

LAS TEORÍAS ARGENTINAS DE LA AUTONOMÍA EN SU^(*) CONTEXTO HISTÓRICO DE PRODUCCIÓN

*The Argentine theories of autonomy in its historical context
of production*

As teorías argentinas da autonomia no contexto histórico de
sua produção

Aldana Clemente ^(**)

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:

Clemente, Aldana. (2017) Las teorías argentinas de la autonomía en su contexto histórico de producción.
Rev. chil. relac. Int, vol I (2): 101-123

Recibido el 15 de junio de 2017

Aceptado el 22 de noviembre de 2017

Resumen

La política exterior de los estados se nutre de conceptos que configuran y guían la forma de hacer política de cara al sistema internacional. En el caso de Argentina y la región latinoamericana, la autonomía se constituyó en un tema de importancia, al permitir reflexionar sobre la posibilidad de que estados en posiciones no centrales puedan llevar adelante políticas autonómicas, alejándose de los condicionamientos impuestos por los estados hegemónicos. En este sentido, la discusión sobre la búsqueda y el ejercicio de la autonomía, es un tema que atañe como problemática especialmente a los países periféricos. En Argentina, durante las últimas décadas, varios autores se han abocado desde distintas perspectivas, a indagar, interpretar y teorizar sobre la misma, entendiendo que ésta constituye uno de los pilares fundamentales e identitarios de la política exterior. El presente artículo, analiza las distintas propuestas teóricas sobre la autonomía en Argentina y su relación con el contexto histórico en que fueron generadas. En este sentido, se parte de las primeras teorizaciones realizadas por Juan Carlos Puig en la década de 1980, sus variaciones a lo largo de la década del 90 a partir del Realismo Periférico de Carlos Escudé y, por último, los aportes de Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian en el nuevo milenio. A partir del cruce de las teorías con su contexto inmediato de producción, se arriba a algunas conclusiones sobre la intrínseca relación entre ambos, así como sobre la genuina contribución de la autonomía al análisis y estudio de la política exterior.

Palabras clave:

Autonomia- Teorias- Politica Exterior- Argentina

(*) Proyecto “De Alfonsín a Kirchner: interpretaciones de la autonomía en la agenda de política exterior argentina”. Centro de Estudios Siglo XX, Centro de Estudios Regionales “Félix Weinberg”. Argentina.

(**) Doctoranda en Historia. Magíster en Estudios Internacionales. Becaria CONICET. Dpto. Humanidades, Universidad Nacional del Sur (UNS), Bahía Blanca, Argentina. Correo: aldana_clemente@outlook.com

Abstract

The foreign policy of the states is nourished of concepts that form and guide the way of doing politics with a view to the international system. In case of Argentina and the Latin-American region, the autonomy was constituted in a topic of importance, on having allowed to think about the possibility of that been in not central positions could take forward autonomous policies, moving away from the conditionings imposed by the hegemonic states. In this respect, the discussion on the search and the exercise of the autonomy is a topic that concerns as problematics specially to the peripheral countries. In case of Argentina, from the last decades, different authors have approached from different perspectives to investigating, when the concept interpreted and to theorize autonomy, understanding that the same one constitutes one of the fundamental props of the foreign policy. The present article, analyzes the different theoretical offers on the autonomy in Argentina and his relation with the historical context in which they were generated. In this respect, we will first analyze the perspective of Juan Carlos Puig in the decade of 1980, his variations throughout the decade of 90 with Carlos Escudé and the Peripheral Realism and finally, the contributions of Roberto Russell and Juan Gabriel Tokatlian in the new millenium. From the crossing of the theory with the history, one will arrive at some conclusions about the genuine contribution of the autonomy at the analysis and study of the foreign policy.

Keywords:

Autonomy- Theories -Foreign Policy- Argentina

La autonomía se ha constituido en uno de los principales aportes de América Latina a la teoría de relaciones internacionales en los que Argentina ha tenido un lugar preponderante. El inicio de su debate está atravesado por las características propias del tiempo y espacio en el que fueron pensadas, es decir a partir de los años 1970 -1980 y hasta la actualidad. En este punto, el origen del paradigma de la autonomía está signado por una convergencia de varias percepciones, lo que Arlene Tickner denominó como “*condiciones de hibridación*” “*caracterizadas por la incorporación de supuestos y conceptos derivados de la Teoría de la Dependencia¹, el realismo clásico y la interdependencia*” (Tickner, 2002:21).

¹ Entre los principales autores están: Raul Prebisch, Theotonio Dos Santos, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Celso Furtado. Al respecto Véase: Cardoso, F. H., &

En este punto, la Teoría de la Dependencia es una perspectiva clave para entender el posterior desarrollo de las teorías de la autonomía. Los teóricos de la primera, plantearon que el subdesarrollo no culmina en el desarrollo (tal como lo hace la teoría de la modernización) sino que es parte fundamental e inseparable del capitalismo avanzado, por lo que ambos son elementos co-constitutivos. Sin embargo, la Teoría de la Dependencia fue aún más allá de los aspectos económicos para analizar la dependencia, planteando la necesidad de incorporar cuestiones políticas, ideológicas y culturales.

La definición de dependencia, conllevó desde esta perspectiva connotaciones de subordinación y sumisión de los países en desventaja frente a las potencias mundiales o regionales. En efecto, siguiendo el análisis de Pretelt Vélez (2011) *“es posible concebir el concepto de dependencia como una variable propia de las relaciones asimétricas entre los Estados, en la que es evidente la capacidad que tienen los Estados mejor favorecidos de influir sobre las decisiones de los Estados menos favorecidos”*.

