



Incluye Sección Dossier
"Homenaje a
Juan Carlos Puig
en el 90° aniversario de su
natalicio (1928-2018)"

**MARIA CECILIA MIGUEZ
ALEJANDRO SIMONOFF
ROBERTO MIRANDA
MIRYAM COLACRAI
CARLA MORASSO
PABLO A. BULCOURF
NELSON D. CARDOZO**

**MARCELO J. GARCIA FARJAT
NICOLAS NOVAIRA
SERGIO SALGUERO
GIULIANA DE BATTISTA
JULIETA ZELICOVICH
ANDREA CARDOSO ADUR
ORNELLA UBERTI
VIRGINIA ZAMBONI
HECTOR CUADRA-MONTIEL
SANDRA CARMONA
EZEQUIEL MAGNANI
MARINA ZALAZAR
JOSHUA HURTADO HURTADO
TOMAS LISTRANI BLANCO
CAROLINA ZACCATO
ANDRES MUSACCHIO**

ISSN 2525-1112

www.perspectivasrcs.com

Perspectivas
Revista *de* Ciencias Sociales

Perspectivas

REVISTA de CIENCIAS SOCIALES

Año 3. No. 6

Julio | Diciembre 2018
Editor Responsable ante ISSN
Ezequiel Fabricio Barolin
3 De Febrero 731
Tel. 03777 15336451
2000 — Rosario — Argentina
Sitio Web: www.perspectivasrcs.com
Correo Electrónico: revistaperspectivasrcs@gmail.com
URI: <http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/6586>
ISSN 2525-1112

Directores

Ezequiel Fabricio Barolin - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Luis Maximiliano Barreto - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Comité Académico

Anabella Busso - Universidad Nacional de Rosario - CONICET, *Argentina*

Carlos da Silva - Universidad Nacional de Rosario - Universidad Católica Argentina, *Argentina*

Francesco Bruni - Università di Bologna, *Italia*

Francisco Iturraspe - Universidad Nacional de Rosario - CONICET, *Argentina*

Germán Soprano - Inst. de Investigaciones en Humanidades y Cs. Sociales (UNLP-CONICET), *Argentina*

Gilberto Aranda Bustamante - Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile - *Chile*

Javier Orso - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Juan Recce - Fundación Argentina ASE, *Argentina*

Marcelino Teixeira Lisboa - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, *Brasil*

Olga Saavedra - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Salvador Mercado - Universidad Autónoma de Querétaro, *México*

Silvina Caleri - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Colaboradores Editoriales

Agustina Villegas - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Dalila Emilse Capeletti - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Esteban Covelli - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Florencia Díaz Rojo - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

María Elvira Grioni - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

María Luz Silva - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Natalia Díaz - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Natalin Posadas - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Vanessa Mangini - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Victoria Mariani - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS) (ISSN 2525-1112) es una publicación electrónica de periodicidad semestral (junio y diciembre), editada por un grupo de graduados y estudiantes de la Universidad Nacional de Rosario, en interacción con dicha Casa de Estudios, en la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina. Los fascículos se publican en formato digital los meses de junio y diciembre.

PRCS Tiene como principal objetivo aportar al intercambio y difusión de trabajos de investigación bajo diferentes modalidades: artículos de investigación originales e inéditos, notas breves de investigación, estudios de caso, ensayos y artículos de revisión o estado del arte, clases y conferencias, entrevistas, traducciones y reseñas. Está dirigida a investigadores, docentes, directivos, funcionarios, profesionales y estudiantes de la gran área de las Ciencias Sociales con especial énfasis en Historia, Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

PRCS cubre todos los temas de las Ciencias Sociales, en un sentido amplio e interdisciplinario. Publica trabajos en español, portugués, inglés e italiano. Los aportes son sometidos a la evaluación de al menos dos especialistas, a través de una revisión doble ciego que permite mantener el anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. También se publican los mismos materiales por invitación, así como noticias de interés académico o notas de opinión sometidos simplemente a evaluación de pertinencia.

Política de acceso abierto

La aceptación del manuscrito por parte de la revista implica la no presentación simultánea a otras revistas u órganos editoriales y la cesión no exclusiva de los derechos patrimoniales de los autores en favor del editor, quien permite la reutilización, luego de su edición (postprint), bajo Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>). Se puede compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) no se usen para fines comerciales; c) se mantengan los mismos términos de la licencia.

