

La insoportable persistencia de la Autonomía: esbozos de una mirada panorámica a cuarenta años de política exterior argentina y democracia (1983-2023)

Alejandro César Simonoff asimonoff2000@yahoo.com.ar
Universidad Nacional de La Plata

Recibido: 03/07/2023

Aceptado: 25/08/2023

Publicado: 30/08/2023

Resumen: ¿Cómo explicar la política exterior argentina desde el proceso de democratización al que estamos asistiendo desde 1983? Es una fase compleja, intensa y contradictoria. Creemos que una forma de elaborarlo es a través una teoría o conceptualización que nos ayude a comprenderlo. Así es que hemos tomado a la Autonomía como articulador que nos permite conformar un eje y así vislumbrar con mayor claridad la estructura y dinámica de nuestro relacionamiento externo. En función de ello hemos armado el artículo en cinco partes: una epistemológica, tres temporales -la primera de ellas presentando el diagnóstico previo y las dos siguientes divididas por la crisis de 2001- y una temática - la cuestión Malvinas-.

Palabras Claves: Autonomía, democracia, historia reciente, política exterior argentina, relaciones internacionales

- ❖ Cómo citar este artículo: Simonoff, A. C. (2023). La insoportable persistencia de la Autonomía: esbozos de una mirada panorámica a cuarenta años de política exterior argentina y democracia (1983-2023). *Relaciones Internacionales*, 32(65), 169, <https://doi.org/10.24215/23142766e169>

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones
Internacionales**, es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
(Universidad Nacional de La Plata -
Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

The unbearable persistence of Autonomy: Sketches of a panoramic view over forty years of Argentine foreign policy and democracy (1983-2023)

Alejandro César Simonoff¹

Abstract: How may Argentine foreign policy be explained from the democratization process that we have witnessed since 1983? This has been a complex, intense and contradictory phase. We believe that one way of understanding it is through a theory or conceptualization that may help conceptualize it. So Autonomy will allow us to form an axis and get a more clear glimpse of the structure and dynamics of our foreign affairs. Based on this, we have devised a five-part article, consisting of an epistemological, three temporary – the first one presenting the previous diagnosis and the following two divided by the 2001 crisis-, and one thematic –on the Malvinas question- section.

Keywords: Autonomy, democracy, recent history, argentine foreign policy, international relations

¹ Doctor en Relaciones Internacionales (UNLP), Coordinador del Centro de Reflexión en Política Internacional (CeRPI IRI-UNLP) y Profesor Titular Ordinario de Historia General VI de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP), Docente-Investigador Categoría 2 del Programa de Inventivos, Profesor de Política Exterior Argentina en la Maestría en Relaciones Internacionales (UNLP).

1. Introducción

¿Cómo explicar la política exterior argentina desde el proceso de democratización al que estamos asistiendo desde 1983? Es una fase compleja, intensa y contradictoria. Creemos que una forma de elaborarla es a través de una teoría o conceptualización que nos ayude a comprenderla. Así es que hemos tomado a la Autonomía como articulador que nos permite conformar un eje y así vislumbrar con mayor claridad la estructura y dinámica de nuestro relacionamiento externo. En función de ello hemos armado el artículo en cinco partes: una epistemológica, tres temporales -la primera de ellas presentando el diagnóstico previo y las dos siguientes divididas por la crisis de 2001- y una temática - la cuestión Malvinas-.

2. ¿Desde dónde mirar la política exterior democrática?

El paso de cuatro décadas desde la instauración democrática ofrece una buena oportunidad para bosquejar una vista panorámica de nuestra política exterior. Sabemos de la complejidad de esta tarea, y de la amplia gama de interpretaciones teóricas existentes, pero nos remitiremos a un enfoque en particular: las lecturas autonomistas.²

Como lo indicó el pionero de los estudios de relaciones internacionales argentinos, Juan Carlos Puig, para superar un análisis superficial, lo que debemos hacer, es adoptar cuadros conceptuales que permitan:

... comprender estructuralmente mediante la selección de variables relevantes y significativas, permiten por lo menos delinear tendencias profundas y aprecias errores y aciertos en función de logros de una mayor autonomía para el país. (Puig, 1984, I, p. 91)

Para nuestro autor el concepto de Autonomía vuelve inteligible un proceso a primera vista aparece como contradictorio y confuso, ya que:

... surge una correlación heurística que permite explicar con cierta coherencia los pretendidos vaivenes de la política exterior argentina y, en todo caso, las razones que fundamentan su aproximación o su alejamiento del respectivo margen de autonomía potencial. (Puig, 1984, I, p. 93)

Mientras para Escudé (2009), Rapoport, (2013), y Russell y Tokatlian (2010), este modelo ya no explicaría la política exterior argentina, la recurrencia en la que caen al utilizarla nos resulta sorprendente, además que existe toda una corriente de discípulos del autor rosarino que abrieron el paso a nuevas formas de aquél (Bernal Meza, Bologna y Figari -neoestructuralistas-, Dallanegra Pedraza -neorrealista-, y Colacrai -constructivista-). (Simonoff, 2016a).³

² En esta etapa, además de la perspectiva puigiana, existieron otras tres: la escudeana o neoconservadora, la de inspiración neoliberal o relacionalista, y socioeconómica. Para más información sobre las características de cada una de ellas, y como esas cuestiones que inciden en cómo analizan el proceso, véase: Simonoff (2012).

