

INTRODUCCIÓN

DE LA ARGENTINA PARA-COLONIAL AL POS-DEFAULT. LA ACTUALIDAD DE LOS DOSCIENTOS AÑOS DE SU POLÍTICA EXTERIOR

Roberto Miranda¹

A partir de 1810 la Argentina comenzó a sostener su soberanía tratando de superar la condición de colonia. Se estableció como un país formalmente independiente. Pero la entonces estructura económica mundial y la división jerárquica y espacial del trabajo, junto a la complicidad política de las elites nacionales, muchas veces le impedían quebrar o reducir la dependencia para-colonial. Sin embargo la precariedad como Estado, las luchas intestinas y las amenazas externas, no fueron obstáculos para que en todo momento el país buscara el reconocimiento internacional como unidad política.

En el análisis del pasado no podemos obviar la relación entre el proceso que se desarrolla y las categorías que en esa circunstancia pretenden representarlo. Justamente, el reconocimiento internacional como actor estatal fue el gran objetivo de la política exterior de la época. No había posibilidad alguna para considerar que la Argentina se incorporaba al mundo como país periférico, cosa que se pudo interpretar desde la contemporaneidad. A doscientos años, a pesar de las épocas de esplendor, esta situación no ha variado.

1. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesor de posgrado de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Católica de Santa Fe. Profesor de grado de Política Internacional Argentina en la Universidad Nacional de Rosario. <miranda@irice-conicet.gov.ar>

En 2010 el periferismo está presente. La globalización financiera con sus consecuencias y los desaguados locales de las clases dirigentes, han tenido que ver con esa persistencia sembrando crisis y entorpeciendo alternativas válidas para la etapa del *pos-default*. No ha sido casual la ausencia de una orientación de política exterior. La falta de consenso en torno a un proyecto político, la submodelización de la economía y la creciente fragmentación sociocultural pueden dar cuenta del porqué de aquella ausencia. Pero tales estimaciones tal vez estén emparentadas más intensamente con lo sucedido en las últimas décadas. Lo que aquí importa preguntarse es sobre qué cosas de las dos centurias de la política exterior aún están en discusión.

A nuestro entender existen cuatro conceptos que testimonian la actualidad de los aspectos de política exterior que no fueron resueltos, y que por lo tanto reforzaron el mencionado periferismo argentino. Uno de ellos es el concepto de identidad internacional. Cuando la Argentina buscó el reconocimiento de los demás países del mundo, mostró un proceso de emancipación muy ligado a lo que teóricamente conocemos como Estado-Nación y que en América Latina, en general, fue muy peculiar. Así fue posible el surgimiento del proyecto intencional de cambio luego de la batalla de Pavón, en setiembre de 1861, que le dio un contenido político a la identidad nacional, pero que curiosamente esa identidad no se extrapoló a una identidad internacional.

Entre otras cosas porque ese proyecto, al ser reduccionista y limitado a la economía y a la cultura de la pampa húmeda, no se interesó por una “alta política” para ser llevada al ámbito de las relaciones internacionales, ya que en el mundo ese proyecto sólo buscó afanosamente su prestigio como tal. Por ello, en lugar de una política de poder de largo aliento enmarcada en referencias identitarias y con proyección internacional, la Argentina de entonces sólo se conformó con tener una política de prestigio que si bien fue aprovechada, en el tiempo no pudo ser sostenida porque, precisamente, desaparecieron las bases socioeconómicas y socioculturales que sustentaban aquél proyecto.

El haber descubierto tardíamente la pertenencia a América Latina, fue una muestra de que desde el siglo XIX no se había pergeñado una identidad internacional, más allá del irrestricto eurocentrismo que se anidaba en la época. El descuido territorial, tanto hacia fuera como hacia adentro, también fue un ejemplo de vacío de perspectiva internacional junto al aislamiento externo que por momentos caracterizó al país, a pesar de que era una poten-



cia media con posibilidades de aumentar su capacidad de influencia en la región, más de la que ya tenía por el apartamiento de otros países. Cuando hubo intentos de conformar la identidad internacional mediante diferentes variantes políticas e ideológicas, la Argentina era inestable, sobrevivía dividida y el debate específico quedaba recortado entre occidentalismo y latinoamericanismo. Si bien durante la Guerra Fría esto fue una suerte de ficción teórica, no se puede negar que formó parte del paisaje a través del cual el país estuvo comprometido a nivel externo, hasta el punto que las incoherencias y contradicciones que fue sumando le sirvieron al mundo para estereotipar negativamente a la Argentina.