La cesión de derechos no exclusivos implica también, la autorización por parte de los autores para que el trabajo sea depositado en el Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario <http://rehip.unr.edu.ar/> y difundido a través de las bases de datos que el editor considere adecuadas para su indexación, con miras a incrementar la visibilidad de la publicación y de sus autores.

Asimismo, nuestra revista promueve y apoya el movimiento de acceso abierto a la literatura científica-académica por lo tanto sus ediciones no tienen cargos para el autor ni para el lector, e incentiva a los autores a depositar sus contribuciones en otros repositorios institucionales y temáticos, con la certeza de que la cultura y el conocimiento es un bien de todos y para todos.

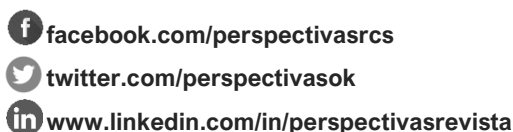
Declaración de privacidad

Los nombres y direcciones de correo-e introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

Patrocinadores

PRCS y su sitio web están sostenidos económicamente por el Equipo Editorial. El Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario y el Open Journal System son provistos por dicha Casa de Estudios en interacción con PRCS.

Los artículos y toda la información suministrada en ellos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de la revista.



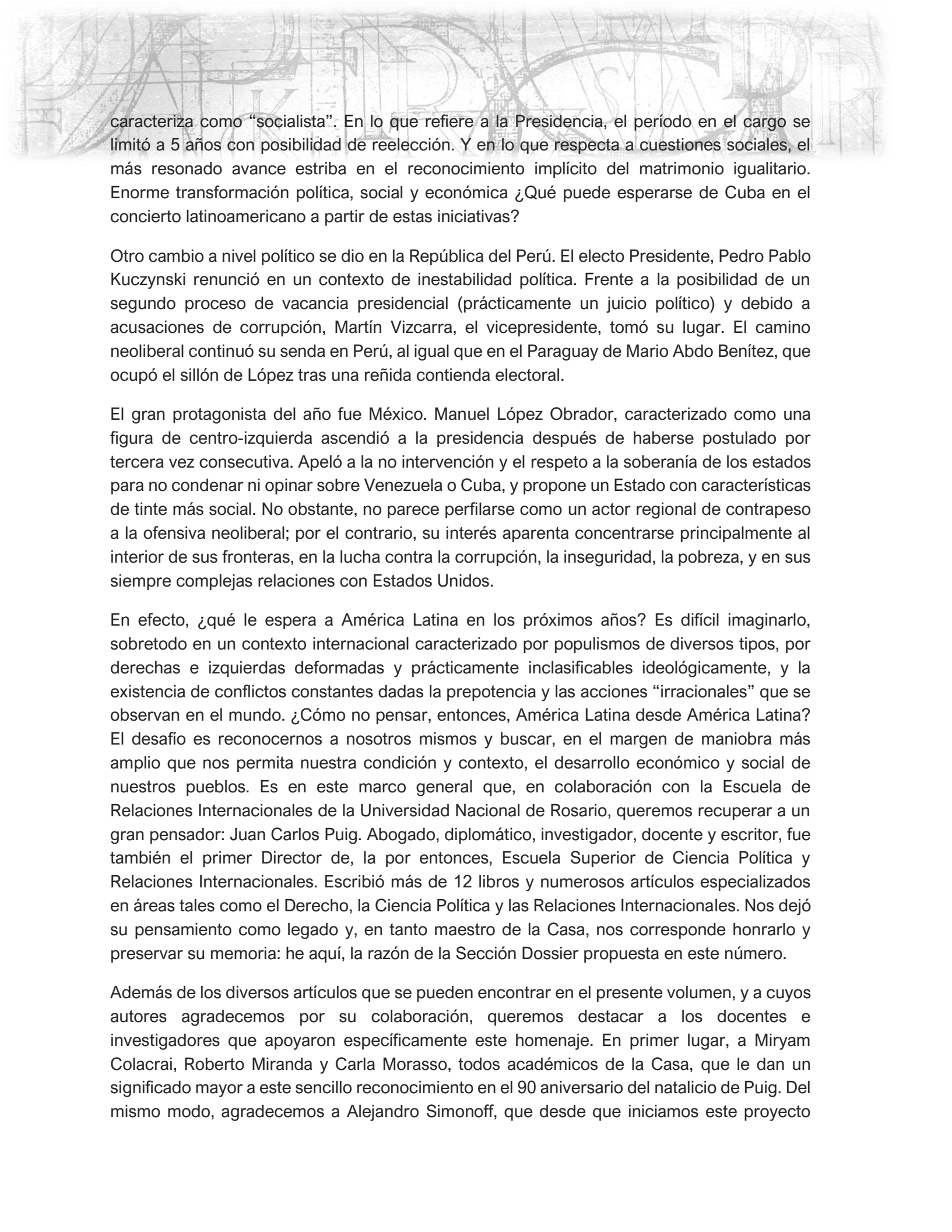
Este año ha sido de enorme trascendencia para América Latina. No sólo se ha dado un recambio gubernamental en numerosos países de la región, sino que muchos de estos nuevos gobiernos son de una orientación ideológica diferente a la predominante durante la llamada “marea rosa” de principios de siglo.