³ Fue sintomático en el primer caso, Carlos Escudé, quien en reiteradas oportunidades afirmó que los países

El argumento de la finalización de la Guerra Fría para dejar de utilizarlo dejó sin sentido al concepto, pero sin embargo, sabemos que el cierre del conflicto bipolar sólo despejó uno de los dos niveles que lo constituyeron (Jaguaribe, 1979), la relación entre las dos superpotencias, permaneciendo aún la *centro-periferia* que da cuenta de la necesidad de la Autonomía como instrumento para resolverla.⁴

3. ¿Cuál era el escenario previo?

El fin de la Segunda Guerra Mundial marcó un nuevo escenario internacional con el desplazamiento definitivo de los europeos y el ascenso de la Unión Soviética y los Estados Unidos que impuso nuevos rumbos en la política exterior argentina.

Los proyectos de incorporación al nuevo escenario internacional estuvieron marcados por una puja entre los esquemas autonomistas –llevados casi siempre por administraciones democráticas⁵ y los esquemas de alineamiento hacia los Estados Unidos – llevados a cabo por gobiernos de facto-; fueron las nuevas políticas exteriores (1946-1983) que se diferenciaron claramente de la fase anterior cuando éstas giraban en torno a la prioridad británica.⁶

E incluso, las pretensiones de alineamiento no fueron siempre acompañadas por Estados Unidos, como ocurrió en la Revolución Argentina (1966-1973); y en otras enfrentaron su agenda global, como en el último gobierno militar (1976-1983).

La falta de continuidad institucional reflejó cambios constantes, al ritmo de la sucesión de gobiernos civiles y militares, e incluso en algunos casos dentro de un mismo gobierno. En aquel contexto operaron tanto la polarización política interna (peronismo-antiperonismo), como la económica (campo-industria), y externa (la cruzada anticomunista y el recelo a las posiciones nacionalistas desde lo económico por parte de Washington), en donde existieron múltiples y cruzadas combinaciones que llevaron a la incapacidad de definir un rumbo sostenido.

Si bien estos constantes cambios llevaron a una percepción errática de su situación

poseen márgenes de maniobra pero restringidos a cero por su interpretación del Dialogo con los Melos de Tucídides, en el segundo, Mario Rapoport, la profundizó al plantearla en un plano regional (cosa que Puig en sugería) y los dos últimos buscaron primero redefinirla, llamándola “relacional”, sin mayores éxitos. (Simonoff, 2016a)

⁴ Como sostuvo Raúl Bernal Meza, la vigencia del pensamiento de Juan Carlos Puig se asienta en dos cuestiones: que los lazos de dependencia se han modificado en la forma pero no en el fondo, incluso se profundizaron; y, en segundo lugar, que la integración “sigue siendo el [instrumento] óptimo frente a la alternativa individual...” (Bernal Meza, 2013, 46)

⁵ Los gobiernos civiles de esa fase fueron sensibles a los planteos autonomistas los cuales analizaron las asimetrías existentes en la relación entre América Latina y los Estados Unidos, los efectos negativos de ellas, pero también de los márgenes de maniobra que permitirían la consecución de los Objetivos Nacionales por parte del Estado-Nación, siendo éste, su variable de análisis. Y se percibió a la integración como la expansión de su modelo económico orientado a favorecer la autonomía. (Simonoff, 2012)

⁶ En términos generales y a diferencia de los gobiernos civiles, las dictaduras propiciaban el occidentalismo que consistía en un alineamiento con Estados Unidos y desconfiaban del tercermundismo o latinoamericanismo del autonomismo. (Figari 1985, 24)

La insoportable persistencia de la Autonomía: (...)

internacional, al analizarla desde una perspectiva como la que proponemos, nos permitirá ver una coherencia estructural –otorgada por la posición autonómica–, donde las pérdidas o ganancias de márgenes de maniobra son las variables a resaltar y desplazar del examen a un segundo plano, o epidérmico –para utilizar los términos de Puig–, la disputa entre modelos. Esta aproximación analítica nos ayudará a comprender mejor lo que aconteció, acontece y acontecerá.

La política hacia la región tampoco estuvo exenta de oscilaciones, aquí los gobiernos civiles apostaron a reforzar la estrategia de cooperación hacia los vecinos en general, y particularmente con Brasil, con el intento de crear un nuevo ABC en tiempos de Perón, los Acuerdos de Uruguayana con Frondizi y los de la Cuenca del Plata con Illia, por ejemplo.

En cambio las dictaduras privilegiaron los supuestos geopolíticos en estas relaciones y generaron enfrentamientos con ellos, como la discusión en torno a la construcción de Itaipú con Brasil en la segunda mitad de los sesenta, o la creciente tensión con Santiago por la cuestión del Canal de Beagle, que casi puso a ambos países al borde de un conflicto bélico en 1978.