En estos momentos la vacancia identitaria de nuestro país en el ámbito internacional es más que evidente. En términos constructivistas, y aquí corresponde temporalmente aplicar sus categorías, está claro que el país no sólo tiene cercenadas sus capacidades materiales, sino que también adolece de aspectos ideacionales. En este sentido hubo gobiernos que procuraron dar señales ligadas a cuestiones de poder blando, aunque fueron expresiones sueltas y cuya duración se limitó al período de gestión de quien las emitió. Pero la sociedad civil no pudo traducir sus intereses en las instituciones públicas porque éstas se fueron deteriorando, de modo tal que el aparato estatal –entre otras cuestiones– dejó de corporeizar sus principios y valores hacia el contexto externo.

Este ha sido uno de los motivos por los cuales la política exterior ha padecido un desierto discursivo. No hubo menciones consistentes sobre las aspiraciones del país como Nación en el contexto de las naciones, tampoco sobre hacia dónde podía ir para distinguirse de otros países, fundamentalmente de aquellos que tenían un *status* internacional similar, y menos aún, acerca de qué lugar le correspondían a los intereses de la ciudadanía en el marco de una identidad internacional.

Precisamente, la cuestión de los intereses de la ciudadanía nos lleva a otro de los conceptos que expone la actualidad de los aspectos no resueltos en los doscientos años de política exterior. Nos referimos al interés nacional. Es sabido que diferentes definiciones mueven a este concepto tan representativo de la tradición de las Relaciones Internacionales. Es un concepto que por su propia evolución siempre ha estado en el debate político y académico. En todo el mundo, los distintos contextos, gobiernos y relaciones de poder le dieron contenido al interés nacional en los

respectivos países. Así tenemos un abanico generoso de significados que se le fueron adjudicando a ese interés, desde la preservación de la integridad territorial hasta el bienestar de la población, pasando por la custodia de valores culturales o del aparato productivo, por citar algunos entre varios. Como suele señalarse, este interés termina siendo el interés de los hacedores de la política exterior, es decir, de quienes deciden o hacen decidir porque tienen la mayor capacidad de imposición en la formulación de esa política.

De algún modo, y sin ánimo de extender este punto de vista, el interés nacional en la política exterior argentina ha sido determinado de esa forma. Ese interés que se basó en impulsar a la Argentina como actor internacional cuando era un país embrionario, que sirvió de excusa para proteger el comercio exterior, por ejemplo durante las guerras mundiales, y que también se ideologizó frente a la supuesta amenaza comunista en el conflicto Este-Oeste, fueron algunos de los tantos contenidos que la circulación del poder y las clases dirigentes le dieron al interés nacional, según las circunstancias y las estructuras sociales.

Sin embargo, más recientemente, la posguerra fría y la globalización, en apariencia anularon el sentido político que tenía tal interés, más allá del contenido. Por un lado, porque se lo pretendió licuar con intereses de mayor envergadura a nivel regional, global o en alianza con el hegemón, y por el otro, porque se creyó que el institucionalismo internacional nos llevaba a la supranacionalidad gubernamental. Pero no fue así, y la regla realista de que en relaciones internacionales priman los intereses por encima de las afinidades ideológicas y emocionales al parecer ha estado vigente. Frente a esto nuestra política exterior, que se supone que debería ser una combinación de intereses particulares, no ha tenido ninguna continuidad histórica en la definición relativa al interés nacional que el país ameritaba.

