mundial de Ciencias Históricas (Montreal, 1995).

⁴⁶⁷ Cfr. Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales, *II° Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas. Teorías y Temas*, Rosario, AAHRI/Universidad Nacional de Rosario/Universidad Católica Argentina, 1996 y Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales, *III Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales: Globalización e Historia*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1998. Selecciones de ponencias han sido publicados como artículos por la revista *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, entre ellas en los Nos. 12 (1er. Semestre de 1997); 14-15 (Número especial, 1er. Semestre de 1998); y 16 (2° semestre de 1998).