La guerra de Malvinas fue el punto terminal de este tipo de matriz occidentalista de inserción que puso de manifiesto la debilidad, la equivocada imagen que se tenía de él y del mundo; como así también significó el alejamiento del poder de los militares y la posibilidad de conjugar un sistema político estable.⁷

4. La democracia y su política exterior

Las políticas exteriores desde 1983 se construyeron con un interesante juego de equilibrios entre las tendencias autonomistas que privilegiaron a la región como escenario principal de su agenda, y los de inserción enfocada en la potencia hegemónica occidental. Las diferencias entre éstas estuvieron en la elección de su alianza principal. Mientras los primeros apuntaron a generar márgenes de maniobra en el sistema internacional sobre las alianzas con países con similares recursos y valores, los globalistas continuaron por una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica.⁸ Desde el primero grupo, el autonomista, encontramos a los gobiernos de Raúl Alfonsín, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Alberto Fernández, quienes multiplicaron los puntos de apoyo, sin desatender la relación con Washington, y fundamentalmente orientados hacia los países periféricos y emergentes; y los segundos, los globalistas privilegiaron la relación con la potencia hegemónica, como en las administraciones de Carlos Menem, de Fernando de la Rúa y Mauricio Macri.⁹

⁷ Este último dato, la estabilidad institucional, aportó un rasgo de previsibilidad de estas políticas, cosa que tampoco fue desdeñable si tenemos en cuenta la historia argentina desde 1930.

⁸ A los fines de este trabajo utilizaremos el término globalista para identificar a las políticas exteriores occidentalistas y que autores como Puig llaman de Dependencia Racionalizada (1984) y Russell y Tokatlian como de aquiescencia pragmática. (2013)

⁹ Queremos aclarar que, dentro del globalismo, según Amado Luiz Cervo, existieron dos formas: una benigna, que acepta la globalización, el liderazgo de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, y sus reglas, sin la más

Este diagnóstico inicial no nos impidió delinear una presencia de cierta estructura triangular, donde las tendencias autonomistas buscaron centrar su prioridad en Brasil, y las otras, las globalistas en los Estados Unidos y tras la crisis de 2008 hay que sumar a China, que transformó aquella estructura en la que la Argentina se venía desempeñando desde la última posguerra en un campo de juego romboidal que lo reemplazó. (Busso, Actis y Novello, 2017)

En aquellos primeros tiempos de la democratización podemos observar que de acuerdo a qué lado del triángulo se apoyó la estrategia principal de vinculación de la Argentina con el mundo, fue el resultado obtenido. Existieron fuertes condicionantes, como el endeudamiento que generó la necesidad de acercarse a Washington para conseguir apoyo financiero, ya sea directamente o a través de los organismos multilaterales que controla, lo que ocasionó una tensión en la búsqueda de un mayor marco autonómico. También aparecieron dificultades debido a las transformaciones del sistema internacional, o los de algún actor relevante para ella, como Brasil.

Las estrategias globalistas terminan confundiendo los intereses de la potencia hegemónica con los del país periférico que claramente no pueden ser los mismos, aunque existen convergencias hay que saber distinguir qué es lo que está en juego en cada momento.¹⁰ En el caso de China reducen su papel a aspectos comerciales y con una creciente radicalización del alineamiento con la Tríada Occidental, en cambio los autonomistas buscan en ella un nuevo punto de equilibrio que permitan hacer frente a las presiones globales y regionales.

El debate se concentró en la forma de encarar una relación con Washington, menos confrontativa y más cooperativa que en la etapa anterior. Mientras para los herederos del autonomismo, como Figari, existió desde 1983 una continuidad en la elección temática¹¹, la relación con Washington se basó en la “reactualización del principio de no intervención a través de negociaciones maduras y moderadas con Estados Unidos” (Figari: 1993, 220) que le permitieron a Alfonsín llevar a cabo “una política de autonomía ingenua” aunque esta actitud “no constituyó ningún inconveniente para que reconociera una realidad insoslayable no comprendida en el pasado: con los Estados Unidos debían existir relaciones maduras.” (Figari: 1997, 130)

Para los continuadores de la tradición occidentalista, como Escudé, el corte no se produjo en 1983 sino con la política de Menem que representó “un giro brusco respecto de la

mínima confrontación con ella, y otra asimétrica, la cual, reconocería las dificultades que puede generar la aspiración de convertir al mundo en una única unidad operativa, y buscaría participar en las instituciones del Orden Mundial para influenciar en las normas que surgen y lograr plasmar ciertos objetivos nacionales. (Cervo, 2003). En el primero de los casos podemos ubicar a los casos de Menem y Macri, y dentro del segundo al gobierno de la Alianza.

¹⁰ Por ese motivo Puig (1984) sostenía que una de las pautas que constituyen a la autonomía heterodoxa era distinguir si lo que estaba en juego era el interés del bloque o de su potencia dominante.

