

# Argentina: autonomía en tiempos de crisis



Roberto Alfredo Miranda

## I. Sobre tópicos históricos

En el análisis internacional, la teoría de la autonomía se apoyó en tres postulados básicos (Puig, 1971. Puig, 1980. Puig, 1984). En primer lugar, la teoría dio por indispensable conocer y desideologizar las condiciones objetivas del mundo real. Si bien este postulado es una actitud metodológica más que una vocación especulativa, está claro que representa un requisito para advertir qué restricciones y posibilidades puede tener una propuesta de autonomía. Desideologizar las variables de las relaciones internacionales puede ser un dispositivo inteligente para optimizar las lecturas sobre lo que pasa en el mundo, en quién confiar y sobre cómo manejarse en torno a su dinámica.

Un segundo postulado fue considerar a la dependencia como una invariante de tipo estructural. Esto no quiere decir que las dificultades por modificar un estado de subordinación que parece inmodificable, anulen las posibilidades de observación de este estado con el fin de evitar su profundización. Se trata de no sobrevalorar el carácter estructural de la dependencia hasta el punto de provocar lo no deseado: determinar un discurso de resignación política. El observar sistemáticamente este tipo de dependencia es un medio indirecto para que la subordinación no continúe siendo más estructural de lo que es en la actualidad.

Por último, la teoría se encargó de afirmar que no había autonomía por definición. Sin duda alguna el concepto de autonomía tiene un valor

intrínseco, pero este valor no convierte a la autonomía en una expresión incontrastable aunque su soporte sea el discurso. Hablar de autonomía supone una voluntad, un principio (Figari, 1985). Un principio que sólo determina la intención, la realidad es

La teoría de la autonomía se apoyó en tres postulados básicos: dar por indispensable conocer y desideologizar las condiciones objetivas del mundo real, considerar a la dependencia como una invariante de tipo estructural y por último, la teoría se encargó de afirmar que no había autonomía por definición.



la de poder establecer objetivos y prácticas autonomistas con el propósito concreto y tangible de reducir la dependencia. Por supuesto que en este caso vale preguntarse de qué dependencia se trata y cuál es la magnitud del término reducción, es decir con qué proporciones se lo mide.

Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor en la Maestría en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata) y en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Investigador del CONICET. [miranda@ifir.ifir.edu.ar](mailto:miranda@ifir.ifir.edu.ar)

La teoría de la autonomía ha planteado que hay dependencias muy fuertes a las que suele estar sometido un país periférico, de Estado débil y de sociedad de menor de desarrollo como es el caso de los latinoamericanos en general y de la Argentina en particular. Básicamente las dependencias militar, económica y tecnológica aparecen como estructuralmente irreversibles con lo cual los objetivos y prácticas autonomistas están bastante cercenadas. De algún modo la teoría ha insinuado la infructuosidad de aspirar a la autonomía militar, económica y/o tecnológica, sobre todo ante el crecimiento indeterminado de la matriz asimétrica de la interdependencia y el refuerzo sistemático de la desigualdad mundial. Pero lo que la teoría ha afirmado como una aspiración clave y posible es la autonomía política.

## II. Concepto de autonomía

En el análisis de la autonomía política es posible considerar tres aspectos fundamentales. Uno de estos aspectos es que la autonomía debe ser entendida como un proceso político (Dallanegra Pedraza, 1998). Más que un proyecto de acciones o de una taxo-

La autonomía debe ser entendida como un proceso político. No hay autonomía política sin capacidades estatales. Sobre todo, sin capacidad de decisión y de proyección.



nomía de objetivos, la teoría entiende que la autonomía política es una suerte de dialéctica de voluntades en la que se confunden los avances y retrocesos en función de múltiples va-

riables internas e internacionales. Esto significa que no alcanza con considerar el valor intrínseco de la autonomía a través de una voluntad aislada. Se trata de la construcción de la voluntad, como un proceso en el cual se van adscribiendo objetivos y prácticas autonomistas de acuerdo a las condiciones objetivas que, inevitablemente, soporta el actor estatal.

Precisamente, otro aspecto a tener en cuenta es que no hay autonomía política sin capacidades estatales. Sobre todo, sin capacidad de decisión y sin capacidad de proyección. La teoría sostiene que la capacidad de decisión es más que relevante. Pero no cualquier tipo de capacidad de decisión, porque sin duda que se puede aterrizar en la obviedad de lo que implica el concepto de autonomía. Esta capacidad debe ser considerada sobre la base de la evaluación del mundo real, es decir, no desde las suposiciones o desde la comodidad del deseo, sino a partir de los factores estructurales y funcionales que favorecen una toma de decisión propia (Jaguaribe, 1972. Jaguaribe, 1979). De la misma forma, la capacidad de proyección es a partir de los factores que colaboran en la ampliación del margen de la capacidad de decisión. En este caso la teoría registra un tópico en evolución como es la de tender hacia relaciones diferentes a suma-cero.