En este sentido, los años 60 y 70 del siglo XX fueron el inicio de una renovada producción académica, que trajo a la escena latinoamericana nuevas problemáticas y conceptos, claves para el desarrollo de las relaciones internacionales en la región. Las políticas exteriores de América Latina comenzaron a ser pensadas a partir del surgimiento del imperialismo norteamericano y como una respuesta ideológica desde una izquierda latinoamericanista y autonomista (Ovando y Aranda, 2013: 724). Esto obedeció en gran parte, al contexto económico internacional de asimetría con el mundo desarrollado, lo que implicó que la dimensión clave de las relaciones internacionales de los países de América Latina se enfocara durante estos años especialmente en el desarrollo económico². En concreto, comenzaron

Faletto, E. (1996). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, Buenos Aires, Siglo XXI, 30ª Edición.

² Al respecto véase: Tomassini, L. (1989) *Teoría y Práctica de la Política Internacional*. Santiago: Ediciones Universidad Católica y Lechini, G. (2009) “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?” *Relaciones Internacionales* 11. GERI - UAM.

a fortalecerse estrategias de desarrollo e inserción internacional y política exterior tendientes a la autonomía.

Como señala Bernal Meza (2005) la idea de autonomía comenzó a proyectarse en las políticas exteriores de la región desde dos objetivos: una agenda vinculada a la descolonización y la paz, desde 1960 a 1971, y otra económica vinculada a la reforma del sistema económico internacional en 1970 a partir de la conferencia de Lusaka³.

El impacto de la revolución cubana y la activa participación regional en el Movimiento de No Alineados, inmersos en el marco brindado por la bipolaridad característica de la Guerra Fría brindaron la oportunidad a una nueva generación de intelectuales, académicos y estudiantes de replantearse el rol de los países del sur frente a las potencias, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas reales y de participación en los intercambios mundiales.

Este impulso teórico, facilitó un análisis de Argentina y de América Latina en el que la periferia dejó de ser leída desde la resignación porque se carecía de poder o desde el pesimismo y la indefensión. Al contrario, se pensó a la periferia desde las alternativas para cambiar no sólo las percepciones en torno al país y la región que se tenían desde el centro, sino para proponer otro tipo de relaciones con el mundo desde la periferia (Miranda, 2005:50).

El concepto de autonomía resultó privilegiado para afrontar esa lógica de poder que implicaba tanto la tensión Este-Oeste, como así también la lógica Norte-Sur. El desarrollo de las teorizaciones sobre relaciones internacionales en la región influenció la aparición de diversas propuestas de autonomización superadoras de aquella

3 Dicha conferencia realizada en Zambia contó con la participación de 54 países miembros, 8 observadores y varios representantes de Comités de Liberación de territorios no independientes. En ella se elaboraron dos Declaraciones centrales: La Declaración sobre la paz, la independencia, el desarrollo, la cooperación y la democratización de las relaciones internacionales en la que se plasmaban los principios fundamentales de los países no alineados y la Declaración sobre la no alineación y el progreso económico.

supuesta “regla irreversible” que auguraba que los pequeños y medianos Estados son “objeto” y no “sujetos” de la política internacional sometidos a un “periferismo permanente”.

Desde esta visión dependentista sobre el sistema internacional, se fortaleció una primera concepción autonómica que otorgó preeminencia a los elementos materiales como determinantes (Bernal-Meza, 2005:204). Autores como Guillermo O’Donnell y Delfina Link *“se preocuparon por establecer los vínculos entre dependencia y autonomía” planteando una estrategia autonomista como la ruptura de las condiciones capitalistas de dominación. En “Dependencia y Autonomía” publicado en 1973, plantearon que el sistema mundial y la integración asimétrica eran causantes de mayor dependencia (O’Donnell y Linck, 1973:12).*

De esta forma, desde una óptica económica, analizaron las condiciones estructurales de la dependencia a partir de la división internacional del trabajo y del intercambio desigual entre centro y periferia. Su propuesta industrializadora como estrategia para cambiar las condiciones del intercambio asimétrico y debilitar a la propia estructura generadora de dependencia, los llevó a ponderar el modelo de sustitución de importaciones y de crecimiento hacia adentro.

Estos trabajos fueron los antecedentes y el contexto a partir de los cuales hacia los años ochenta, comenzó a erigirse la autonomía como doctrina, encabezada desde Argentina por Juan Carlos Puig.

LOS AÑOS 80 Y LA AUTONOMÍA EN CLAVE PUIGUIANA

Sin dudas, quien puso a la autonomía en el centro del debate académico en Argentina fue Juan Carlos Puig⁴, cuando en “Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana” (1980) y en “América Latina: políticas exteriores comparadas” (1984) planteó la necesidad de hallar modos alternativos de acción para Estados sin poder y para revertir la condición de periferismo permanente, adoptando una perspectiva incrementalista y progresiva (Puig, 1984:35). La autonomía,

⁴ Juan Carlos Puig (1928-1989) fue abogado, académico y en 1973 Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina durante la presidencia de Héctor J. Cámpora.

se presentaba para el autor como un objetivo y una aspiración estatal que permitía formular estrategias que iban más allá de la adscripción o el alineamiento pragmático con las potencias, reconociendo la posibilidad de los estados periféricos para alterar o crear nuevos regímenes, desde los cuales limitar a los actores más poderosos del sistema⁵.

Sus trabajos se inscriben en el contexto propio de la tensión generada por el conflicto Este- Oeste y Norte- Sur. El recrudescimiento del orden bipolar propio de los años setenta con la ofensiva soviética y el auge antiimperialista, llevaron a plantear las nociones de centro y periferia como eje de cuestionamiento al crecimiento evolutivo de los espacios planteados por el liberalismo. En ese marco, hasta la primera mitad de los años ochenta, se abrían nuevos espacios desde los cuales plantear proyectos reformistas en países como Argentina en los que la autonomía era un elemento clave.

