



II Jornadas de Investigación en Humanidades

30, 31 de agosto y 1 de septiembre 2007

Universidad Nacional del Sur
Departamento de Humanidades
Bahía Blanca, Argentina

Auspiciantes:

**Fundación Ezequiel
Martínez Estrada**

**Cátedra Libre de
Derechos Humanos del
Departamento de
Humanidades de la
Universidad Nacional
del Sur**

La soberanía argentina: sobre términos, paradigmas y políticas
Consideraciones desde el justicialismo (1946-1999)

Silvia Álvarez
Universidad Nacional del Sur
alvarezt@bblanca.com.ar

Esta propuesta se inscribe en el interés por considerar un concepto como clave analítica, aunque naturalmente no excluyente, de cursos de acción política estatal. En tal sentido, el término y el significado que otorgan a éste los actores gubernamentales constituyen referencias que han de servir para entender, en parte, la política exterior de un estado. Un abordaje conceptual contribuye a explicar las imágenes del mundo que poseen los actores y las orientaciones de política exterior que eligen. Pero al mismo tiempo, la relación resultante entre conceptos, paradigmas y modalidad de inserción en un sistema internacional, pueden ser puntos de partida para estudios políticos comparativos.

Desde tales supuestos, el objetivo de este trabajo consiste en considerar el término soberanía como un eje problematizador y explicativo de la política exterior seguida por los gobiernos justicialistas en el período 1946-1999, siendo que la soberanía adquirió centralidad permanente al constituirse en pilar de la Tercera Posición, doctrina fundante del justicialismo. No obstante, mientras que, durante las presidencias de Juan Domingo Perón (1946-1955/1973-1974) la soberanía sería símbolo de autonomía frente a las políticas de poder en el sistema de la Guerra Fría, bajo el mandato de Carlos S. Menem (1989-1999), se constituyó en variable explicativa del alineamiento con las grandes potencias ante la emergencia de un “Nuevo Orden Mundial”.

A partir de lo expuesto, un análisis que reconozca como punto de partida a los conceptos como eje problematizador, puede contribuir a explicar un curso de acción política. Un concepto constituye un indicio a través del cual pueden conocerse desde ideas y creencias hasta intereses, intencionalidades y acciones. En el caso de la ciencia política, un concepto es definible desde el punto de vista teórico, pero también histórico. La historicidad le otorga su verdadero sentido y de esa manera se convierte al concepto en una variable explicativa de hechos ocurridos en tiempos y espacios determinados. Así, en la historia de la modernidad y en el abordaje de los fenómenos políticos, el concepto de estado soberano siempre ha sido una instancia jurídica necesaria y

referencial para la explicación de sus procesos internos y de su política exterior. La soberanía se constituyó en un mecanismo de defensa ante las políticas de poder de otros estados.

Para la Argentina, el término soberanía fue recurrentemente utilizado por los distintos actores para cuestionar aquellas orientaciones de política exterior que significaron un alineamiento con las grandes potencias. La defensa de la soberanía, muy especialmente para el estado de bienestar propuesto por el justicialismo fundacional, incluso hasta los 70, representaría un medio de salvaguardar la autonomía frente a las políticas de poder, principalmente aquellas emprendidas por Estados Unidos desde mediados del siglo XX. Por ello, en los 90, uno de los desafíos para los actores gubernamentales fue buscar, desde la conformación de un estado neoliberal, los canales de conciliación entre el imperativo de lograr la inserción en el “Nuevo Orden Mundial” -liderado por Estados Unidos- y la necesidad de demostrar a la sociedad nacional los beneficios de aquella.

Pese a que en cada uno de los tiempos del justicialismo aquí considerados, existió una política exterior distintiva y diferente, el término soberanía actuó como eje explicativo y legitimador de cursos de acción política, siendo que la misma fue un principio constitutivo, junto con la justicia social y la independencia económica, de la Tercera Posición.

Nos remitimos a Stephen Krasner, quien distingue, como punto de partida en su análisis, la soberanía interna de la estatal. La primera es definida como la autoridad en el interior de un estado que remite al pueblo -en cuanto en él reside el poder constituyente- quien confiere poder de dominación a sus representantes a fin del ejercicio concreto del poder constituido. La soberanía estatal es definida desde tres perspectivas: westfaliana, legal e interdependiente. La soberanía westfaliana es definida como “el atributo del estado basado en la exclusión de protagonistas externos en las estructuras de autoridad de un territorio dado”. Se presenta como un acuerdo institucional para organizar la vida política, fundado en dos principios: la territorialidad y la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad interna. Finalmente, la soberanía legal se vincula con los conceptos de igualdad jurídica e independencia de los estados y la soberanía interdependiente se refiere a la capacidad de las autoridades públicas para regular el flujo de información, ideas, bienes, gentes, sustancias contaminantes o capitales a través de las fronteras estatales.