El último de los aspectos en cuestión es, precisamente, el eje de la concepción teórica: la autonomía heterodoxa es la autonomía política por excelencia. Desde ya que la posguerra fría modificó parámetros sustanciales del orden mundial bipolar en el cual surgió la definición del modelo heterodoxo. Por supuesto que la globalización o mundialización y la interdependencia han puesto sobre las relaciones internacionales escenarios diferentes y hasta muy diferentes con respecto a otros tiempos. No obstan-

te, a pesar de las variaciones profundas, es posible identificar algunos elementos que de un modo u otro representan en la actualidad la naturaleza de la autonomía heterodoxa. Uno de ellos es la premisa de reconocer y aceptar la persistencia política de los países centrales, en tanto incuestionables desde el punto de vista estratégico-militar. Habría que discutir si en esta época la cuestión financiera sustituye lo estratégico-militar, o bien comparte con esta dimensión la persistencia política de los países poderosos.

Otro elemento que en la actualidad testimonia la vigencia de la autonomía heterodoxa es la premisa de vincular desprejuiciadamente al país periférico con todos los actores internacionales. Incluso, fortaleciendo los lazos comerciales y diplomáticos con todos los países centrales, aunque estos países sean rivales entre sí o compitan por maximizar sus respectivos poderes. De esta premisa se desprende una actitud pragmática en tanto y en cuanto el afianzamiento de vínculos con un actor estatal no sea en desmedro de otros actores internacionales. Esta premisa está muy relacionada a otro elemento: que el país periférico procese políticas convenientes para el desarrollo nacional y decida aplicar estas políticas independientemente de lo que muchas veces esperan los países centrales, como así también de lo que en algunas ocasiones demandan países socios o aliados.

### III. Cuestiones vigentes

Una pregunta recurrente que regularmente se le plantea a la teoría es cómo se operacionaliza la autonomía política. En particular, cómo se logran determinar objetivos y prácticas autonomistas. Para ello la teoría axiomatiza una afirmación e identifica tres cuestiones. Por un lado, axiomatiza que no hay Estado autónomo. Por el otro, iden-

tifica como primera cuestión a tener en cuenta que no hay objetivos y prácticas autonomistas sin un compromiso político de las élites con estos objetivos y prácticas. Esta aseveración tiene que ver con la idea de que la auto-

**N**o hay objetivos y prácticas autonomistas sin un compromiso político de las élites con estos objetivos y prácticas.



mía política es proporcional a los propósitos y acciones autonomistas de las élites. Obviamente, sin estos propósitos y acciones, las posibilidades de sostener una autonomía política son más que remotas. Además, desde la teoría se entiende que estas posibilidades están muy ligadas al estado de vulnerabilidad en el que se encuentran las élites. Es decir, no sólo es importante advertir si las élites están en condiciones de formular propósitos autonomistas, también es importante advertir si las mismas están en condiciones de conservar estos propósitos.

El porqué de esta distinción se vincula a una problemática histórica de los países periféricos, al menos de los latinoamericanos: se trata de la formación de la contraélite y su función articuladora con los objetivos e intereses de factores externos, como es el caso de la polémica que suscita la conexión de la política doméstica con las necesidades, problemas y urgencias de los países centrales. Desde ya que esta polémica tiene que ver con la tradición política en la que la contraélite asocia medios conspirativos cuando no hay conexión positiva entre la política doméstica y las estrategias de los principales actores internacionales. Sobre esta realidad, las condiciones para conservar propósi-

La autonomía es relativa dado que no es permanente, principalmente porque la combinación de factores estructurales y funcionales condiciona la voluntad para alcanzar autonomía y la aptitud para conservarla.



tos autonomistas prácticamente se tornan vulnerables.

Otra cuestión a tener en cuenta es que las élites no pueden prescindir del Estado. El Estado no como un fin en si mismo sino como una herramienta válida para aumentar y reforzar los niveles de política heterodoxa del país. Bien señala Juan Carlos Puig (1980) que tanto la soberanía nacional como la igualdad jurídica entre los Estados son ficciones que ocultan las verdaderas "estructuras jerárquicas de poder". El actor estatal de un país periférico, débil y habitualmente irrelevante, debe ser un instrumento funcional a las élites para relacionarse con las "estructuras jerárquicas de poder" internacional.

Por ello, la tercera y última cuestión a subrayar sobre cómo lograr la determinación de objetivos y prácticas autonomistas es el planteo bastante categórico por cierto de que la autonomía es relativa. Helio Jaguaribe (1979) ha sido claro en este juicio: la autonomía es relativa dado que no es permanente, principalmente porque la combinación de factores estructurales y funcionales condiciona la voluntad para alcanzar autonomía y la aptitud para conservarla. Sobre estos presupuestos la autonomía es relativa a la viabilidad nacional, la cual le permite al actor estatal aprovechar las oportunidades de la permisividad internacional. Sin la seguridad de la viabilidad doméstica no hay autonomía po-

sible. Más allá de Jaguaribe, la teoría de la autonomía hace hincapié en un engranaje al que no puede dejar de estar sujeto el intento heterodoxo. Se trata de que la autonomía es relativa a la reducción o eliminación de la dependencia política, es decir, en este caso relativa al control institucional de la dependencia.