Lo que podríamos llamar “nuevas derechas”, iniciaron ruidosamente su ciclo con el ascenso de Mauricio Macri en Argentina a fines del año 2015 y, desde entonces dicho giro se ha profundizado. El presente año ha dado mucho de qué hablar al respecto: el gigante económico latinoamericano, Brasil, reafirmó su rumbo con la elección del ex militar Jair Bolsonaro, por muchos identificado como un “populista de derecha” que, en lo económico – es muy probable– continuará el rumbo de su cuestionable “constitucional” antecesor y, en lo social, significará un proceso regresivo dada su intolerancia y discriminación proclamadas en la campaña presidencial, asentadas en su visión patriarcal y conservadora de la sociedad. ¿Qué cambios nos esperan en la política internacional latinoamericana?

En Colombia, Iván Duque Márquez, candidato de centro derecha, venció a la izquierda unida tras una segunda vuelta. Pese a mostrar cierto progresismo cristalizado en la promoción de la paridad de género en su gabinete –su vicepresidenta es mujer–, el cuidado ambiental y el uso de nuevas tecnologías, es claramente un conservador en lo económico. Al igual que varios vecinos regionales, se ha inmiscuido en la política interna de Venezuela, promoviendo la destitución de Nicolás Maduro y alentando la condena conjunta a la situación social y política de su vecino.

En lo que respecta a Venezuela, también tuvo elecciones este año. Con casi el 68% de los votos y una escasa participación electoral que apenas llegó al 46%, Nicolás Maduro fue reelecto para el período 2019-2025: la crisis humanitaria, las irregularidades electorales y las acusaciones tanto internas como internacionales, han puesto en jaque a la izquierda en América Latina, que no sabe si encontrar en el país caribeño un aliado o un paria. Algunos estados en base al principio de no intervención, otros en base a la afinidad ideológica o incluso debido a la necesidad de contrapeso estratégico a Estados Unidos, rápidamente han reconocido las elecciones en Venezuela: Cuba, Rusia, Irán, Corea del Norte y China, por ejemplo.

Cuba, “la eterna resistencia”, también ha enfrentado cambios en la dirección política de la isla. Miguel Díaz-Canel fue elegido Presidente, siendo el primer dirigente cubano que no formó parte de la Revolución. En cuanto a política exterior, ha declarado que no realizará concesiones ni aceptará condicionamientos, manteniendo a la misma inalterable. La novedad principal es la reciente Constitución política que se someterá a referéndum en febrero del año próximo. Entre los nuevos elementos se encuentran el reconocimiento a la propiedad privada, al mercado y a la inversión, así como la eliminación de la idea referida a la creación de una “sociedad comunista”, privilegiando la noción de una sociedad cuyo sistema político se



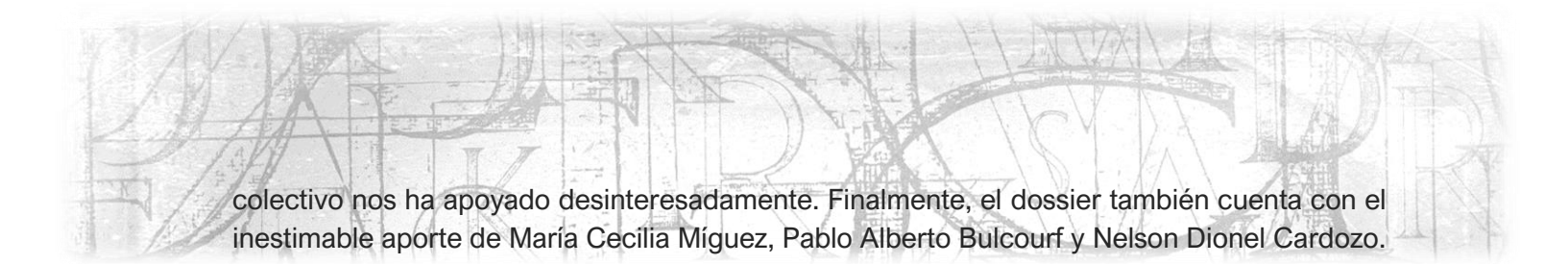
caracteriza como “socialista”. En lo que refiere a la Presidencia, el período en el cargo se limitó a 5 años con posibilidad de reelección. Y en lo que respecta a cuestiones sociales, el más resonado avance estriba en el reconocimiento implícito del matrimonio igualitario. Enorme transformación política, social y económica ¿Qué puede esperarse de Cuba en el concierto latinoamericano a partir de estas iniciativas?