Los trabajos de Puig (junto con los de Jaguaribe en Brasil) suelen ser reconocidos como el “realismo de la periferia” (Russell y Tokatlian, 2003: 169-170). El mismo se caracterizó principalmente por percibir que el sistema internacional tenía un efecto negativo en América Latina, si bien ofrecía márgenes de permisibilidad que podían ser aprovechados de modo creativo, así como también por reconocer la dimensión vertical del poder en las asimetrías entre Estados Unidos y los países de la región.

El autor observó la necesidad de alcanzar análisis que apunten a comprender estructuralmente, mediante la selección de variables significativas “las tendencias relevantes profundas y apreciar los errores y aciertos en función del logro de una mayor autonomía para el país” (Puig, 1984: 91).

En efecto, los esfuerzos de Puig por plantear una propuesta realista de la autonomía, enfatizaban la constatación de un mundo de intereses contrapuestos entre Estados poderosos y Estados débiles y

⁵Al respecto Véase: Clemente, A. (2013). “De la teoría a la práctica: Modelos de autonomía en la política exterior kirchnerista (2003- 2007)”. Tesis de maestría, Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, p. 7.

dependientes, los cuales requerían de una mayor autonomía para alcanzar su proyecto de desarrollo, pero teniendo en cuenta las constricciones estructurales del contexto. En este sentido, Puig destacaba la existencia de un juego de suma cero entre Estados dominantes y dominados, a superar vía políticas de autonomía. La autonomía, fue definida como la “*capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma*” (Puig, 1984: 42).

En el primer escrito de 1980, Puig desarrolló su interpretación del orden internacional en el que plasmó su concepción político sociológica. El planteo principal se basaba en que la comunidad internacional se ordena y funciona tal como una sociedad doméstica, donde existen tomadores de decisiones o “repartidores supremos” que son los gobernantes de superpotencias; ejecutores o “repartidores intermedios”, es decir, gobernantes de los demás Estados y, finalmente, quienes obedecen o son “recipiendarios”. Dicha verticalidad, sin embargo, no quitaba según el autor, la posibilidad de actuación autónoma y progresiva para un estado menor. Al contrario, Puig reconocía en éstos la posibilidad de alterar o crear nuevos regímenes, desde los cuales limitar a los actores más poderosos.

Puig detectó, además, que las decisiones en los estados están limitadas por las relaciones internas de poder entre los grupos sociales recipiendarios. Entonces, según su propuesta de gradación entre dependencia y autonomía, existían diferentes niveles. Las opciones incluían desde la subordinación (de la que se debe escapar) a la autonomía plena. Esta última, desde su lectura, brindaba la posibilidad de adaptarse, mientras que la subordinación reducía esta posibilidad, ya que permitía al dominante imponer sus propios criterios.

Los niveles que Puig construyó como tipos ideales, tienen a la dependencia y la autonomía en estado puro y constituyen extremos del camino que los países periféricos deben recorrer en la consecución de su autonomía, representando gradaciones progresivas de acuerdo con el comportamiento de las élites dirigentes.

De este modo, el primer tipo ideal está representado por la “dependencia paracolonia” en la que las élites que conducen el Estado periférico siguen en lo político, económico e ideológico a la metrópoli, en una situación de subordinación total; luego en un segundo nivel le sigue la “dependencia nacional” en el que las élites tienen un proyecto nacional aunque son dependientes del centro; consecuentemente en un tercer nivel, el autor detecta una “autonomía heterodoxa” la cual se produce cuando la élite autonomista no desafía los intereses estratégicos de la potencia pero sus expectativas pueden o no coincidir y su accionar se separa cuando están en juego los intereses de la misma⁶ y, finalmente, un cuarto nivel de “autonomía secesionista” que representa la ruptura con la potencia hegemónica y que Puig reconoce como no recomendable, en el sentido que implica una superación de las capacidades nacionales que causan problemas al Estado tanto de índole interna como externa (Puig, 1984: 74-79).

En palabras del autor, la autonomía implica que quienes detentan el poder de un Estado pueden aceptar la conducción de la potencia dominante, evitando la confrontación en “cuestiones estratégicas” en las que actúan en consonancia⁷. Para ello, “la estrategia adecuada para implementar esta política, desde el punto de vista de un Estado periférico y dependiente, es la de reconocer con razonable exactitud el punto crucial en el que los intereses cotidianos se convierten en vitales (Puig, 1980: 152-153). Dichos asuntos estratégicos, están marcados por la predisposición de la potencia a usar todos los recursos, inclusive la fuerza para obtener la obediencia.

La autonomía heterodoxa es, por tanto, la etapa deseable, donde los grupos internos buscan capitalizar espacios que por debilidad o error dejan el o los países dominantes. En este estadio, se acepta la conducción estratégica de la potencia dominante, pero se discrepa abiertamente con ella por lo menos en tres cuestiones

⁶ Puig consideró como primer ejemplo de una política de autonomía heterodoxa la “tercera posición”, formulación coherente de política exterior de los primeros gobiernos peronistas, en la que coincidió el margen potencial de decisión autónoma del país con su margen actual (Puig, 1988:22)

⁷ Véase: Dallanegra Pedraza, L. (2009). *Realismo sistémico estructural: Política Exterior como “construcción” de poder*. Córdoba, Argentina, Edición del autor.

importantes: en el modelo de desarrollo interno que puede o no coincidir con las expectativas del centro; en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas y en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque (Puig, 1984: 78).

Es por esto que la definición de la autonomía está ligada íntimamente en Puig al comportamiento que asuman los grupos o élites dominantes. Ellas pueden operar tanto como facilitadoras o como minimizadoras del fenómeno de la dependencia.