Por control institucional de la dependencia política se entiende el dominio del proceso de toma de decisiones en la política exterior. Obviamente que esto involucra la inmensidad del juego de las instituciones democráticas, sobre todo a la libertad y discrecionalidad de las élites para entre otras cosas procesar las políticas convenientes al desarrollo nacional, procesamiento que es uno de los elementos principales de la autonomía heterodoxa. El dominio del espectro de toma de decisiones, por otra parte, significa sumar tanto conocimiento en torno a las claves internacionales como racionalidad sobre los intereses que se mueven en la política doméstica con vinculación externa.

#### IV. Actualidad política y reactualización teórica

De la relación entre los postulados básicos de la teoría, los aspectos específicos que hacen a la heterodoxia y sus elementos, y las cuestiones que se requieren para implementar estos elementos, se deduce como proposición fundamental del enfoque que la reducción de las dependencias militar, económica y tecnológica es proporcional a la reducción de la dependencia política, lo cual sólo es posible si la autonomía impide o frena el acentuamiento de esta dependencia. Entonces, la función de la autonomía política es la de establecer objetivos autonomistas y garantizar prácticas coherentes con estos objetivos. Sin embargo, en estos tiempos cabe pre-

guntarse si es posible sostener una política autonómica o autonomista tal cual se la formulara en la época de la Guerra Fría\*\*.

Sin duda alguna, la posguerra fría, el fenómeno global y las consecuencias del 11S, por citar temas de valor macro-internacional, vienen presentando escenarios extremadamente transformadores, tanto desde el punto de vista de sus dinámicas como de sus resultados (Hoffmann, 2002). Interrogantes como cuáles son los retos que estos escenarios les vienen planteando a los actores estatales y qué políticas van dejando los mismos, merecen ser considerados sobre supuestos muy diferentes a los que se manejaron durante el orden mundial bipolar. El Sur se ha encontrado con la carga de los viejos dilemas y con el impacto de los nue-

nes de dependencia y la complejidad de las relaciones de interdependencia, han ido muy lejos de los registros que identificaban al sistema de la Guerra Fría y a los que los países periféricos a menudo trataban de acomodarse. En la actualidad hay escenarios comunes a los países periféricos, pero también hay escenarios distintos que sellan una división entre estos países. La teoría de la autonomía supo sostener sus postulados y cuestiones en un contexto internacional que parecía acompañar la consumación de una coordinación política entre los países periféricos, de la misma forma como la habían consagrado los países del Norte a través del G-7. La aplicación de una política autonómica o autonomista tal cual se la pergeñaba en aquella época era funcional al contexto internacional. En estos días es difícil sostener esta aplicación y la Argentina es un ejemplo de esta coyuntura. Por ello, la demanda de una reactualización teórica es innegable a la luz de las coordenadas mundiales conocidas y de las que van apareciendo de manera imperceptible o casi inadvertida, o bien que van teniendo una perspectiva a futuro desde la actualidad política.

La demanda de una reactualización teórica es innegable a la luz de las coordenadas mundiales conocidas y de las que van apareciendo de manera imperceptible o casi inadvertida



vos desafíos. En los sesenta y setenta, por ejemplo, había varios factores de aglutinación entre los países del Sur que habilitaban a la imaginación hacia una relación intensa y profunda para afrontar las asimetrías con el Norte. Pero no fue así. El segmento periférico estuvo expuesto al cambio y su fragmentación fue un claro efecto de dispersión internacional. La reproducción estratificadora del mundo también se configuró en la franja del Sur estableciendo un proceso de diferenciación bastante acentuado, prácticamente sin solución de continuidad.

La reestructuración de las relacio-

#### IV.1. Algunos interrogantes

A partir del análisis internacional de estos tiempos, es posible re-evaluar la teoría de la autonomía como una de las expresiones más representativas del paradigma periférico. Este examen implica, metodológicamente hablando, ponderar los postulados y elementos teóricos más apropiados tanto para el análisis del funcionamiento

\*\*\* Carlos Escudé (1992), Gerhard Drekonja-Kornat (1993) y Roberto Russell y Juan Tokatlian (2001), tienen respuestas diferentes en torno a la autonomía, tanto desde el punto de vista operacional y restrictivo del concepto, como desde el punto de vista sustancial y amplio de su concepción teórica.

La pérdida del valor internacional de la Argentina no sólo está relacionada con la minimización de sus atributos materiales, también está vinculada a su política exterior por las discontinuidades, incoherencias e inestabilidades que la tornan poco creíble.



de las relaciones mundiales desde una visión periférica, como para la determinación de las hipótesis más importantes sobre la perspectiva internacional de los países del Sur. Por cierto, abundan tópicos empíricos que ponen en crisis interpretativa a la teoría de la autonomía. Pero también abundan tópicos empíricos que abonan la continuidad teórica de la misma. En este caso, muchas experiencias internacionales vienen validando la proposición fundamental de la teoría: que la reducción de las dependencias militar, económica y tecnológica es proporcional a la reducción de la dependencia política. La Argentina no escapa a esta realidad.