Otro cambio a nivel político se dio en la República del Perú. El electo Presidente, Pedro Pablo Kuczynski renunció en un contexto de inestabilidad política. Frente a la posibilidad de un segundo proceso de vacancia presidencial (prácticamente un juicio político) y debido a acusaciones de corrupción, Martín Vizcarra, el vicepresidente, tomó su lugar. El camino neoliberal continuó su senda en Perú, al igual que en el Paraguay de Mario Abdo Benítez, que ocupó el sillón de López tras una reñida contienda electoral.

El gran protagonista del año fue México. Manuel López Obrador, caracterizado como una figura de centro-izquierda ascendió a la presidencia después de haberse postulado por tercera vez consecutiva. Apeló a la no intervención y el respeto a la soberanía de los estados para no condenar ni opinar sobre Venezuela o Cuba, y propone un Estado con características de tinte más social. No obstante, no parece perfilarse como un actor regional de contrapeso a la ofensiva neoliberal; por el contrario, su interés aparenta concentrarse principalmente al interior de sus fronteras, en la lucha contra la corrupción, la inseguridad, la pobreza, y en sus siempre complejas relaciones con Estados Unidos.

En efecto, ¿qué le espera a América Latina en los próximos años? Es difícil imaginarlo, sobretodo en un contexto internacional caracterizado por populismos de diversos tipos, por derechas e izquierdas deformadas y prácticamente inclasificables ideológicamente, y la existencia de conflictos constantes dadas la prepotencia y las acciones “irracionales” que se observan en el mundo. ¿Cómo no pensar, entonces, América Latina desde América Latina? El desafío es reconocernos a nosotros mismos y buscar, en el margen de maniobra más amplio que nos permita nuestra condición y contexto, el desarrollo económico y social de nuestros pueblos. Es en este marco general que, en colaboración con la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, queremos recuperar a un gran pensador: Juan Carlos Puig. Abogado, diplomático, investigador, docente y escritor, fue también el primer Director de, la por entonces, Escuela Superior de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Escribió más de 12 libros y numerosos artículos especializados en áreas tales como el Derecho, la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Nos dejó su pensamiento como legado y, en tanto maestro de la Casa, nos corresponde honrarlo y preservar su memoria: he aquí, la razón de la Sección Dossier propuesta en este número.

Además de los diversos artículos que se pueden encontrar en el presente volumen, y a cuyos autores agradecemos por su colaboración, queremos destacar a los docentes e investigadores que apoyaron específicamente este homenaje. En primer lugar, a Miryam Colacrai, Roberto Miranda y Carla Morasso, todos académicos de la Casa, que le dan un significado mayor a este sencillo reconocimiento en el 90 aniversario del natalicio de Puig. Del mismo modo, agradecemos a Alejandro Simonoff, que desde que iniciamos este proyecto



colectivo nos ha apoyado desinteresadamente. Finalmente, el dossier también cuenta con el inestimable aporte de María Cecilia Míguez, Pablo Alberto Bulcourn y Nelson Dionel Cardozo. A todos ellos nuestro sentido agradecimiento.