Este desarrollo teórico de la autonomía, está intrínsecamente ligado con las condiciones propias del sistema internacional al momento de su producción. La viabilidad autonómica, debe ser puesta en relación con los constreñimientos y las oportunidades que la tensión generada por la Guerra Fría brindaba para países periféricos como Argentina.

Asimismo, la doctrina de la autonomía creada por Puig, influyó en distintos momentos la práctica de la política exterior argentina. Por ejemplo, en los intentos por tener un desarrollo nuclear propio⁸ aún frente a las presiones de Estados Unidos (el caso del Cóndor II) y en las negociaciones para crear un “club de deudores” regional ante la crisis de la deuda externa, lugar desde el cual negociar las duras condicionalidades impuestas, ambas decisiones tomadas durante el gobierno de Raúl Alfonsín en los años 80.

Por lo tanto, es válido también afirmar que el desarrollo teórico de la Escuela de la Autonomía se produce en el contexto en el que existía un movimiento regional para fomentar enfoques propios en la interpretación de los asuntos mundiales que, consciente o inconscientemente, significaban un reto a la “*función disciplinar de las teorías del centro*” (Briceño- Simnoff, 2017: 56). Esto aconteció de

⁸ Al respecto Véase: Sosa, A. (1984). *Política Nuclear Argentina*. Disponible en <http://www.amersur.org/PolInt/PolNuclear.htm>; Gregorio- Cernadas, M. (2016). *Una épica de la paz. La política de seguridad externa de Alfonsín*. Buenos Aires: EUDEBA; Paredes, A. (2004). La Operación Cóndor y la guerra fría. *Universum (Talca)*, 19(1), 122-137.

diversas maneras, que van desde la ruptura propuesta por la Escuela de la Dependencia a los enfoques más moderados de la Escuela de la Autonomía, tal como el presentado por Puig.

LOS AÑOS 90 Y LA AUTONOMÍA DESDE LA LECTURA DEL REALISMO PERIFÉRICO

El contexto propio de los años 90, influyó en la generación de nuevas interpretaciones sobre la autonomía y su rol en la política exterior de Argentina. La caída del muro de Berlín en 1989 y el fin de la Guerra Fría, demostró que el mundo ya no era el mismo, se había abierto paso a un sistema en el que una sola potencia, Estados Unidos, ejercía una hegemonía militar indiscutible, acompañada de un poder económico formidable. Lo que Fukuyama (1990) llamó el “fin de la historia” representaba en sí, el inicio de una nueva etapa en la que el modelo hegemónico estadounidense impulsaba un reordenamiento hacia nuevas formas de inserción internacional. El neoliberalismo se expandía de la mano del nuevo poder mundial en el inicio de lo que Ramonet (1995) denominó como “pensamiento único”. Este alude a una visión social, una ideología con pretensión de exclusividad e incuestionabilidad, basada en pilares como la hegemonía absoluta de la economía sobre lo social, el mercado, la competitividad, el libre comercio sin límites, la mundialización, la privatización. En sí, la fórmula “menos Estado, más mercado” (Míguez, 2013:35).

Los años noventa en Argentina, por tanto, fueron testigo del amplio e incesante proceso de globalización en el que las aspiraciones autonómicas de la región y la interpretación misma de la autonomía debería reevaluarse. La particularidad de esta etapa fue que los principales lineamientos y directrices de la política exterior nacional, se desprendieron de un hecho significativo, la existencia de un modelo propio en la visualización e interpretación del sistema internacional: el Realismo Periférico, que acompañó los diez años de gobierno de Carlos Menem (1989- 1999). Durante sus presidencias, el país mantuvo una indiscutida adscripción al modelo neoliberal que permitía, mediante un “realismo periférico”, desarrollar la reinserción

internacional del país. Carlos Escudé⁹ fue el autor de esta teoría y quien reflexionó sobre las estrategias posibles para Argentina.

En un artículo titulado “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito” (1991) Escudé cuestionó la interpretación de autonomía de Puig y su utilidad como estrategia política. Según su interpretación, la autonomía ya no representaba un objetivo a conseguir, sino un riesgo que podía traer consigo costos eventuales. Esto obedecía a que si la autonomía, en Puig, era lo que permitía el ejercicio de una política exterior independiente, para Escudé ella podía implicar el sacrificio de la misma, cuando el Estado dependiente aplicaba una “política de poder sin poder” y confrontaba con la potencia hegemónica (Bernal-Meza, 2005: 218).

El Realismo Periférico que Escudé propuso, significaba para un estado como Argentina, abstenerse de la política de poder interestatal de estilo tradicional, así como también de generar políticas exteriores idealistas pero costosas. Según el autor: “un gobierno periférico debe dedicarse a promover la democracia, libertad, conservación ecológica, sólo cuando puede hacerlo sin someterse a costos materiales o riesgos de costos eventuales para sí y su gente [así como también] abstenerse de confrontaciones riesgosas con grandes potencias cuando, sin afectar los intereses materiales éstas se involucran en políticas dañinas a buenas causas de orden universal y, por último, tratar de abstenerse de involucrarse en confrontaciones políticas improductivas con grandes potencias aun cuando no generan costos inmediatos ya que generan percepciones negativas al interior de la gran potencia que pueden resultar costosas en el largo plazo (Escudé, 1995: 12).

Su interpretación de la autonomía se basó, por lo tanto, en un análisis realista donde el costo de los desafíos para países dependientes se volvía parte central. De este modo, los estados periféricos debían abandonar las prácticas confrontacionistas en política exterior, las cuales sólo serían una opción cuando los intereses materiales o el bienestar de la población estén en juego.

⁹ (1948-) Politólogo y escritor argentino, asesor especial del Ministro de Relaciones Exteriores Guido Di Tella durante la presidencia de Carlos Menem.