Es difícil afirmar qué es lo que está primero si la identidad internacional o el interés nacional. Lo que sí podemos asegurar es que en la evolución de la política exterior argentina, la relación entre la identidad internacional y el interés nacional ha sido intrascendente, y ambos conceptos han tenido que ver con un problema que a dos centurias sigue afectando enormemente al país como es el de su posicionamiento en el mundo. Al respecto consideramos que la inserción es un concepto fundamental de la política exterior, el tercero de los términos que elegimos para dar cuenta de la actualidad de los aspectos indeterminados del pasado.



No es este el lugar para la discusión teórica sobre la cuestión de la inserción internacional del país. Lo que sí señalamos es que el bicentenario de la Nación pone en evidencia que la Argentina, a pesar de algunos intentos interesantes que por diversos motivos se frustraron, no pudo revertir el proceso de des-inserción que experimentó como consecuencia de la “inserción excluyente” que sostuvo desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el nuevo orden internacional surgido en 1945. Lo alarmante de ese proceso no fue que significó una especie de estancamiento cualitativo de su política exterior como si el país hubiese ingresado en un período de hibernación. Lo inquietante fue que la Argentina, como actor internacional, ha registrado un retroceso ya no sólo en el ámbito mundial sino también en el regional, siendo esto último quizás lo más serio porque –entre otras cosas– reveló la carencia de un esquema que la diferenciara durante la reconfiguración del poder que se dio en los últimos veinte años, aproximadamente.

Se ha sostenido que el país no encontró sus pistas de inserción externa porque no supo construir poder desde los espacios de negociación que fue brindando la interdependencia asimétrica, sobre todo a partir de los setenta del siglo pasado, como así también desde el aprovechamiento de las oportunidades de los distintos regímenes internacionales, que se multiplicaron desmesuradamente en torno a la globalización. Si bien esta perspectiva neoinstitucionalista ha tenido un importante grado de asidero por los resultados que obtuvieron otras potencias medias, vale destacar que el poder que hubiese logrado la Argentina mediante los espacios de negociación, iba a ser una suerte de poder en cuotas al no existir una política de inserción que lo armonizara en relación a los factores domésticos y externos del país.

Por ello, cuando se habló de inserción se apuntó al segmento económico-comercial pretendiendo que esto resolviera el posicionamiento internacional del país. De esta forma se obvió un aspecto principal como era que tal preferencia debía inscribirse en una política de inserción, amplia y estable, inspirada en una identidad internacional y justificada a través de intereses nacionales permanentes. En otras palabras, a la inserción se la entendió como una herramienta aislada y cuasi salvadora, de mediano alcance, y bajo un criterio de poder gubernamental en lugar de poder estatal, que era lo que correspondía.

Pero no ha sido la falta de una política de Estado sobre la inserción del país en el mundo la que más incidencia tuvo en su retroceso internacional. En doscientos años esto puede llegar a ser interpretado como anecdótico. Lo más significativo del raquitismo de la política exterior de la Argentina como país periférico, tiene que ver con que en el tiempo no sostuvo una estrategia autonomista. En este sentido la autonomía es el cuarto de los conceptos a través del cual podemos dar fe de la vigencia de los aspectos no resueltos del periferismo de nuestro país. Es notable como a partir de 1810 la independencia y el reconocimiento diplomático eran aspectos fundamentales para reducir y eliminar la dependencia para-colonial, y en la llegada a 2010 el país no pudo frenar la aceleración de su caída internacional con el *pos-default*, porque entre otras cuestiones, arribaba sin una estrategia autonomista.

Esto significó que Argentina, año tras año, se alejara de la ampliación de su capacidad de decisión propia. Alguna responsabilidad han tenido los distintos condicionantes externos, en determinados casos de tremenda gravitación. Pero los problemas de las clases dirigentes de cómo percibieron el mundo, sus faccionalismos y sus criterios hegemónicos en torno al poder nacional, han conspirado para que el país no lograra reducir los niveles de dependencia económica, militar y tecnológica. Como hemos señalado en otras ocasiones y desde hace tiempo, falló la autonomía política. Hasta el punto en el que de la periferia pos-colonial de la que se propuso salir Argentina en el siglo XIX a través de una construcción subordinada del poder, pasó a la periferia regional a principios de la presente centuria, revelando un escaso margen de maniobrabilidad externa como para sumar poder.