¹¹ La diferencia entre las políticas exteriores estuvo para Figari en “la cuestión de la elección de las prioridades, referidas a con quién me debo relacionar más y con quién me tengo que relacionar menos. Y dentro de esas relaciones cual constituye la alianza principal.” (Figari: 1997, 135)

La insoportable persistencia de la Autonomía: (...)

política del gobierno de Alfonsín y un viraje de 180 grados de la política altamente confrontacionista de la dictadura militar.” Las diferencias que encontró estuvieron en las políticas de Alfonsín y su equipo que “condujeron siempre a la confrontación con los poderosos” y que habría generado costos.¹² Las de Menem, Cavallo y Di Tella partieron “de la aceptación realista del liderazgo de los Estados Unidos” y por lo tanto “no tienen costos y pueden eventualmente, generar beneficios significativos.” (Escudé: 1992, 36-38)¹³

La otra variable, la relación con Brasil, debemos verla en el marco de un proceso de integración selectiva que reconoció un mismo origen con el giro realista de 1985, el fracaso del Consenso de Cartagena para el tratamiento de la deuda externa. El aislamiento con la región se rompió definitivamente tras la Guerra de Malvinas. La integración con Brasil reconoce su origen en los tratados firmados por Sarney y Alfonsín¹⁴; y finalmente se avanzó hacia otros países del área con la formación del MERCOSUR.¹⁵ La firma de estos acuerdos de integración, unión aduanera y mercado común marcaron el definitivo alejamiento del aislamiento regional. Esta última estrategia de integración, cuyos motivos fueron una estrategia para enfrentar la globalización, no estuvo exenta de tensiones entre sus miembros por la falta de adecuación de políticas comunes, y por la prioridad otorgada a la relación con Estados Unidos.

En este diseño, la vinculación con Washington buscaba resolver la puja por el liderazgo sudamericano con Brasil a favor de la Argentina. Un momento interesante fue la fuerte apuesta, a través de este alineamiento y la participación en las fuerzas de paz de Naciones Unidas para potenciar a la Argentina como referente regional, cosa que la propuesta de incorporar al país como aliado extra-OTAN lograría. Pero este esquema se confrontó con otras iniciativas norteamericanas como las propuestas de reforma al Consejo de Seguridad, donde Brasil buscó ocupar un sillón permanente en dicho organismo, generando tensiones con nuestro país.

El MERCOSUR fue ganando importancia como instrumento para la negociación con

¹² Derivar la percepción negativa de las políticas autonomistas hacia una evaluación de costos, en vez de la insondable calificación de aislacionistas, es un aporte sustancial al debate disciplinar.

¹³ Russell fue más allá en esta cuestión, y afirmó que, desde los noventa, ya no importa quién gobierne, el camino a seguir con respecto a Estados Unidos será el mismo. (Russell, 1998) Aunque unos años después, junto con Juan Gabriel Tokatlian, sostuvieron la posibilidad de reemplazar el modelo de los noventa de aquiescencia pragmática, por otro de autonomía relacional (2003), pero la llegada de la crisis de 2001 evaporó sus esperanzas y los obligó a seguir utilizando el concepto, ya que la oscilación con su némesis continuó. (Russell y Tokatlian, 2013)

¹⁴ Este acercamiento fue posible gracias a que ambos gobiernos interpretaron que las disputas provocadas por el liderazgo regional a lo largo de la Guerra Fría habían sido fomentadas por Washington. De este modo los estadounidenses lograron para sí márgenes de acción en sus políticas sudamericanas. La decisión alfonsinista de asociarse estratégicamente con Brasil tenía como objeto amortiguar la influencia norteamericana en nuestro diseño externo.

¹⁵ A diferencia de los occidentalistas de la Guerra Fría que rechazaban cualquier vínculo con la región, los globalistas son particularmente activos en sus estrategias hacia ella, ya que la ven como un escalón para acceder a la globalización.

otros espacios regionales como el Área de Libre Comercio de las Américas -bajo la fórmula “cuatro más uno”-, o el acercamiento con la Unión Europea en la Primera Cumbre Europea Latinoamericana de junio de 1999 -donde se afirmó la voluntad de ambos mercados de crear una asociación interregional-, o con posterioridad a la crisis de 2001 cuando se institucionalizaron misiones conjuntas con el sello comunitario.¹⁶

Un dato más de esta fase, y que resultó trascendente, fue el fin de los conflictos de límites con Chile gracias al Tratado de Paz y Amistad (1984) y los acuerdos arribados durante los noventa que despejaron hipótesis de conflicto y permitieron de allí en más la constitución de estrategias en materia de inserción económica y hacia la política antártica, por ejemplo.

5. La crisis de 2001 y más allá

El fin del modelo de relación privilegiada con Estados Unidos, producto de la crisis de 2001, reflejó de manera muy vívida las tensiones en la relación triangular entre Buenos Aires, Brasilia –que estuvo redefiniendo su rol en el mundo- y Washington –por su agenda de seguridad y el impacto de las negociaciones con los Organismos Financieros Internacionales-, y tras la constitución de China como variable, se la vislumbra un contrapeso a esas cuestiones, pero generando otros problemas como los debilitamientos del perfil exportador con mano de obra agregada y el comercio intra-Mercosur.