Precisamente, los cambios que se vienen dando en el mundo y las situaciones particulares por las que viene atravesando la Argentina, han puesto en claro que el país acentúa su dependencia política. Esta expresión, sin duda alguna, se compulsa a través del hecho de que el país viene teniendo una notoria pérdida de su valor internacional. Por ejemplo, la política de prestigio, que simbolizara a la Argentina en tanto actor estatal internacional, actualmente es difícil de sostener porque el mismo proceso declinante del país le resta solidez a esta política como para que otros actores crean en ella. Por ello, la pérdida del valor internacional de la Argentina no

sólo está relacionada con la minimización de sus atributos materiales, también está vinculada a su política exterior por las discontinuidades, incoherencias e inestabilidades que la tornan poco creíble y escasamente consistente.

En vista de esta realidad es posible plantear algunas preguntas fundamentales del tipo ¿qué representa el país en el mundo?, ¿de dónde debe partir su política exterior?, ¿cuál es el compromiso a asumir? y ¿cómo se logra sostener este compromiso? Estas preguntas y otras más también, tienen que ver con distintos debates históricos y actuales en torno a lo que son las relaciones externas de la Argentina y a lo que deberían ser ante los escenarios conocidos y los que se van presentando. Obviamente los retos del contexto externo y las consecuencias que van dejando los acontecimientos mundiales limitan los objetivos y las pretensiones del país, en la medida en que persisten sus problemas de percepción y de inserción internacionales. Esta dificultad puede ser leída desde el juego de las debilidades y fortalezas de la política exterior argentina y desde el mejoramiento de los procesos y resultados de esta política, pero también debe ser leída a partir del vacío teórico que atraviesa el manejo de las relaciones internacionales del país, como para dar respuestas a los interrogantes sobre la reversión de la pérdida de su valor internacional.

#### IV.2. Condicionantes de la política exterior argentina

Despejar la historia y valorar la teoría de la autonomía para el devenir de la política exterior argentina es una posibilidad cierta. Al mismo tiempo, la aceptación del concepto de cambio como una variable fundamental de recomposición teórica, es insoslayable. Sin embargo, cada acontecimiento

internacional relacionado con la Argentina es un replotamiento de las dudas e incertidumbres que giran alrededor de su política exterior por las posiciones y estilos reactivos que la caracterizan. En algunas ocasiones, incluso, en nombre de la adaptación al cambio a través de una vocación autonomista se intenta demostrar la asociación entre la teoría y la modernización del aparato decisonal para coronar una capacidad de iniciativa, o bien para lograr un sesgo estable y coherente en las estrategias internacionales del país, lo cual finalmente no es así. En lugar de esta promesa de deseos autonomistas, aislados y circunstanciales, subordinados a humores políticos y corporativos, es clave pensar en un replanteo de la autonomía como alternativa teórica para la Argentina.

Este replanteo es posible a partir del análisis de tres condicionantes de la política exterior argentina. Uno de los condicionantes tiene que ver con la situación internacional de la Argentina. Se trata de su irrelevancia histórica y estratégica. Desde la culminación de la Segunda Guerra Mundial, si una particularidad ha tenido la Argentina en cuanto a su condición de actor internacional, es la de buscar la inserción en el contexto mundial. Por cierto el concepto de inserción es muy amplio. Pero desde cualquiera de las definiciones posibles, no hay dudas de que un país sin inserción internacional está más cerca de no ser tenido en cuenta por la política mundial que de ser tenido en cuenta, a excepción de que tal país desafíe a esta política con lo cual la lógica de interpretación cambia sustancialmente. En tiempos de Guerra Fría, la Argentina, como el resto de América Latina, sólo fue tomada en cuenta en términos estratégico-militares y de seguridad. En este marco, bajo combinación de distintas variables externas e internas ligadas a prejuicios internacionales de

las élites nacionales y a inestabilidades políticas e institucionales, la Argentina sólo ha llevado a cabo inserciones espasmódicas de carácter débil o súbito, sin éxito consistente y perdurable (Miranda, 2001).

Por supuesto que esta impronta no fue la misma para toda América Latina. Los casos de México y Brasil, por distintos motivos, son un ejemplo del proceso de diferenciación internacional que se viene dando en el escenario latinoamericano desde los setenta (Hakim, 2002). La Argentina ha estado sosteniendo, y en alguna medida legitimando, una condición política de-

**A**rgentina ha estado sosteniendo, y en alguna medida legitimando, una condición política decreciente en la medida en que no ha impulsado acciones sistemáticas convenientes para la riqueza del país y su desarrollo.



creciente. Condición política en la medida en que no ha impulsado acciones sistemáticas convenientes para la riqueza del país y su desarrollo. Como tampoco para una relación estable con los actores estatales principales y para una lectura adecuada de los niveles de interdependencia internacional. Sin las mencionadas acciones, no hubo un aprovechamiento de los escasos espacios de permisividad externa de que dispone, ya sea a través de los sistemas de cooperación, ya sea a través de las oportunidades que generan los conflictos entre terceros.