Artículos

- **El sistema ferroviario argentino en los 90' desde una mirada socio-técnica: privatizaciones y atraso tecnológico. Páginas 7-22**
Marcelo José García Farjat, Nicolás Novaira, Sergio Salguero
- **Desafíos para una ampliación de las prácticas cívicas. Reconsideración de la lucha por los derechos humanos a partir de H. Arendt. Páginas 23-41**
Giuliana De Battista
- **¿Crisis en la globalización o crisis de la globalización? Páginas 42-59**
Julieta Zelicovich
- **El despliegue de la política habitacional “Conformación de Consejos de Administración” en el barrio 7 de Septiembre. Rosario, Argentina. Páginas 60-77**
Andrea Cardoso Adur, Ornella Uberti, Virginia Zamboni
- **On Power and Open-ended Process of Social Change. Páginas 78-100**
Héctor Cuadra-Montiel, Sandra Carmona
- **El conflicto del Atlántico Sur: del ascenso de Galtieri a la recuperación de las Islas Malvinas. Páginas 101-114**
Ezequiel Magnani
- **Las relaciones entre Argentina y Japón en el período 2011-2018: entre la variedad de temáticas y la concentración en cuestiones económicas. Páginas 115-139**
Marina Zalazar
- **Discourse and blocked mourning – A Logics approach to Mexican Drug War Security Policy and the Peace and Reconciliation Forums. Páginas 140-166**
Joshua Hurtado Hurtado
- **Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018). Páginas 167-188**
Tomás Listrani Blanco, Carolina Zaccato
- **Cambios en la estructura de poder, competencia internacional y transformación postneoliberal: ¿qué rol juega el G20? Páginas 189-208**
Andrés Musacchio

Sección Dossier: Homenaje a Juan Carlos Puig

- **Sobre la autonomía heterodoxa y las debilidades del concepto. Páginas 209-220**
María Cecilia Míguez
- **Pensar la autonomía puigiana en tiempo de un orden mundial en transición. Páginas 221-242**
Alejandro Simonoff
- **La heterodoxia de la autonomía. Páginas 243-254**
Roberto Miranda
- **Juan Carlos Puig: el profesor y el teórico. Páginas 255-261**
Miryam Colacrai
- **Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista. Páginas 262-278**
Carla Morasso
- **Juan Carlos Puig y la escuela de relaciones internacionales de Rosario. Página 279**
Pablo Alberto Bulcourf, Nelson Dionel Cardozo

Sobre la autonomía heterodoxa y las debilidades del concepto¹

About the heterodox autonomy and the concept's weaknesses

MARIA CECILIA MIGUEZ

Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IDEHESI). Correo electrónico: mmccmiguez@gmail.com

Resumen

La doctrina de la "autonomía" en América Latina, y la versión argentina elaborada por Juan Carlos Puig, constituye un aporte ineludible para el área de las Relaciones Internacionales. Este artículo, aspira a reflexionar sobre algunas las limitaciones del concepto de autonomía heterodoxa para divisar la dificultad que suscita la aplicación de conceptos a los casos históricos, sin aplicar un enfoque de historia total. En este sentido, consideramos necesario incorporar al análisis, un enfoque histórico que permita balancear las necesidades de encontrar patrones y categorías con la importancia de comprender la complejidad tanto de la política como del escenario internacional.

Palabras clave

América Latina – Argentina – Autonomía Heterodoxa – Juan Carlos Puig

Abstract

The doctrine of "autonomy" in Latin America, and the Argentine version elaborated by Juan Carlos Puig, is in an unavoidable place for the area of international relations. This article is a summary of some of the limitations of the concept of heterodox autonomy for the difficulty of the task of applying historical concepts. In this sense, we consider it necessary to include analysis, a historical approach that allows us to balance the needs of finding patterns and categories with the importance of understanding the complexity of both politics and the international scenario.

Keywords

Latin America – Argentina – Heterodox Autonomy – Juan Carlos Puig

209

¹ Este trabajo constituye una versión reducida de otro de más largo alcance publicado en Míguez, María Cecilia (2017) *La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina*, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar de Nueva Granada, Colombia, 12(2):207-229.

Introducción

La doctrina de la “autonomía” en América Latina, y su versión en la Argentina elaborada por Juan Carlos Puig a lo largo de varios trabajos, constituye a juicio de esta autora, una elaboración ineludible tanto para los teóricos y especialistas en el área de las Relaciones Internacionales, como para los dirigentes políticos. Sin duda fue reflejo de las intenciones de construir proyectos alternativos a la dominación de los Estados Unidos en la región, en pleno período de la Guerra Fría. Es por ello el más importante punto de partida para quienes creemos que es posible construir una inserción internacional democrática y soberana, que construya espacios de poder para la afirmación y la defensa de los intereses de los países dependientes del sistema internacional que, por definición, son contradictorios con los de aquéllos que se benefician con esas relaciones asimétricas. Es en este sentido que me permito reflexionar sobre algunas de las limitaciones del concepto de autonomía heterodoxa, con la finalidad de resaltar la importancia de la concurrencia de distintas potencias que disputan predominio mundial –más aún en el recrudescido contexto actual– y evitar caer en la fantasía de que recostarse sobre el poder de otros países predominantes es por sí solo garantía de autonomía.