En los comienzos del nuevo milenio la crisis impactó en el discurso neoliberal y también en el globalista en relaciones internacionales, generando incluso el fin de un momento paradigmático en el campo disciplinar de los países del Cono Sur. Y aunque las tendencias marginadas en la Posguerra Fría volvieron a ocupar un lugar destacado, como ocurrió con las versiones autonomistas o latinoamericanistas neoestructuralistas y críticas, estas no lograron desplazar a aquel discurso dominante, aunque hoy el campo se encuentra fragmentado y sin hegemonía paradigmática. (Simonoff, 2016^a)

Mientras el globalismo ha seguido por varios caminos, su versión más ortodoxa¹⁷, el benigno perdió a su principal referente teórico, Carlos Escudé, quien en un intento por salvar a su Realismo Periférico, se acercó a los gobiernos kirchneristas, lo que llevó al resto de sus compañeros de ruta a volver a formas críticas más tradicionales, como a la categoría de aislamiento. (Simonoff, 2016b)

El latinoamericanismo renovado continuó reflexionando y planteó un rescate de la autonomía, la redefinición de la construcción del poder, un nuevo rol a la integración entre otros elementos, que lo alejaron las dificultades de su versión clásica, sin alterar lo central, la búsqueda de márgenes de maniobra.

¹⁶ Esto se debió a cierto carácter híbrido de ese tramado regional donde encontramos su faz comercialista de pretender ingresar a la globalización a través del Mercosur, pero también reforzó su carácter solidarista que se encontraba en una posición latente en los noventa pero en la década siguiente se convirtió en central.

¹⁷ Existen dos formas de globalismo, una la benigna, que acepta la globalización y sus reglas, sin la más mínima confrontación con ella, y otra asimétrica, la cual, a pesar de reconocer sus dificultades, busca participar de las instituciones para influenciar en las normas que emergen y lograr ciertos objetivos. (Cervo, 2003)

Las políticas exteriores del país desde la última posguerra estuvieron marcadas por esa puja, donde sus sentidos, o equilibrios como ya dijimos, marcaron las diferencias entre los diversos gobiernos que tuvieron lugar desde la restauración democrática. Y ello se debió a que el fin del sistema bipolar no despejó la situación periférica y dependiente de nuestro país y la región. No menos cierto es que esas idas y vueltas nunca fueron a foja cero, sino que los modelos se adaptaron a diversas circunstancias, constituyendo un tiempo lineal y cíclico al mismo tiempo.

El colapso de la convertibilidad en diciembre de 2001 tuvo también un impacto en la política exterior de los gobiernos posteriores a la crisis, dando cierta regularidad en temas de agenda como la securitización de la agenda internacional, la prioridad regional y la inserción económica internacional que perduró hasta la llegada de Macri en 2015.

En la securitización de la agenda internacional los gobiernos argentinos desde 2002 evitaron compromisos directos con la política de Washington, aspirando a mecanismos de carácter multilateral, fijando cierta distancia del unipolarismo, reforzando misiones de paz (MINUSTAH) y buscar ciertos *linkages* con la lucha contra el terrorismo (por los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA en los noventa). Pero en la segunda década del nuevo milenio comenzaron a aparecer algunos cambios, como por ejemplo la firma del Memorándum con Irán, que indicaron un cambio de rumbo en este último tema con respecto a la etapa iniciada en 2002.

Durante los gobiernos kirchneristas se profundizaron las líneas expresadas en la gestión de Duhalde, pero la llegada de la crisis de 2008 tuvo un impacto central, en donde muchas líneas que se habían mostrado virtuosas, ya no lo eran, y obligó a un replanteo que a nuestro entender resultó central, darle al ascenso de China un carácter estructural e ineludible con la firma de la Asociación Estratégica Integral en 2014.

En 2015 con la llegada de Macri se asumieron varios compromisos tanto a nivel global (p.e. la caracterización de Hezbollah como organización terrorista), regional (apoyar la política destituyente contra el régimen de Maduro en Venezuela) y local (diluyendo la diferencia entre seguridad y defensa para habilitar la participación de las fuerzas armadas en temas como el narcotráfico y el terrorismo internacional). El gobierno de Alberto Fernández tuvo una respuesta variada en esa agenda, como lo demostró en su primer viaje al exterior -fue a Israel-, en donde existió una continuidad en algunos lineamientos de seguridad internacional al no cambiar la caracterización de Hezbollah como organización terrorista, acorde a los deseos no solo de Netanyahu sino también de Trump: “No vamos a hacer ningún cambio que traiga a la Argentina ningún problema, tenemos demasiados” afirmó el primer canciller del Frente de Todos, Felipe Solá. (Clarín, 13 de diciembre de 2019, 14)¹⁸

Sin embargo, en otros planos se ha mostrado menos dispuestos a seguir esos lineamientos, como en el regional, donde salió del “Grupo Lima” para pasar al Grupo Consenso,

¹⁸ A pesar de ello, con el devenir de la gestión esta posición se ha ido endureciendo, ya que el gobierno de Alberto Fernández ha tenido una actitud crítica frente a las políticas represivas que lleva adelante el Estado de Israel en territorios de Palestina y el Líbano.

mostrado cierta independencia de criterios frente a los criterios trumpistas y de Biden después, cuestión que no significó un apoyo a Caracas¹⁹, lo mismo puede decirse del gobierno que derrocó a Evo Morales en Bolivia y su asilo en el país.²⁰