En este sentido, la autonomía ya no significaba libertad de acción dado que ésta puede llegar a producir, incluso, la autodestrucción del Estado. Desde esta perspectiva, la autonomía debía definirse y medirse según los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción. Para eso, distinguió entre la autonomía en sí misma y el uso que a ésta se le daba¹⁰. Según Escudé, *“ese uso puede conceptualizarse como inversión de autonomía cuando apunta (con o sin acierto) a alimentar la base de poder y/o bienestar del país, o como simple consumo de autonomía, cuando apunta a la demostración exhibicionista de que uno no está bajo el tutelaje de nadie”* (Escudé, 1991: 396-397).

La autonomía entonces, para un país como Argentina *“empobrecido, vulnerable y de escaso valor estratégico”* para los intereses de la superpotencia estadounidense, debe ser entendida a partir de la eliminación de las confrontaciones políticas externas. De este modo, el cálculo de costos- beneficios debe analizarse a la luz también de los riesgos de costos eventuales: *“la reducción de costos y riesgos debe ser el principal objetivo de la Política Exterior de un Estado dependiente y es un principio básico para un “realismo periférico”* (Escudé, 1989). De esto se desprende que la noción de interés nacional comienza a desdibujarse frente a las exigencias de la potencia hegemónica.

Al introducir la noción de costos en el debate autonómico, Escudé invitó a considerar las capacidades del Estado para determinar sus posibilidades de desarrollar políticas autónomas, aunque su definición de poder se circunscribiera a la posesión de recursos materiales (Creus, 2011: 62). Por lo tanto, la conducta externa de un país periférico debía *“tener el perfil más bajo posible en todos aquellos temas en que la política se contraponen con la de las potencias dominantes, y adaptar sus objetivos políticos a los de la superpotencia dominante en su región, a menos que dicha adaptación tenga costos materiales tangibles”* (Escudé, 1991: 396). Desde esta interpretación, el

¹⁰ Véase: Escudé, C (1992). *Realismo periférico. Fundamentos para la Nueva Política exterior Argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1992 y Escudé, C. (1991) “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito”, en *Carta América Latina/Internacional*, vol. 8, 27, enero-marzo

autor también criticó la idea de que la autonomía produce desarrollo, para él esto representa una “falacia”, la relación es exactamente inversa en su reflexión teórica, *“la autonomía se construye desde el desarrollo interno, y no es (principalmente) el producto de maniobras de política exterior, sino de ese desarrollo interno”* (Escudé, 1992:128).

Siguiendo a Tokatlian (1996) el planteo de Escudé demostró que existe una autonomía básica, común a todos los países pero que es mayor o menor según el poder acumulado. La misma no puede ser derrochada o malgastada en actitudes desafiantes, contestatarias o simbólicas, sino que debe mantenerse y en lo posible acrecentarse a través de decisiones y acciones que permitan elevar los atributos de poder del país y mejorar la base material de la población. La prudencia, estrategia y el cálculo para alcanzarla determinan, el alcance, el contenido, el sentido y la práctica misma de la autonomía.

Desde el realismo periférico, la autonomía definida en términos clásicos perdió sentido para un Estado como Argentina, carente de recursos materiales suficientes, por ende lo que Escudé hizo fue simplificar el concepto de autonomía y eliminar su esencia, la dimensión política.

La autonomía, se veía atravesada entonces, por un cierto presupuesto pragmático, entendido como adaptación a una serie de condiciones asimétricas dadas (Tokatlian, 1996: 44) con las que se apuntaba a una buena “macro relación” con la superpotencia y a políticas de corte pragmático-material con límites factuales y metas objetivas.

Como dijimos inicialmente, esta interpretación no puede ser leída sin tener en cuenta los condicionamientos propios de la coyuntura histórica del momento en que Escudé produjo la teoría del Realismo Periférico. La preeminencia de Estados Unidos en tanto que hegemon y la difusión del modelo de corte neoliberal, marcaron una reinterpretación teórica de la autonomía que aplicó la política exterior argentina prácticamente en simultáneo a su difusión teórica.

Inspiradas en esta teorización, las recetas del Consenso de Washington¹¹ comenzaron a practicarse en Argentina motivando la emergencia de la denominada convergencia neoliberal (Bouzas, 2007), expresada en una serie de reformas hacia la desregulación y apertura de la economía y una inserción internacional apostando a la región desde un modelo de regionalismo abierto asociado a una apertura internacional en torno a mecanismos de integración preferenciales y otra hacia estrategias en torno a la firma de tratados de libre comercio o integración de corte neoliberal (Ovando Santana y Aranda Bustamante 2013:729). Asimismo, durante la década del 90 Argentina propició las denominadas por el canciller Di Tella, “relaciones carnales” con Estados Unidos, dentro de las cuales fue adherida como aliado extra OTAN en 1998 (Aranda y Riquelme, 2011:23) y desmanteló del proyecto misilístico Cóndor II¹², evidenciando en la práctica lo que Escudé denominó como los “beneficios de no confrontar”.

En los temas de la agenda mencionados, Menem siguió los lineamientos propuestos desde la potencia, reduciendo su margen de decisión aunque bajo el supuesto de que esto permitiría a Argentina insertarse en el sistema internacional, evidenciando la desvalorización y el vaciamiento del contenido político de la autonomía en términos de libertad de acción.

Sin embargo, ya durante los 90 y más aún a fines de la década, nuevas voces comenzaron a dar cuenta de la necesidad de revalorizar y reinterpretar la autonomía. De la mano de las primeras señales de debilidad del realismo periférico y de las “recetas” externas, el debate acerca de la autonomía recobró relevancia, aunque asociado a nuevos criterios.