Uno de los supuestos de la teoría de Puig es la posibilidad de que en el contexto de relaciones internacionales asimétricas se puedan llevar a cabo estrategias autonomizantes enmarcadas en dos escenarios tipo: la dependencia nacional y la autonomía heterodoxa. “En el primer caso, las elites nacionales aceptan las consecuencias de las relaciones asimétricas, pero tratan de sacar el mayor provecho posible de tales relaciones aun a riesgo de conflictos importante debido a la ‘miopía’ de la potencia dominante; en el segundo, reivindican aspectos cada vez más significativos para su decisión propia” (1988: p.20).

Este autor, quien se desempeñó como canciller durante la presidencia de Héctor Cámpora, consideró como ejemplo de una política de autonomía heterodoxa a la “tercera posición”, formulación coherente de política exterior de los primeros gobiernos peronistas, en la que había coincidido el margen potencial de decisión autónoma del país con el margen actual (1988: p.33). La categoría teórica es definida como un estadio donde lo que Puig llama “supremos repartidores nacionales” discrepan con la potencia dominantes en tres cuestiones: 1) en el modelo de desarrollo interno que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; 2) en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas y, 3) en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque (1984: p. 78).

Históricamente, lo aplica –si bien distinguiendo matices– para otros casos en el período 1955-1973. Se refiere así a la política exterior aplicada por los gobiernos de Frondizi, Illia, Levingston y Lanusse (Puig, 1980: p.157). Los gobiernos de Cámpora y Perón habrían profundizado la línea de este último, de nuevo en el marco de la “tercera posición”, y de acuerdo con su planteo, la última dictadura militar fue un período de “persistencias autonomistas heterodoxas en un contexto político disfuncional y económico dependentista” (Puig, 1988: p.38).

Tenemos aquí políticas exteriores que, si bien pueden tener rasgos en común, también tienen importantes diferencias. En cuanto a lo que podría asemejarlos, es en cierta medida la relación con los Estados Unidos ya que en todos los casos pueden citarse elementos donde existe un relativo margen de autonomía.

Uno de los aspectos más endebles es que la autonomía es medida en forma exclusiva respecto del país que se considera hegemónico en el período, pero se desconoce la disputa por esferas de influencia por parte de las distintas potencias. Durante la etapa posterior a 1955, el margen de autonomía es analizado solamente respecto de la relación con los Estados Unidos. Esa falencia desemboca en la afirmación de que la política exterior de la última dictadura militar puede ser entendida como de autonomía heterodoxa, al igual que el caso de la “tercera posición” de los primeros gobiernos peronistas. Puig intenta resolver esa contradicción sosteniendo que la orientación autonomista del gobierno militar “no llegó nunca a estructurarse en un proyecto coherente y global” y que

(...) no se podía mantener una política exterior autonomista sin participación del pueblo y de las organizaciones populares en su formulación e implementación, así como tampoco era posible sustentarla en un esquema económico que incrementaba la dependencia y, sobre todo, la vulnerabilidad del país desde el punto de vista de su seguridad (Puig, 1988: p.39).

211

Los autores Mario Rapoport y Claudio Spiguel (2005) fueron los primeros en llamar la atención sobre estas debilidades, y sostuvieron acertadamente que el esquema interpretativo “opaca la concurrencia entre distintas potencias en el mercado mundial contemporáneo y en el sistema internacional de relaciones, tanto como la particular incidencia de estas en las clases dirigentes argentinas a lo largo del siglo XX” (p.50).

Si analizamos la historia de las relaciones internacionales en Argentina, uno de los aspectos que podemos detectar a partir de los estudios realizados desde la década de 1980 en adelante, en especial los de Mario Rapoport (1981) y Carlos Escudé (1983), es la concurrencia de varias potencias disputando el predominio económico y político en el país. Especialmente los trabajos sobre la relación triangular de la década de 1920 elaborados por Mario Rapoport dieron cuenta de este aspecto estructural de la inserción internacional argentina. Por ello, centrar el análisis de la política exterior desde la posguerra en adelante, únicamente, en la relación con los Estados Unidos, presenta problemas rápidamente. Puig comete ese error porque soslaya la concurrencia a la que nos referimos y, por lo tanto, descuida el análisis sobre las condiciones que, en algunos casos, posibilitan grados de acercamiento o alejamiento de la potencia hegemónica principal. Algo que caracterizó sin duda al contexto internacional de la guerra fría. Este aspecto conduce a un error prescriptivo: si el problema es el acercamiento unilateral a la potencia hegemónica, cualquier tipo de diversificación de las relaciones exteriores es entendido como rasgo de autonomía. Así, la estrategia multilateral aparece como

sinónimo de independencia. Se descuida, en efecto, otro aspecto, que es la existencia de otras relaciones asimétricas, las cuales también significan nuevos lazos de dependencia, con otras potencias secundarias.