Algunos elementos testimonian esta condición política decreciente como el hecho de que la Argentina no cuenta con al menos un atributo internacio-

Una carga crucial que portan los países periféricos es la de disponer de recursos muy limitados para ejercer capacidad de presión política y capacidad de negociación diplomática. Al mismo tiempo, las instituciones internacionales poderosas no son funcionales a los objetivos e intereses de los países periféricos, los cuales en los últimos tiempos tienden a sospechar de la lealtad jurídica y ética de estos actores



nalmente diferenciador (económico, militar, demográfico, etc.). La ausencia de un atributo implica la imposibilidad de configurar un poder de impacto o de repercusión mundial o regional, no sólo en la esfera de las relaciones interestatales sino también en la de las relaciones transnacionales de cualquier índole. Un segundo elemento que sella la condición política decreciente es que el actor estatal argentino carece de capacidades importantes como tal para, entre otras cosas, obtener resultados satisfactorios en muchas de las negociaciones diplomáticas que lleva a cabo. Por último, también merece señalarse, en términos waltzianos, la disfuncionalidad de la Argentina en el sistema internacional por no tener rol alguno en lo que son los principales posicionamientos o áreas temáticas de este sistema (Waltz, 1988). Estos tres elementos en cuestión y tal vez otros más, transforman a la Argentina en un país estratégicamente irrelevante.

Otro condicionante a tener en cuenta es la indefensión internacional en la que se encuentra la Argentina. Tanto

la política mundial como la desigualdad estructural son dos ejes conceptuales sobre los que giran las relaciones internacionales y sobre los cuales se procesan los condicionantes más fuertes a los que están sometidos los países periféricos. Por un lado, numerosos temas de lo que es la política mundial excluyen per se a países como la Argentina. De estos temas es fundamental considerar los que se refieren a los mecanismos políticos que ponen a la Argentina en una situación de indefensión internacional.

Uno de ellos es el que está vinculado al nivel de toma de decisiones mundiales. Es importante percibir que la Argentina no forma parte de este nivel de toma de decisiones en ninguna de sus dimensiones o cuestiones aunque a veces así lo creyera, y tampoco puede tener aspiraciones en esta dirección, tanto desde el punto de vista realista como desde el punto de vista del estructuralismo. De manera que aquí la autopercepción internacional juega un papel preferencial para que el país asimile un sentido de ubicación ajeno al nivel de toma de decisiones mundiales y por lo tanto expuesto a una absoluta indefensión, no sólo porque no puede decidir sino también porque ni siquiera puede influir.

También, el tema a considerar como mecanismo político a través del cual la Argentina está en indefensión, es el que se relaciona con el control de las asimetrías internacionales. Una carga crucial que portan los países periféricos es la de disponer de recursos muy limitados para ejercer capacidad de presión política y capacidad de negociación diplomática. Al mismo tiempo, las instituciones internacionales poderosas no son funcionales a los objetivos e intereses de los países periféricos, los cuales en los últimos tiempos tienden a sospechar de la lealtad jurídica y ética de estos actores (Peñas, 1997. Halliday, 1997). En una pro-



porción importante, tanto la escasez de recursos inteligentes como la hibridez de las instituciones internacionales han contribuido a reforzar la dependencia política de los países periféricos junto a las dependencias militar, económica y tecnológica. En este sentido la Argentina no ha sido la excepción, contrariamente a lo que algunos estudiosos suelen sostener en torno a las bondades de las instituciones internacionales.

Por otro lado, el eje conceptual de la desigualdad estructural es todo un emblema que referencia cualquier grado de indefensión por el que pueda estar atravesando un país como la Argentina. Sin duda que en este eje se modela el creciente abismo entre el Norte y el Sur a través de una renovación sistemática de la dicotomía centro-periferia y de la oposición desarrollo-subdesarrollo. Con respecto a la dicotomía centro-periferia, hay dos aspectos que en los últimos tiempos han caracterizado bastante la cuestión de la desigualdad estructural. Uno es la doble devaluación a la que viene siendo sometido el actor estatal periférico, ya que además de soportar el constreñimiento de su estructura e influencia que es común a todas las unidades políticas del mundo ante nuevos actores y nuevas esferas de autoridad, también debe remontar la desventaja de contar con un Estado débil (Krasner, 1989). Otro aspecto, relacionado con lo anterior, es lo poco que puede hacer el actor estatal periférico ante lo que Samir Amin (1997) denomina los "cinco monopolios" que dominan al mundo: la producción tecnológica; el acceso a los recursos naturales; la gestión sobre los flujos financieros; el control de los medios de comunicación; y la disponibilidad de armas de destrucción masiva.