¹¹ Al respecto Véase: Girón, A. (2008).” Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. La globalización y el Consenso de Washington” en Lechini, G. *La globalización y el Consenso de Washington : sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

¹² Véase: Santoro, D. (1992). *Operación Condor II: la historia secreta del misil que desmanteló Menem* (Vol. 5). Ediciones Letra Buena; Busso, A. (1999). *Las relaciones Argentina-Estados Unidos en los noventa: el caso Cóndor II*. Edición Cerir-Cen; Carasales, J. C. (1987) *El desarme de los desarmados. Argentina y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*, Buenos Aires, Pleamar.

EL NUEVO MILENIO Y LA AUTONOMÍA DE CONJUNTO

Ni bien iniciado el siglo XXI el escenario internacional y nacional comenzó a mostrar modificaciones. En el primero, a partir de alteraciones en el balance de poder luego del atentado del 11S a Estados Unidos, junto con el ascenso de China y la recesión y crisis financiera en Estados Unidos y Europa. En el segundo, por la crisis social, política y económica de 2001 como consecuencia de las políticas neoliberales adoptadas en las últimas décadas.

En medio de estos cambios, el debilitamiento de la hegemonía norteamericana abrió paso a una nueva política exterior estimulada, también, por modificaciones en el escenario político regional. A diferencia de los años noventa, cuando la mayoría de los gobiernos de la región aplicaron políticas neoliberales, a partir de los años 2000 llegaron al poder gobiernos de nuevo signo político que en distinto grado y sentido comenzaron a cuestionar y revertir el paradigma neoliberal. Argentina y la región presentaron en esta etapa lo que autores como Castañeda (2006) denominaron la “nueva izquierda latinoamericana”¹³ que en Argentina el autor asocia a la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007). En dichos gobiernos, aparecen ciertos objetivos y características comunes tales como la identificación con la defensa de las clases trabajadoras y populares, la aceptación de la democracia liberal, la propuesta de ampliar la democracia a las relaciones comerciales, sociales y culturales con equidad distributiva, el internacionalismo y la solidaridad entre los pueblos, el anti imperialismo, y por último el combate al autoritarismo (Boersner, 2005: 101). Esta concordancia regional estimuló la adopción de nuevas estrategias de inserción que se plasmaron en la creación de la Comisión Sudamericana de Naciones en 2004 (devenida en 2008 en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010, ambas iniciativas de las que Argentina formó parte.

¹³ Las presidencias de Hugo Chávez en Venezuela (1999), Ignacio Lula Da Silva en Brasil (2003), Michelle Bachellet en Chile (2006), Evo Morales en Bolivia (2006) son referencias de ello.

Frente a estos cambios, la autonomía comenzó a ser reinterpretada inicialmente en los trabajos de Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian. Los autores identificaron que, ante las nuevas circunstancias mundiales como la globalización contemporánea y el fin de la guerra fría, así como otras propias del contexto sudamericano como la democratización y la integración, la autonomía estaba transitando de una definición por contraste (típica de los 90) a otra que se construye “con” otros. La misma, podía ser entendida a la vez como “condición”, es decir como capacidad y disposición para actuar independientemente y en cooperación con otros. Como “interés”, inmersa en un nuevo sistema institucional, de ideas e identidades prácticas en un marco de relaciones donde el otro no es un opuesto sino parte integral. Y como “práctica” lo cual implicaba interacción, negociación y participación en el régimen internacional.

Contrariamente a Escudé, estos autores analizaron la condición periférica del Cono Sur con un criterio optimista en la medida en que los países de esta región buscasen asociarse para manejar, conjuntamente, las situaciones que ellos mismos generaban entre sí y con terceros, como así también las que provocaban terceros y que impactaban en sus sociedades y economías nacionales.

Siguiendo su forma de entender la autonomía, los países periféricos asociados entre sí tendrían más posibilidades de lograr autonomía que si se lo propusieran aisladamente desde posiciones independientes (Miranda, 2005:54). Por eso el enfoque responde al nombre de “autonomía relacional” y puede entenderse como una autonomía “en o de conjunto”.

Desde esta perspectiva, tanto la participación conjunta de países latinoamericanos en medios multilaterales con posturas comunes, como la alternativa de compartir situaciones regionales y procesos de integración, deberían ocupar un lugar excluyente en la formulación de las políticas exteriores. Aparece aquí la idea de que la autonomía no se mide en utilidad, “*sino en definir la identidad colectiva sudamericana reconocible y perdurable en el tiempo, distinta de las identidades egoístas estadocéntricas*” (Ovando Santana y Aranda Bustamante, 2013: 730).

De este modo, la autonomía no es poder para aislarse, sino poder para influir en asuntos mundiales, abarcando todas las áreas de acción estatal. La misma es perseguida mediante estrategias de internacionalización y regionalización más que de nacionalización, apostando a la participación responsable y activa en pos de la confluencia de voluntades estatales y societales para la gobernabilidad mundial (Russell y Tokatlian, 2010: 179). Desde esta lectura, la misma es interpretada en base a las condiciones (marco de acción) propias de la región, intentando disminuir las asimetrías de poder mediante la participación responsable y activa en asuntos internacionales en pos de *“la confluencia de voluntades (estatales y societales) para la gobernabilidad mundial”* (Bernal-Meza, 2005: 225).

Básicamente, como señalan Russell y Tokatlian (2010:138) la autonomía relacional no debe considerarse exclusivamente en términos de política exterior de los Estados (como lo hicieron los realistas y utilitaristas de la periferia) sino que debe concebirse y practicarse desde una perspectiva de política mundial en la que los actores no estatales desempeñan también un rol relevante. Esto no presupone una visión idealista, sino que reconoce relaciones de dominación y subordinación, por lo que la autonomía relacional se presenta como una estrategia eficaz para disminuir las asimetrías de poder.