Por lo tanto, intentaremos a partir del desarrollo breve de los casos de la política exterior de Arturo Frondizi, Arturo Illia y la última dictadura militar (1976-1983) –para seleccionar algunos ejemplos– afinar la clasificación tradicional de Puig que coloca a las tres primeras dentro de la autonomía heterodoxa, y recuperar la importancia de la concurrencia de varias potencias para explicar y distinguir los comportamientos de los gobiernos en el sistema internacional. No toda política exterior con margen de autonomía respecto de una o varias potencias implica necesariamente la promoción de una inserción internacional autónoma. En primer lugar, porque dicho margen se define respecto de algo, de algún país y no necesariamente de todos. En segundo, porque esa tendencia puede expresarse en algunas de las áreas de la política y no en todas.

La autonomía heterodoxa del proyecto desarrollista

Respecto de la política exterior de Frondizi, existen trabajos que la identificaron como “independiente”, como el caso de Archibaldo Lanús (1986: 74), mientras que otros focalizaron en los aspectos de apertura respecto del capital extranjero y afirmaron lo contrario. También fue calificada como una estrategia de “cornisa”, ya que pretendía caminar por un pequeño andarivel, que le otorgara una relativa “independencia” frente a los Estados Unidos (Rapoport, 1997: p.353). Comprender a fondo dicha política internacional requiere partir de un complejo análisis de variables internas y externas. Alain Rouquié (1967) interpreta la afirmación del poder personal de Frondizi y los rasgos “independientes” de su política, partiendo de la necesidad del gobierno de mantener y resguardar un ámbito que le otorgara prestigio y cierta popularidad, para contrarrestar la gran crisis y pérdida de apoyo en la política interna, es decir, “proveer consensos que compensaran la impopularidad de las medidas adoptadas en el terreno económico y social” (p.146-147). Una posición similar sostiene Robert Potash (1981) cuando afirma que el ámbito de las relaciones exteriores, en especial después de 1961, ofrecía a Frondizi la oportunidad de recuperar su imagen, para demostrarles a los radicales intransigentes y a los nacionalistas que seguía sosteniendo sus principios e intenciones de desempeñar un papel independiente en las políticas hemisféricas e inclusive aspiraría a un reconocimiento en el concierto mundial (p.450).

Los márgenes de autonomía existentes en la política exterior fueron especialmente en el ámbito político y diplomático y redundaron en altos costos para su gobierno, ya que cuentan entre las causas del golpe militar que lo derrocó en 1962. Pero, por otro lado, sería erróneo afirmar que eran el correlato de un proyecto vinculado con el nacionalismo económico, dadas las características del modelo desarrollista y su estrecha vinculación con el capital extranjero. Es decir que en los aspectos económicos, hubo acercamiento con los Estados Unidos y con la Unión Soviética, las dos superpotencias del período (Míguez, 2011). Así lo expresaba también un informe de coyuntura del Departamento de Estado que consideraba que

Frondizi parecía dispuesto a seguir la tendencia marcada por el régimen de Aramburu hacia una cada vez mayor cooperación internacional y que había solicitado estrechar la relación con los Estados Unidos.²

Entre los elementos que explican las posibilidades de aplicar una política con margen de autonomía respecto de los Estados Unidos se destaca la propia dinámica de la guerra fría en la región, y el espacio que generaba la competencia entre las superpotencias. Las Fuerzas Armadas y el más duro antiperonismo utilizaron el argumento de la cercanía de Frondizi con las ideologías de izquierda para erosionar un poder ya debilitado a partir de la ruptura de la alianza con el peronismo. En la cancillería, los funcionarios conservadores, liberales y los más variados promotores de los vínculos con la potencia del norte reaccionaron contra la orientación internacional del presidente y de su colaborador cercano, Rogelio Frigerio.