Incluso en otro punto de la agenda de seguridad internacional sí ha marcado una diferencia, al afirmar que su gobierno reafirmó “no involucramiento de las FFAA en cuestiones de seguridad interior.” (Fernández, 2020)

La prioridad regional fue un signo distintivo de las políticas que inauguraron el nuevo milenio y dentro de la cual el Mercosur fue su principal instrumento de inserción internacional.²¹ En el caso del macrismo la estrategia regional se encontró atravesada por otra prioridad: las relaciones con las potencias tradicionales (Estados Unidos y la Unión Europea) y cierto desdén, para llamarlo de algún modo, por los poderes emergentes (China, Rusia, los BRICS). Como producto de ello, el Mercosur estuvo reducido inicialmente a ser la puerta de acceso a la Unión Europea y a la Alianza del Pacífico -estaciones intermedias para llegar a los acuerdos transatlántico y transpacíficos-, pero el nuevo rumbo internacional con la llegada de Trump llevó a constituir las en terminales en sí mismas.

Las urgencias electorales de Macri y sus coincidencias con Jair Bolsonaro al reducir al mercado regional como un puente hacia la hiperglobalización²², permitieron anunciar la finalización de las negociaciones del Acuerdo con la Unión Europea. Frente al festejo macrista, las señales del gobierno del Frente de Todos han sido ambiguas, Alberto Fernández al respecto, como destacó la agencia EFE y con motivo del lanzamiento del "Plan Estratégico Automotor 2030", señaló: "Nosotros no tenemos problema que junto al Mercosur vayamos a unirnos a la Unión Europea, eso en la medida que esa decisión no afecte a nuestra industria" y consideró que el Mercosur "espacio común desde donde enfrentar a la globalización" que debe ser asumida como un "hecho irreversible" que se debe asumir con "inteligencia". (EFE, 2019)

Si bien la expresión del presidente Fernández fue ambigua, ya que podría interpre-

¹⁹ Como ejemplo véase el informe 005/20 reclamando por el fin del hostigamiento a opositores, pero también afirmando el derecho de no intervención y una amplia participación internacional (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, 2020)

²⁰ Según la agencia Bloomberg el gobierno de Trump habría reclamado al argentino por estas dos cuestiones y haciendo saber que podría “retacear” el apoyo norteamericano en el FMI para la negociación de la deuda. (Clarín, 4 de enero de 2020, p. 19)

²¹ Mientras en la crisis de 2001 Brasil acordó la disminución de tensiones comerciales en la Declaración de Olivos (febrero de 2002) y la realización de misiones conjuntas Mercosur y en donde luego la llegada de Lula da Silva y Néstor Kirchner reforzaron la excelente sintonía. Esta no estuvo exenta de tensiones como las que giraron en torno al Consejo de Seguridad o la Comunidad Sudamericana de Naciones, o la incapacidad durante el crack de las Subprime de poder establecer políticas comunes para salir del problema.

²² Entendiéndola como lo hizo Dani Rodrik a “la integración internacional de los mercados de bienes de capital (pero no de mano de obra)- se convirtió en un fin en sí mismo, eclipsando a las políticas nacionales.” (Rodrik, 2011, p. 96)

La insoportable persistencia de la Autonomía: (...)

tarse un aval al instrumento negociado o su rechazo, creemos que la respuesta a este interrogante podría mostrar cuáles son los límites del pragmatismo del nuevo gobierno argentino. Y reforzó nuestras dudas iniciales, cuando a pesar de afirmar un sendero autonomista, su política exterior no estuvo exenta de otras influencias como el No Alineamiento Activo de Forte, Heinze y Onimani cada vez más predominante (2022).

Otro de los nudos representa la relación con China, la decisión de firmar la Asociación Estratégica Integral en 2014 (AEI), aunque no exenta de contradicciones²³, resultó el cambio más significativo de nuestro relacionamiento externo desde la posguerra, ya que Beijing se constituyó en una variable significativa, del mismo modo que Brasilia y Washington, transformando la estructura triangular de nuestro relacionamiento externo en otra romboidal.

La decisión inicial de revisar la AEI por parte del macrismo puso de cabeza sus lineamientos más ideológicos de la política externa argentina, ya que existió una contradicción entre los lineamientos fijados para el acceso al mundo y las bases materiales de ella, debido a que estas últimas lo llevan a acercarse a Beijing y no a la tríada occidental. Mientras que en el gobierno de Alberto Fernández, las relaciones con Beijing fueron importantes si se buscan inversiones "sin condicionalidades", e incluso podrían ser más importantes que las que puede aportar Occidente, o en la "diplomacia de las vacunas" que resultaron centrales para enfrentar la pandemia del COVID 19.²⁴

6. Malvinas y los gobiernos democráticos

La ocupación de parte de nuestro territorio por una potencia extranjera es el principal problema internacional de la Argentina y de nuestra política exterior, por ello le hemos dado un lugar especial.