La influencia del contexto, por ende, es un elemento clave en esta interpretación. Tanto en Argentina a partir de 2003, como en la región, la coincidencia ideológica de sus gobiernos ha permitido a éstos actuar como generadores de una identidad colectiva que ha permitido y favorecido la integración que Tokatlian y Russell vinculan a la autonomía relacional.

En el caso particular de Argentina, esta concepción de la autonomía se reflejó en las políticas de integración regionales cada vez más abarcadoras, tanto en lo referente a la cantidad de socios como a las áreas temáticas involucradas, en un intento de sobrepasar la mera integración económica de los años noventa, para incluir cuestiones como la ecología, la seguridad, la defensa de la democracia, la cultura,

entre otros. Como experiencias de concertación de políticas exteriores latinoamericanas que plasmaron esta visión de la autonomía relacional pueden señalarse, por ejemplo, las cumbres regionales e internacionales y la creación del consejo de Defensa Sudamericano dentro de la UNASUR (Ovando Santana y Aranda Bustamante, 2013:731).

En este sentido, la interpretación de la autonomía en su variante “relacional” está ligada a características propias del contexto en que fue producida, evidenciando tanto la capacidad de adaptación del concepto a nuevas realidades así como también la validez de la categoría en la práctica de la política exterior nacional.

Sin embargo, debe señalarse aquí que en los últimos años la autonomía ha comenzado nuevamente a plantear un nuevo giro en su interpretación¹⁴. Mario Rapoport, autor al que Simonoff (2013) identifica dentro de la corriente sociohistórica de la autonomía junto con Raúl Bernal-Meza, propuso una “autonomía regional” entendiéndola como la superación, tanto del concepto puigiano (que consideró como “aislacionista”) como de la relacional dado que ésta *“no vincula esa autonomía al reconocimiento de intereses nacionales de los países y a la realidad asimétrica del mundo.”* Según Rapoport, la autonomía debe *“partir de otras relaciones de fuerza, basadas en los propios derechos de cada uno como nación y del conjunto, algo que podríamos denominar “autonomía regional”, de forma que se incorporen los intereses del resto de la región, posibilitando que la negociación con los poderes hegemónicos no la hagan preferentemente naciones aisladas, sino un bloque o un conjunto de ellas”.* (Rapoport, 2013: 17). Como señala Simonoff (2013: 7) estos postulados de Rapoport marcarían el inicio de nuevas perspectivas de análisis en el marco de una autonomía renovada, o post-autonomía, ante un nuevo contexto nacional e internacional.

CONCLUSIONES

¹⁴ Cabe destacar aquí el trabajo de Miryam Colacrai quien continuó la escuela iniciada por Puig aportando nuevos elementos, apuntando a una redefinición de la autonomía, incorporando al concepto puigiano, “la dimensión regional como parte sustancial de ella y no como mera agregación.” (Colacrai, 2009: 35 y 45).

A lo largo de este artículo se ha identificado a la autonomía como una constante en la política exterior argentina. Su relevancia está dada en primer lugar por tratarse de un aporte original de la región a los estudios internacionales a la luz de que, como señala Amado Cervo, *“las teorías que sirven al primer mundo no son necesariamente convenientes para los países emergentes”*. En este sentido, la autonomía se ha conformado como un componente identitario de la política exterior nacional y regional.

Sin embargo, si bien la misma ha permanecido vigente tanto desde el nivel teórico como práctico, su sentido o su interpretación de los límites y del contenido ha ido variando en el tiempo de acuerdo con los marcos teóricos desde las que se ha analizado y las especificidades de las coyunturas. De este modo, es posible afirmar que el contexto de producción de dichas interpretaciones teóricas es un componente central para entender sus modificaciones.

El acervo teórico producido en las últimas décadas sobre la autonomía, es un reflejo de tales cambios. En este sentido, el desarrollo del orden internacional de repartos de Puig le permitió definir la autonomía en el contexto de los años 1970 y 1980 asociándolo a la posibilidad de decidir por sí mismo, teniendo en cuenta los condicionamientos del mundo externo caracterizado, en ese momento, por la bipolaridad de la Guerra Fría. La autonomía heterodoxa que el autor propone, se enmarca en dicho contexto y da la posibilidad de actuar aprovechando los márgenes de acción que ambas potencias dejan.

Hacia los años 90 y ante un nuevo contexto nacional e internacional, la interpretación de Puig comenzó a recibir ciertas críticas desde el Realismo Periférico de Escudé. En este caso, el autor interpretó la autonomía a partir de los costos relativos de no confrontar con la potencia, haciendo a un lado la doctrina de la autonomía de Puig asociándola a la libertad de acción. Sin embargo, y nuevamente ante cambios contextuales, propios del nuevo milenio y del país, asociados al descredito que sufrió el paradigma neoliberal de desarrollo económico (con sus consecuentes efectos en la actuación internacional de los Estados) y, por otro lado, por los cambios políticos

que acontecieron en la región, particularmente la llegada de gobiernos de izquierda y centro-izquierda, que optaron por una estrategia internacional menos dependiente y subordinada a Estados Unidos, estableciendo una serie de objetivos e intereses compartidos, la autonomía fue reinterpretada. La alusión a una autonomía relacional como la denominaron Russell y Tokatlian respondió a dicho nuevo “marco de acción” comprendiendo la toma de decisiones independientes aunque compartidas con otros estados de modo tal de poder influir en asuntos de carácter mundial al igual que los más recientes aportes de Rapoport y la autonomía “regional”.

Este recorrido, permite señalar, que la autonomía es una columna vertebral de la política exterior de Argentina y la región. Sus reinterpretaciones leídas a partir de su contexto histórico de producción permiten analizar la influencia de la misma en la toma de decisiones en política exterior, la autopercepción del lugar de Argentina en el mundo e incluso, sus expectativas.