La oposición desarrollo-subdesarrollo no sólo ha estado planteando un acrecentamiento de las relaciones conflic-

tivas entre el Norte y el Sur por todos conocido, sino también ha estado provocando una alteración de la agenda mundial. Por un lado, las sociedades desarrolladas perciben amenazas o fuentes de riesgo provenientes del Sur hasta el punto de rechazar hipótesis de interacción e integración por motivos de seguridad (Kennedy, 1993). Al mismo tiempo, cada vez son más los países periféricos que pierden valor político en la arena internacional, lo cual -como es el caso de muchos de los pertenecientes al Africa negra- les significa no ser tenidos en cuenta ni siquiera por razones humanitarias. En verdad, la globalización económico-financiera y las amenazas a la seguri-

**D**escubrir la indefensión de la Argentina es un modo de reivindicar dos de los postulados originales de la teoría de la autonomía: desideologizar las relaciones internacionales y reconocer el carácter estructural de la dependencia.



dad han reforzado la polarización entre las sociedades desarrolladas y las sociedades de menor desarrollo.

Los registros de la política mundial como los de la desigualdad estructural deben ser considerados básicos en el punto de partida de la determinación de la política exterior de la Argentina periférica. Los registros de la indefensión internacional son objetivos y muy invariantes, y por lo tanto es indispensable la consideración de los mismos aunque revelen altos grados de injusticia e incomprensión mundiales. Como registros de la realidad están expuestos a motivaciones ideológicas, psicológicas y sociológi-

cas propias de la política doméstica del país. Por ello, es crucial aislarlos para que no sean funcionales a discordias, tensiones y conflictos con actores similares en beneficio de terceros interesados en la división y confrontación entre Estados periféricos.

Descubrir la indefensión de la Argentina es un modo de reivindicar dos de los postulados originales de la teoría de la autonomía: desideologizar las relaciones internacionales y reconocer el carácter estructural de la

Uno de los aspectos más traumáticos de la evolución y actualidad de la política exterior argentina es su relación con el cambio externo. Sobre todo cuando el país presenta agendas de crisis, a veces acentuadas por situaciones internacionales desfavorables, o bien cuando las transformaciones del contexto externo encuentran a una Argentina híbrida en sus instituciones democráticas, régimen económico y dinámica cultural.



dependencia. Sin embargo esto no es suficiente. Además de descubrir la indefensión internacional del país, es clave compulsar la magnitud de esta indefensión. Sobre todo para evitar el lugar común del estructuralismo o radicalismo internacional que analiza las contrariedades y adversidades con pesimismo e irreversibilidad política y diplomática (Wallerstein, 1999). Para evitar esto es posible sostener la aspiración fundamental de la teoría de la autonomía: reducir la dependencia

política. Detectar la magnitud de la indefensión internacional es una forma de vincular, efectivamente, la autonomía política a las dependencias económica, tecnológica y militar tanto como para manejarlas, controlarlas o al menos seguir las de cerca con el fin de frustrar una mayor profundización de las mismas.

El tercero y último de los condicionantes de la política exterior argentina a considerar es el factor cambio. Sea cual fuere la contingencia de la Argentina, es sabido que el cambio incide directa o indirectamente sobre ella, a veces para agravar una situación internacional que venía siendo comprometida para el país, otras veces para complicar factores domésticos vinculados a escenarios mundiales o regionales. Es fundamental el siguiente interrogante: ¿qué se puede hacer -por ejemplo- ante el cambio que se da en el contexto externo cuando la lógica estructural establece enormes desventajas para un país como la Argentina y cuando este país no tiene poder para sostener políticas de poder?

Precisamente, uno de los aspectos más traumáticos de la evolución y actualidad de la política exterior argentina es su relación con el cambio externo. Sobre todo cuando el país presenta agendas de crisis, a veces acentuadas por situaciones internacionales desfavorables, o bien cuando las transformaciones del contexto externo encuentran a una Argentina híbrida en sus instituciones democráticas, régimen económico y dinámica cultural. Es sabido que el impacto del cambio contextual vulnera al país, aunque desde la política gubernamental se crea -como suele suceder- que la indiferencia o el desconocimiento de este impacto es suficiente para quebrar todo parentesco con ese cambio. Como el cambio externo es ineludible, a pesar de que pueda ser no de-

seado o imprevisto, la política exterior está movida a asumir una estricta relación con este cambio. Más aún, este cambio externo -como la mayor parte de las modificaciones que se dan en el mundo- puede ser el resultado de hechos propios de la lógica del poder o de hechos propios de la lógica estructural, sobre los cuales la Argentina seguramente no tiene nada que ver pero que de alguna manera la involucran o la comprometen.

Por ello, no son los tiempos en los que era posible la vocación autonomista gracias a la generosidad de que disponía la Argentina. Eran épocas en las que la aspiración autonomista no podía ser desdibujada por lo que pasaba en el mundo. Ahora la relación del país con el cambio externo es otra. Más que la aspiración autonomista es posible la respuesta autonomizante. Más que la idea de ir a buscar el cambio o de afrontarlo sin reservas como era en el pasado, vale la idea de replicar el cambio. Lo que cuenta es desconectar al Estado de las modificaciones contextuales cuando estas modificaciones contrarían sus intereses. O bien lo que cuenta es aprovechar los cambios que eventualmente puedan favorecer las estrategias políticas del país. El criterio para discernir no es otro que el que se inspira en la lección teórica de la autonomía heterodoxa.

**E**s mucho más factible construir la autonomía política que creer que es inherente e incontrastable a la condición argentina.