En el caso de Alfonsín, conformó una respuesta multipolar e institucionalista, mientras por otro lado buscó a través de los polos de poder internacional intentar revertir la situación generada por la Guerra de 1982. Las presidencias de Menem, con su acercamiento a los poderes mundiales, trataron el tema en sintonía con los deseos de los británicos, donde sus intereses económicos y políticos fueron demasiado valorados a la hora de tomar las decisiones. Los gobiernos posteriores a esta gestión hasta 2015 buscaron un alejamiento progresivo de esa estrategia, primero de la política de seducción, y con Kirchner de la forma en la que la relación bilateral había tomado. Con Macri existió un retorno a las maniobras de los noventa y finalmente Alberto Fernández volvió a las fórmulas postmenemistas.

Por las diversas estrategias de inserción internacional en general, y con respecto a Malvinas en particular, en los años posteriores a Menem hasta 2015 encontramos cierta continuidad: el ámbito multilateral e institucional fue utilizado por el país con anterioridad

²³ El discurso industrialista de los gobiernos kirchneristas con la firma de este acuerdo chocó con el rol de proveedor de materias primas y los límites que esta relación le impuso a aquellos deseos, incluso el crecimiento del comercio con Beijing ha redundado en una caída del comercio intrarregional afectando las bases materiales del Mercosur.

²⁴ El retorno de la Doctrina Monroe que propuso Trump, o la vigilia constante de la Administración de Biden sobre el aumento de la influencia china en la región, marcan el peso gravitatorio de esta relación.

a la guerra, desde la aprobación de la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de la ONU; la bilateral la limitación de los Acuerdos de Madrid en sus efectos económicos y el rechazo a la estrategia de seducción.

Complementariamente en ese lapso la Argentina desarrolló un perfil internacional donde privilegió dos planos: un geográfico, de sesgo sudamericano y periférico, y otro conceptual, fundado en el multilateralismo y de afirmación del Derecho Internacional que fortalece las maniobras legitimistas.

El multilateralismo y la condición periférica fueron posicionamientos muy realistas y ayudaban en muchos foros a la comprensión del problema de Malvinas, pero resultaron insuficientes, dada la estrecha vinculación de Gran Bretaña con los repartidores supremos del Nuevo Orden Mundial que le permitió evadir los reclamos de la comunidad internacional a favor del diálogo.²⁵

La ONU resultó un soporte para disminuir las asimetrías existentes entre ambos países en las negociaciones, y buscando en ella un arco tan variado de apoyos que consolide la satisfacción de los intereses argentinos.

Los campos entre los que se dividieron las estrategias llevadas adelante desde 1983 tienen cierto correlato en las políticas hacia Malvinas. Dentro de las maniobras legitimadoras del reclamo podemos ubicar a los gobiernos de Alfonsín, De la Rúa, Duhalde, Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Fernández, sobre todo por buscar múltiples puntos de apoyo, sobre todo en la periferia, acorde a sus diseños generales de política exterior, y manteniendo el debate en términos bilaterales con Gran Bretaña.²⁶

Dentro del segundo grupo, los deslegitimistas, encontramos a los gobiernos de Menem y Macri quienes, como consecuencia de su búsqueda de acercamiento a los poderes mundiales, trataron el tema en sintonía con los deseos de los poderosos, y en este caso de los británicos, donde los intereses económicos y políticos del Reino Unido, y una ambigua implicancia de los kelpers en la discusión, fueron demasiado valorados a la hora de tomar las decisiones. La única rara avis en la utilización de la categorización puigiana fue el gobierno de Fernando de la Rúa, el cual desarrolló una estrategia globalista pero con maniobras legitimistas.

7. Conclusión

La idea de una Argentina oscilante entre la autonomía y el globalismo en su relación

²⁵ Y concomitantemente, la necesidad de reforzar con las potencias alternativas, como la Federación Rusa o China que tienen una posición favorable a nuestro reclamo.

²⁶ En este punto utilizamos la caracterización hecha por Juan Carlos Puig quien dividió las estrategias hacia la recuperación de las Islas Malvinas en dos: por un lado, llevar adelante una "legitimación colectiva de las posiciones contestatarias adoptadas por el país reivindicante" (Puig, 1983: 199), es decir la utilización de instrumentos multilaterales como lo es la Resolución 2065 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU); y por otro, nuestro autor encontró otro tipo de maniobras, que más allá de respetar ciertas formalidades del caso, aceptaba conversar sobre temas "que nada tienen que ver con la controversia" (1983: 200) que identificamos como deslegitimistas

La insoportable persistencia de la Autonomía: (...)

con el mundo responde a un modo superficial de verla. Si lo hacemos desde un punto fijo, la capacidad de generar o no márgenes de maniobra el cuadro se vuelve más claro y permite reconocer virtudes y defectos de los distintos gobiernos argentinos.

Los periodos globalistas (Menem, De la Rúa y Macri) afectaron la capacidad de maniobra y sus acciones tuvieron y tendrán consecuencias profundas para nuestro país, que necesitará afianzar la Autonomía para consolidar los intereses de la sociedad que la conforma frente al mundo globalizado.

Somos conscientes que, al cerrar esta breve aproximación sobre los cuarenta años de relaciones de la Argentina con el mundo, estas aún continúan, ya que es un proceso inacabado y por lo tanto abierto hacia el futuro.