Sin autonomía, y por lo tanto sin una política diplomática de alto perfil, no fue posible recortar costos y riesgos tanto en las diferencias económicas que el país tuvo con distintos actores, como en relación a los posicionamientos internacionales que iban logrando algunas potencias medias. Tampoco le alcanzó para tener capacidad de adaptación y en consecuencia capacidad de negociación. La adscripción al poder de las potencias dominantes no ensanchó márgenes de autonomía, como lo suponían algunos enfoques. El poder prestado, o el poder por invocación a un tercero, no existieron.

Paralelamente, si bien la ventaja derivada de la regionalización fue más que importante porque a Argentina le aumentó mucho más poder frente a lo que le podían brindar posiciones nacionales o aisladas, ese poder necesario no ha sido suficiente para sostener políticas autonomistas. Sí fue el caso



del presidente brasileño Fernando Cardoso, que en su momento enarbó la “autonomía por la integración” porque a ésta la impulsó como un medio dentro del marco de una estrategia autonomista que Brasil venía teniendo en su política exterior y la cual perduró incólume, muy distinta a la realidad de nuestro país donde esa estrategia no prevaleció.

Tanto la identidad internacional y el interés nacional, como la inserción externa y la autonomía, son cuatro conceptos que más allá de sus respectivas definiciones y discusiones, representan —como hemos señalado— la actualidad de lo que no fue viabilizado en los doscientos años de la política exterior argentina, y cuyo resultado se evidencia en el estado en el que internacionalmente se encuentra el país. Los soportes fácticos y analíticos de esos conceptos, por llamarlo de algún modo, están rigurosamente desarrollados a través de distintos pasajes de esta obra imaginada, diseñada y dirigida por el coordinador del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Dr. Alejandro Simonoff.

La obra es el resultado de un trabajo de investigación en equipo sobre una línea de estudio apasionante e inacabada como es la problemática de la política exterior argentina, en este caso desde la óptica longitudinal a propósito del bicentenario de la Nación. Los valiosos aportes de los investigadores del equipo que forman parte del CERPI giran alrededor de tres ejes ordenadores.

El primero se refiere a las tendencias profundas de la política exterior argentina que se fueron configurando entre 1810 y 1946. Se trata del análisis de las consecuencias de la dependencia para-colonial y de la institucionalización de la dependencia nacional, donde lo más relevante es el estudio de los supuestos y mecanismos de la inserción excluyente que la Argentina engendró en ese tramo de su historia, y que terminó por desmoronarse.

En el segundo eje se desarrollan las vicisitudes de la política exterior argentina entre 1946 y 1983, principalmente sobre cómo incidió en ella la combinación de factores domésticos y variables internacionales. En un caso, se tratan las situaciones a través de las cuales el cambio de régimen político y la política económica le dieron discontinuidad a la diplomacia, y en el otro, los procesos en los que la presión de los intereses de la Guerra Fría contribuyó a la inestabilidad argentina y por ende en su vínculo con el mundo. Por otra parte, en este período se considera la relación de los

fracasos de inserción externa con el abortamiento de algunas de las políticas autonomistas que se impulsaron.

Por último, en el tercero de los ejes se vuelcan los resultados y comentarios de la investigación realizada relativos a las relaciones internacionales de Argentina, redemocratizada en 1983. No ha sido fácil esta tarea. No sólo porque todo proceso reciente denota una complejidad analítica, sino también porque las últimas décadas de algún modo constituyen un parámetro para compulsar la evolución de doscientos años. En determinado punto ayudan a definir dónde ha estado el país internacionalmente hablando y dónde está en su bicentenario. Por eso en este eje observamos las opciones fallidas de la política exterior y, particularmente, las aproximaciones truncas que ésta política experimentó hacia actitudes, decisiones y acciones autonomistas. No es casual entonces descubrir en las páginas de este eje, los motivos y contextos por los cuales Argentina, en lugar de llegar a 2010 sosteniendo la idea autonomista, asiste doliente a su retroceso internacional que ya es estructuralmente muy preocupante.