REFERENCIAS

- Aranda, G. y J. Riquelme (2011). “La Política Exterior de Chile desde 1990: Inserción internacional y prioridad regional”. *Cuadernos Sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6 (11) pp. 11-41.
- Bernal-Meza, R. (2005). *América Latina en el Mundo. El Pensamiento Latinoamericano y la Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bernal-Meza, R. (2013). “Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes, and its relevance”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56, (2), Instituto Brasileiro de Relações Internacionais Brasília, Brasil, pp. 45- 62).
- Boersner D. (2005). “Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias”, *Nueva Sociedad*, 197, mayo-junio, pp. 100-113.
- Bouzas, R., P. da Motta Vega y S. Ríos (2007). “Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana”. *Foreign Affairs en Español* 7 (4) pp. 61-68.
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2014) *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de autonomía*, Buenos Aires, Biblos.
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017). “La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales” en *Estudios*

- Internacionales*, 185, Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile, pp. 39- 72.
- Busso, A. (1999). *Las relaciones Argentina-Estados Unidos en los noventa: el caso Cóndor II*. Edición Cerir-Cen.
- Carasales, J. C. (1987). *El desarme de los desarmados. Argentina y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*, Buenos Aires, Pleamar.
- Castañeda, J. (2006). "Latin America's Left Turn", *Foreign Affairs*, Vol. 85, N°3, Mayo-Junio, pp. 28- 43.
- Clemente, A. (2013). *De la teoría a la práctica: Modelos de autonomía en la política exterior kirchnerista (2003- 2007)*. Tesis de maestría, Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Colacrai, M. (2009). "Los aportes de la teoría de la autonomía, genuina contribución sudamericana ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo", en Lechini, G. y Klagsbrunn, V. *Argentina y Brasil venciendo preconcepciones. Las variadas aristas de una concepción estratégica*, Brasil, editorial Revan.
- Cisneros, A. y Escudé, C. (2000). *Historia De Las Relaciones Exteriores Argentinas*, tomo VIII. Disponible en <http://www.argentina-ree.com/8/8-003.htm> (27/5/2017).
- Creus, N. (2011). "La autonomía en la política exterior argentina frente a un desafío inexorable: reflexionar sobre el poder", en Miranda, R. (comp.), *Política Exterior. Conceptos y enfoques en torno a Argentina*, Buenos Aires, ediciones Pia.
- Escudé, C. (1992). *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva Política Exterior Argentina*. Buenos Aires, Planeta.
- Escudé, C. (1995) *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Fukuyama, F. (1990). ¿El fin de la historia? *Estudios Públicos*, 37(5), 31.
- Girón, A. (2008). "Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. La globalización y el Consenso de Washington" en Lechini, G. *La globalización y el Consenso de Washington : sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Gregorio- Cernadas, M. (2016). *Una épica de la paz. La política de seguridad externa de Alfonsín*. Buenos Aires, EUDEBA.
- Lechini, G. (2009). "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?". *Relaciones Internacionales* 11. GERI – UAM.
- Míguez, M. C. (2013) *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Ariel.

- Miranda, R. (2005) "Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad", en *Invenio*, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, ISSN 0329- 3475, Rosario, pp. 47-60.
- O' Donnell, G. Linck, G. (1073). *Dependencia y Autonomía*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Ovando Santana, C., & Aranda Bustamante, G. (2013). *Autonomy in Latin America's Foreign Policy: Evolution and Current Debates. Papel Politico*, 18(2), 719-742.
- Paredes, A. (2004). *La Operación Cóndor y la guerra fría*. Universum Talca, 19(1), pp. 122-137.
- Pretelt, V., Alberto, L. (2011). "Análisis de la autonomía de la política exterior cubana frente a su dependencia económica de la Unión Soviética en la década de los sesenta". Tesis de grado. Bogotá: Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas, Venezuela, Instituto de Altos Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar.
- Puig, J. C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Tomo I, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Ramonet, I. (1995) "La pensée unique", *Le monde diplomatique*. Disponible en <http://www.monde-diplomatique.fr/1995/01/RAMONET/6069>
- Rapoport, M. (2003). "*Historia económica, política y social de la Argentina: (1880-2000)*", Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Rapoport, M. (2013) "Prólogo" en Míguez, M. C. (2013) *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Russell, R. (1996) *Sistemas de creencias y política exterior argentina 1976-1989*, Serie de Documentos e Informes de Investigación, Argentina, FLACSO.
- Russell, R., Tokatlian, J. G. (2010) *Autonomía y Neutralidad en la Globalización. Una readaptación contemporánea*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Santoro, D. (1992). *Operación Condor II: la historia secreta del misil que desmanteló Menem* (Vol. 5). Ediciones Letra Buena.
- Simonoff, A. (2013) "Interpretaciones de la política exterior democrática ¿el fin de la tensión entre la inserción y la autonomía?" ponencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre.
- Sosa, A. (1984). *Política Nuclear Argentina*. Disponible en <http://www.amersur.org/PolInt/PolNuclear.htm>; (30/5/2017).

- Tickner, A. (2002). *Los estudios internacionales en América Latina. ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?*, Bogotá, Alfaomega-Unidades.
- Tomassini, L. (1989) *Teoría y Práctica de la Política Internacional*. Santiago: Ediciones Universidad Católica.
- Tokatlian, J. G. Y Carvajal, L. (1995). “Autonomía y Política Exterior: un debate abierto, un futuro incierto”, en *D'Áfers Internacional*, Fundación CIDOB.
- Tokatlian, J. G. (1996). “Posguerra fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua”, en *Análisis Político*, Bogotá, 28, pp. 22- 40.