La Argentina enfrentó, enfrenta y enfrentará muchos desafíos a la hora de vincularse con el mundo, y ninguna de las opciones fue, es, ni será sencilla de concretar. Pero con esto no queremos decir que cualquiera de las opciones fuesen neutrales o ingenuas, aunque afirmamos que existen aspectos que fueron ineludibles para pensar la política exterior argentina: su carácter periférico y el hecho de ser una potencia intermedia.

La debilidad del Estado argentino llevó a algunos a proponer: o el seguidismo a la potencia hegemónica que llevó a confundir nuestros intereses con los de ella; o resignar márgenes de maniobra en función de un modelo consensual global siempre inestable y asimétrico. Si bien estas percepciones más recientes pusieron al sistema internacional sobre el interno, no pareció razonable pasar a un segundo plano a la autonomía. Sabemos que ella no podría redefinirse como en los sesenta o setenta porque el mundo cambió, pero una cosa fue redefinirla y otra hacerla desaparecer. Hay que rescatar sus fundamentos originarios, ya que no fueron un absoluto, sino que se definieron por su relación dialéctica con la inserción, lo que lo separó del aislacionismo.²⁷

Las respuestas a los dilemas de nuestro relacionamiento externo no los encontraremos en la adopción de fórmulas neoconservadores y neoliberales que perpetúan la asimetría, con ilusiones y mitos sobre el sistema internacional, sino en la adopción de conceptos que implicasen la búsqueda de capacidades que mejoren la construcción de una auténtica autonomía, alejada de estas dos versiones, como del aventurerismo aislacionista, que permitirá a la Argentina conseguir una inserción favorable a nuestros intereses y por lo tanto viable a lo largo del tiempo.

8. Bibliografía

Agencia EFE. (17 de diciembre de 2019). Fernández avala el acuerdo Mercosur-UE si "no afecta" a la industria argentina. <https://www.efe.com/efe/america/economia/fernandez-avala-el-acuerdo-mercosur-ue-si-no-afecta-a-la-industria-argentina/20000011-4134547>

²⁷ Estos términos claramente separados en la teoría de Puig (1984, I: 79), no fue comprendida ni por los occidentalistas, ni en la actualidad (Corigliano, 2008, 9), ya que no discernen entre la autonomía heterodoxa y la secesionista.

- Bernal Meza, R. (2013). Heterodox autonomy doctrine: Realism and purposes and its relevance. *Revista Brasileña de Política Internacional*, 56(2), 45-62.
- Busso, A., Actis, E. y Novello, M. R. (2017). La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China. En A. Busso (Coord.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda* (pp. 11-51), T2. UNR Editora.
- Cervo, A. (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileña de Política Internacional*, 46(2), 5-25.
- Clarín, (12 de diciembre de 2019). El gobierno de Alberto Fernández mantendrá a Hezbollah en la lista de grupos terroristas. https://www.clarin.com/politica/argentina-man-tendra-hezbollah-lista-grupos-terroristas_0_zE0gSXul.html
- Clarín, (3 de enero de 2020). Advierten que Trump podría retirar su apoyo a la Argentina en la negociación con el FMI. https://www.clarin.com/economia/economia/advier-ten-trump-podria-retirar-apoyo-argentina-negociacion-fmi_0_Id_KHm-C.html
- Escudé, C. (1992). *El realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Planeta.
- Escudé, C. (2009), *Realismo periférico: una filosofía de política exterior para estados débiles*. Universidad del CEMA.
- Figari, G. (1985). Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista. *Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos*. VII (29-30), 19-47.
- Figari, G. (1993). *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Biblos.
- Figari, G. (1997). *De Alfonsín a Menem: política exterior y globalización*. Memphis.
- Forte, C., Heine, J. y Ominami, C. (2021). *El no alineamiento activo y América Latina. Una doctrina para el nuevo siglo*. Catalonia.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), 91-130.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (5 de enero 2020). Informe para la Prensa N°: 005/20: *La Argentina hace un llamado a recuperar la normalidad democrática en Venezuela*. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-hace-un-llamado-recuperar-la-normalidad-democratica-en-venezuela>
- Puig, J. C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Rapoport, M. (2013). Prólogo. En M. C. Míguez (au.), *Los partidos políticos y la política exterior argentina* (pp. 13-20). Ariel.
- Rodrik, D. (2011). *La paradoja de la globalización. Democracia y futuro de la economía mundial*. Antoni Bosch.

La insoportable persistencia de la Autonomía: (...)

Russell, R. (1994). *Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate (N° 158)*. FLACSO, Programa Argentina.

Russell, R. y Tokatlian, J. (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Fondo de Cultura Económica.

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2010). *Autonomía y Neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*. Capital Intelectual.

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 157-180

Simonoff, A. C. (2012). *Teorías en movimiento: los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Prohistoria.

Simonoff, A. C. (2016^a). Los nuevos senderos de las discusiones teóricas conosureñas: globalistas, neoestructuralistas y lecturas críticas. *Relaciones Internacionales*. 25(50), 185-207. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2685>

Simonoff, A. C. (2016^b). El aislamiento como concepto de la política externa argentina. VIII° Congreso de Relaciones Internacionales del IRI. Argentina, IRI. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/57854>