Es decir, en que la articulación de esta autonomía, tanto con la racionalidad técnica propia de los medios diplomáticos como con la racionalidad política del pragmatismo, no es otra cosa

más que comprender el poder del hegemón y de los países centrales, conservar un vínculo desaprensivo en torno a todos los actores internacionales y sostener acciones orientadas hacia el desarrollo de la sociedad y economía nacionales.

### IV.3. Construir autonomía política

La aspiración teórica de disminuir la dependencia política de la Argentina tuvo una gran base explicativa durante la Guerra Fría por la forma en que la convergencia de las dimensiones económica y militar conspiraba contra las posibilidades de sostener objetivos y prácticas autonomistas. Sobre todo para llevar a cabo los elementos que impulsaba la autonomía heterodoxa, como por ejemplo el de procesar políticas convenientes destinadas al desarrollo nacional y el de decidir políticas independientes de lo que esperaban países centrales, socios o aliados. El contenido que se le quería asignar a los objetivos y prácticas autonomistas era un contenido que partía de una condición positiva como era la de una Argentina generosa en recursos, capacidades y estructuras de distinto tipo. Sin embargo, en una medida considerable, parte de estos recursos, capacidades y estructuras que le otorgaban a la Argentina cierto valor internacional, han desaparecido o permanecen depreciados.

Las dificultades para sellar un marco autonomista que induzca a una incondicionalidad heterodoxa, empujan a adoptar un supuesto flexible, dinámico y abierto como el de enhebrar un marco autonomizante, que no es otra cosa que sustituir objetivos por actitudes y prácticas por conductas, con el afán de hacer efectiva la autonomía política de acuerdo a las situaciones reales por las que atraviesa la Argentina. En esta época tan

particular y turbulenta es mucho más accesible disponer de actitudes coherentes que conservar objetivos incólumes, como así también es menos escabroso sorprender con conductas creíbles que sostener rutinariamente prácticas acordes a los objetivos.

Esto quiere decir que es mucho más factible construir la autonomía política que creer -como otrora- que es inherente e incontrastable a la condi-

**E**ntre las oportunidades internacionales que son objetivas y los deseos del hacedor que son subjetivos, la mediación teórica desempeña un papel para nada desdeñable a la hora de procesar un marco de política exterior



ción argentina. El marco autonomizante, y por lo tanto las actitudes y conductas en consecuencia, se basa en que la matriz decisional de la política exterior privilegie problemas, necesidades y proyectos de la Argentina en torno a lo que son sus situaciones reales, intereses nacionales y aspectos específicos que la diferencian de otros países, tanto en lo que ha sido su historia como lo que es su actualidad.

Sobre esta posibilidad cabe introducir una distinción importante. La convicción de impulsar actitudes y conductas autonomizantes no puede confundirse con políticas de autoaislamiento internacional o de indiferencia hacia países vecinos o similares. Tampoco la convicción puede reducirse a expensas de la sobrevaloración del pragmatismo, que en materia de política internacional es un recurso demasiado tentador. No obstante, para definir estrategias internacionales y

manejar las relaciones externas, no habría actitudes y conductas autonomizantes sin una racionalidad técnica de los medios diplomáticos (por ejemplo, la negociación), como tampoco habría actitudes y conductas de este carácter sin una racionalidad política del pragmatismo. En este sentido, lo que no puede ser obviado es que el marco autonomizante cobra valor en función de la especificidad que tienen los intereses del actor estatal argentino.

Para ello, la teoría de la autonomía viene sosteniendo una cuestión que actualmente adquiere una trascendencia significativa: la necesidad de dominar el proceso de toma de decisiones de la política exterior. En estos momentos es hipotetizable que no hay posibilidad cierta de sostener actitudes autonomizantes y menos aún conductas de este tenor, sin un control del aparato decisonal de la política exterior. La consecuencia más observable de este control sería la de evitar que las crisis de política doméstica aumenten la fragilidad del país en perspectiva internacional. Por lo tanto, el control del aparato decisonal de la política exterior supone el anclaje en el mismo de la "política democrática", para de este modo asegurar la cohesión socio-institucional de la Argentina. Caso contrario, tanto la lógica del poder como la lógica estructural, que en ambos casos la experiencia histórica puede demostrar en abundancia, obstaculizarán la construcción de lo que pretende ser una autonomía política para el país.

## V. A modo de cierre

Sin duda alguna, una de las caras más afligente de la crisis argentina es su política exterior. Las contramarchas y los desaciertos que suelen sacudir la rutina de esta política no son más que un déficit de concepción sobre la presencia de la Argentina en el mundo y

sobre lo que debe hacer en este mundo. Por supuesto que este déficit se inscribe en las desventuras por las que pasa regularmente el país en distintas cuestiones. El derrotero nacional de las relaciones de poder y de las relaciones de producción ha puesto en evidencia el colapso de las clases dirigentes y el abismo de su renovación. Tal vez el ejemplo más claro de este colapso -por estructural y al mismo tiempo ideológico- es el deterioro educacional que atraviesa a toda la Argentina. Sobre todo porque perpetúa la segmentación cultural en la sociedad, después de que la distribución de los saberes y la integración social hayan sido uno de los símbolos incuestionables del país.