Un paradigma es definido en este trabajo como un modelo descriptivo referido a la imagen interpretativa acerca de la estructura y el funcionamiento de un determinado

sistema político o social, destinado a facilitar su comprensión y su manejo por parte de las distintas unidades que lo integran o a asegurar que éstas se comporten en forma coherente con el mismo.

Finalmente, la política exterior puede ser definida como el conjunto de posiciones, actitudes y acciones de un estado ante el sistema internacional y a través de las cuales define su conducta y plantea cursos de acción y metas que, aunque trascienden sus fronteras, afectan su política interna.

Para el peronismo fundacional, la soberanía estatal de tipo westfaliano tenía importancia por dos razones. En primer lugar, como principio irrenunciable y base sobre la cual debían sustentarse las relaciones internacionales en un mundo anárquico. En segundo término, y ante la primacía de la fuerza en las relaciones internacionales, como barrera defensiva a construir por todo estado frente a las amenazas que se cernían desde los estados expansionistas. Principio y construcción eran dos facetas de una misma cuestión. Por otra parte, las Naciones Unidas eran el marco jurídico desde el cual debía respetarse el principio de soberanía legal, aunque para Perón aquel organismo era solamente el escenario de un anhelo, dada la evidencia de políticas de poder que se ejercían desde su seno, planteándose, con tales políticas, serias limitaciones al mismo principio de soberanía westfaliano. Desde la Tercera Posición, sobre bases idealistas, Perón proponía el respeto a la autodeterminación de los pueblos, en los sentidos de soberanía interna y soberanía westfaliana, a través del cual se erigía una barrera a las agresiones externas.

Así, para el presidente argentino, la soberanía tenía un papel central en su interpretación del sistema internacional y en la posición que el país debía asumir ante aquél. La centralidad de la soberanía encuentra su explicación en la adscripción del mandatario a un paradigma tradicional, según el cual los estados eran los principales actores y la soberanía estatal, un principio rector. Sus creencias se encontraban influidas por el realismo y por algunos postulados del idealismo. Del primero tomó el concepto de anarquía internacional, el protagonismo del interés nacional, la percepción de la guerra como un fenómeno social inevitable, la estrecha relación entre la solidez interna de un estado, su capacidad para emprender políticas externas independientes, y la consecuente necesidad de organizar la defensa nacional. La soberanía aparecía, entonces, como un principio central, siempre amenazado, ante un mundo dominado por las políticas de la fuerza.

Del idealismo, adscribió a la idea de que la estructura interna de los estados constituía la causa fundamental de las tendencias pacifistas o agresivas en las relaciones internacionales, en tanto que el estado debía estar al servicio del individuo y la paz era posible a través del respeto a la soberanía, la igualdad jurídica de los estados, la autodeterminación de los pueblos, la cooperación, la solidaridad y la resolución pacífica de los conflictos. La soberanía se presentaba, de esta manera, como una aspiración a realizar.

Mientras la soberanía política significaba la garantía de la no injerencia de unos estados sobre otros, necesaria en un sistema internacional marcado por políticas de poder y móviles imperialistas, la disposición de Perón para cooperar con Occidente en el mundo de posguerra constituía la vía de inserción en un sistema que, aunque bipolar en términos estratégicos y políticos, tenía en Estados Unidos al líder de la economía mundial. Por ello, el intento por lograr el crecimiento de la Argentina a partir del principio de independencia económica, según las pautas de un capitalismo humanizado, sólo podía llevarse adelante aceptando el liderazgo de aquel país. De ahí que, si bien la confrontación con Estados Unidos se mantuvo, y en ocasiones se agravó, esta sólo se produciría exclusivamente ante los casos en que estuviera en juego el carácter hegemónico de aquella potencia.

Ya en los 70, para el peronismo, la soberanía adquirió una importancia secundaria y más en relación a una defensa de la integridad territorial que a una autonomía decisional. El estado parecía ser visto como una configuración burguesa, democrática y liberal que servía a los intereses del capitalismo y, por lo tanto, el estado era sólo el escenario en donde confrontaban fuerzas antagónicas: por una parte, el capitalismo, y por otra, los sectores marginales y víctimas de aquel, que estaban representados por los pueblos. Las categorías centro, periferia, desarrollo y subdesarrollo eran funcionales a un análisis de la realidad que seguía interpretando al mundo como una lucha por el poder, pero ya no bajo una visión estatocéntrica sino esencialmente sistémica de carácter estructuralista en el que los estados nacionales eran segmentos imperialistas o colonizados, dominantes o dependientes de una misma estructura, otorgando singular importancia no sólo a los actores internos sino, incluso, negando las fronteras entre los factores domésticos y los factores internacionales. En esta interpretación, incorporaba elementos históricos e inductivos, por una parte, y una referencia abstracto teórica, por otra.