Cada ámbito tiene sus responsabilidades y sus compromisos. Los estudiantes y los estudiosos de las relaciones internacionales no tienen que ver, directamente, con la formulación e implementación de la política externa del país. Obviamente no son los hacedores de las relaciones exteriores en la esfera política ni en la burocrática. Sin embargo, estudiantes y estudiosos son conscientes de que no hay política exterior confiable, estable y coherente sin lecturas y análisis desde la teoría. Lejos del debate sobre las interconexiones entre el ámbito político y el ámbito académico, vale tener en cuenta que entre las oportunidades internacionales que son objetivas y los deseos del hacedor que son subjetivos, la mediación teórica desempeña un papel para nada desdeñable a la hora de procesar un marco de política exterior.

En materia internacional -al igual que en otras materias- la Argentina suele estar atada a un golpe de opinión sobre la realidad inmediata más que a los fundamentos que vienen de su historia y que la ponen en perspectiva mundial. Esta hipótesis presagia escenarios conocidos. En cambio una

Argentina sostenida sobre los fundamentos relacionados con su ubicación en el mundo, de cómo este mundo la percibe y hacia dónde puede ir, es diferente. Fundamentos para que las creencias políticas sobre la Argentina internacional no eludan moldes mundiales, como tampoco para que estos moldes decidan por el país lo que en algunas dimensiones el país todavía puede decidir por sí mismo. Pero los supuestos teóricos para determinar un marco de política exterior no son suficientes, y en el caso de los países del Norte esto es muy sabido, prueba de ello es la importante producción académica a partir de estos supuestos. Demás está señalar las diferencias significativas de cobertura universitaria y profesional entre las sociedades desarrolladas y de menor desarrollo. No obstante, desde el paradigma periférico es posible ir en busca de una producción que le dé sustento al marco de política exterior.

Siempre es un avance tratar y estudiar temas y problemas de las relaciones exteriores de la Argentina. Es importante tener respuestas a los muchos interrogantes que plantean las cada vez más numerosas cuestiones que, directa e indirectamente, afectan la vida internacional del país. Pero es más importante todavía posicionar los temas, problemas y respuestas a partir de una concepción de política exterior, como oposición al carácter reactivo que acostumbra tener esta política. En este orden, la lección teórica de la autonomía es una alternativa factible para la Argentina del presente. Es una posibilidad cierta para mejorar la lectura de lo que pasa en el mundo, no sólo en beneficio de la percepción de este mundo sino también de la autopercepción del país como actor internacional. Es una posibilidad cierta, asimismo, para que los estudios y propuestas sobre las estrategias internacionales de la Argentina

sean funcionales a un propósito fundamental: eliminar los niveles defectuosos por los que a menudo pasa la política exterior, los cuales -en definitiva- son los que hipotecan la suerte de la autonomía del país.

### Referencias bibliográficas:

AMIN, Samir (1997) Los desafíos de la mundialización. México: Siglo XXI.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (1998) El orden mundial del Siglo XXI. Bs.As.: Ediciones de la Universidad.

DREKONJA-KORNAT, Gehrard (1993) "Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa", en Gómez y otros, Redefiniendo la autonomía en política internacional. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes.

ESCUDE, Carlos (1992) Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina. Bs.As.: Planeta.

FIGARI, Guillermo (1985) "Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista", Nuevo Mundo, Caracas, 29-30.

HAKIM, Peter (2002) "Two Ways to Go Global", Foreign Affairs.

HOFFMANN, Stanley (2002) "Clash of Globalizations", Foreign Affairs.

HALLIDAY, Fred (1997) "Gobernabilidad global: perspectivas y problemas", Revista Internacional de Filosofía Política, Madrid: UNED-Universidad Autónoma Metropolitana, 9.

JAGUARIBE, Helio (1972) Desarrollo político: sentido y condiciones. Bs.As.: Paidós.

JAGUARIBE, H. (1979) "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", Estudios Internacionales, Santiago de Chile,

46.

KENNEDY, Paul (1993) Hacia el siglo XXI. Barcelona: Plaza & Janés.

KRASNER, Stephen (1989) Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

MIRANDA, Roberto (2001) "El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina", Relaciones Internacionales, IRI-Universidad Nacional de La Plata, 21.

PEÑAS, Francisco (1997) "Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos", Isegoría, Madrid, 16.

PUIG, Juan Carlos (1971) "La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo", Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas, Rosario: UNR, 37-38.

PUIG, Juan Carlos (1980) Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina/Universidad Simón Bolívar.

PUIG, Juan Carlos (1984) "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural", en Varios Autores, América Latina: políticas exteriores comparadas. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

RUSSELL, Roberto/TOKATLIAN, Juan (2001) "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", POSTData, 7.

WALTZ, Kenneth (1988) Teoría de la política internacional. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

WALLERSTEIN, Immanuel (1999) "La imagen global y las posibilidades alternativas de la evolución del sistema-mundo. 1945-2025", Revista Mexicana de Sociología, 2.