La soberanía dejaba de ser central en el análisis en vistas de una propuesta que, dirigida contra el imperialismo expresado en Estados Unidos, consistía en la rebelión de los

pueblos vía integración continental en una dirección universalista bajo las pautas de la periferia. Las fronteras físicas, en tal sentido, dejaban de ser referenciales en la comprensión de la política exterior.

Esa rebelión parecía realizable en vistas de percepciones vinculadas a la emergencia de un sistema multipolar que reemplazaba al bipolarismo propio del paradigma de la Guerra Fría, para ceder su lugar a otros espacios de poder como la Comunidad Económica Europea, Japón y los países del Este de Europa. En esta etapa, y a diferencia de la anterior, el justicialismo priorizó desde un principio la política exterior en vistas de que constituía un medio fundamental para el crecimiento económico vía desarrollo. Para ello, era necesario adoptar políticas más confrontacionistas con Washington y aumentar la importancia del comercio exterior. En este escenario, se buscó la diversificación del mercado exterior, direccionándolo hacia Europa, el bloque socialista y América Latina.

Menem, más de veinte años después, se situaba en un contexto universalista pero bajo las pautas del Centro. Para él, la soberanía tampoco tenía verdadera centralidad, al menos en su significado real, pero sí servía para justificar el alineamiento automático con Estados Unidos. La aldea global, integrada por estados jurídicamente iguales y regida por el respeto a una soberanía legal, tenía por misión fundamental proveer a la defensa de los intereses que compartía la humanidad. En esa empresa el estado hallaba limitaciones, pues la soberanía westfaliana dejaba de tener significado jurídico-político, ya no era espacio privilegiado de autoridad y control, y el poder estaba fuera de sus fronteras.

Sobre la soberanía externa -westfaliana e interdependiente- se erigía la soberanía interna asociada al interés de la ciudadanía, a su bienestar, y realizada por los actores gubernamentales. Menem adscribía al paradigma de la sociedad mundial, según el cual los estados no eran los únicos actores del sistema internacional y el mundo era interdependiente a partir de amenazas y oportunidades comunes. Así, las fronteras se constituyeron en espacios de cooperación y la soberanía estatal dejó de tener la importancia que asumía para Perón en los años 40, cediendo lugar a otros conceptos propios de la aldea global, tales como regionalismo, continentalismo y universalismo.

También combinaba elementos propios del idealismo y el realismo en su lectura del sistema internacional. Del primero adoptaba las creencias según las cuales la naturaleza humana es buena y el individuo es actor fundamental, en tanto que la libertad, la democracia y el derecho, junto con la igualdad jurídica de los estados y la autodeterminación de los pueblos, constituyen las bases de la paz. Del realismo tomó la

creencia según la cual los estados deben actuar dentro del contexto internacional teniendo en cuenta sus recursos de poder y la prioridad del interés nacional. Por último, la combinación de realismo e idealismo se inscribía en creencias asociadas a principios de interdependencia e integración entre los estados, profundamente pragmáticas y alejadas de posicionamientos ideológicos.

Menem necesitó resignificar la soberanía interna a fin de legitimar ante la comunidad doméstica una política alineada con Estados Unidos, claramente intervencionista en los asuntos mundiales y que servía para obtener la confiabilidad de la comunidad occidental, indispensable en la concreción de su proyecto de estado.

De acuerdo a los principios analíticos considerados en este abordaje, podría concluirse que, en la búsqueda de espacios de autonomía nacional en el sistema internacional, el uso dado a la soberanía, en distintos tiempos del justicialismo, pretende dar coherencia a políticas exteriores que, bajo comunes supuestos partidarios -pero incluyendo distintos significados, acudiendo a paradigmas y políticas exteriores distintas- persigue otorgar legitimidad a cursos de acción política a fin de elegir una modalidad de inserción en el sistema internacional.

Bibliografía básica

Mensajes de presidentes argentinos, lanic.utexas

FIGARI, Guillermo. *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Editorial Biblos, 1999.

KRASNER, Stephen. *Soberanía. Hipocresía organizada*. Buenos Aires, Paidós, 2001.

MONETA, Carlos; "La política exterior del peronismo (1973-1976)"; en Perina, Rubén y Russell, Roberto (comp.); "Argentina en el mundo (1973-1987)"; GEL, Buenos Aires, 1988.

PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1993.

RUSSELL, Roberto. *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires, FLACSO, 1992.