El caso del nacionalismo de gobierno del radicalismo del pueblo

En el caso del gobierno de Arturo Illia (1963-1966), el distanciamiento respecto de los Estados Unidos incluyó, a diferencia del caso anterior, cuestiones centrales de la economía. El gobierno de Arturo Illia contó con un poder restringido desde el inicio, ya que asumió sin haber logrado la mayoría en la Cámara de Diputados y habiendo sido electo con menos del 25 % de los votos, mientras que los votos en blanco alcanzaron aproximadamente el 20. Ello, junto con el complejo escenario de proscripción del peronismo y de enfrentamientos entre fracciones de las Fuerzas Armadas atentaría contra la legitimidad de su mandato.

La política exterior llevada adelante mantuvo en algunos aspectos de la agenda, márgenes de autonomía respecto de los Estados Unidos y de las potencias en general. Ello se expresó en medidas de orden económico y otras de orden político-diplomático y estratégico. En cuanto a las primeras, desde su campaña electoral, el presidente hizo foco en la necesidad de anular los contratos petroleros ratificados durante la presidencia de Arturo Frondizi, e iniciar una investigación al respecto, situación que generó preocupación en Estados Unidos, principal país de origen de las empresas inversoras del rubro. La anulación fue una de sus primeras medidas de gestión a pesar de las presiones de Averell Harriman –enviado del presidente John Kennedy que visitó Buenos Aires entre el 8 y el 10 de noviembre de 1963– y del senado de los Estados Unidos (Autor/a, 2016). Asimismo, también diferenciándose de los desarrollistas, Illia se negó a renovar el Acuerdo de Garantía de Inversiones firmado por su antecesor, y a lo largo de su mandato, se aplicó una política heterodoxa, que incluyó no solamente una suba de salarios a partir del establecimiento en 1964 de la Ley de Salario Mínimo Vital y Móvil, sino que aplicó controles de precios que alcanzaron a productos de la canasta familiar, bienes de

² “The Outlook for Argentina. National Intelligence Estimate” (5 de agosto de 1958), *Foreign Relation of the United States* 1958-1960, vol. V, p. 495. En una nota al pie, se aclara especialmente: “durante el régimen de Aramburu, Argentina acompañó al Banco Mundial y al FMI ratificando la Carta de la Organización de los Estados Americanos, siendo el último país en hacerlo, y aprobó la resolución anticomunista firmada en Caracas en 1954”.

consumo especiales y tarifas públicas (Autor/a, 2014). Se regularon las remesas de utilidades, el pago de intereses y dividendos, la industria automotriz y la farmacéutica. En este último caso se implementó una Ley de Medicamentos que regulaba tanto los procedimientos para aprobar nuevas especialidades medicinales y los requisitos a cumplir, como los márgenes razonables de ganancia en la cadena de producción y comercialización y que obligó al gobierno a enfrentar a un importante lobby de los laboratorios transnacionales.

Este tipo de políticas iban a contramano de los planes de ajuste promovidos por el FMI en ese momento, lo que complicaba la relación con el organismo y, por lo tanto, las líneas de crédito internacional. En 1965 se producía un importante vencimiento de los acuerdos firmados previamente con el fondo, y para negociar un crédito *stand by* con dicho organismo, debía aceptarse un importante cambio en la regulación del movimiento de capitales, una devaluación del peso y una política monetaria restrictiva. Ello constituyó un punto clave de tensión externa e interna (Autor/a, 2016).

En cuanto a las cuestiones político diplomáticas y estratégicas, en el contexto de la guerra fría, el gobierno radical llevó a cabo una política exterior guiada por el “idealismo krausista” y el “universalismo”, ambos de inspiración yrigoyenista (Simonoff, 2007); e hizo pie en la necesidad del desarrollo nacional, la integración continental y la confianza en la Alianza para el Progreso.

En el caso de este gobierno podemos afirmar que existió una política de relativa autonomía respecto del modelo de desarrollo impulsado por la potencia dominante en la región, coincidiendo con una de las características centrales del concepto de autonomía heterodoxa, y diferenciándose claramente de la conducta del gobierno de Frondizi. En términos diplomáticos y militares, la cuestión es más compleja de definir, en tanto coexistieron políticas que confrontaron con los Estados Unidos, como la negativa al envío de tropas a Santo Domingo, con otras donde el canciller Zavala Ortiz intentaba mostrar acercamiento. Ejemplo de esto último es la firma conjunta en el mes de mayo de 1964, entre el canciller y el embajador de los Estados Unidos Mc Clintock, de un convenio de cooperación militar que se basaba en la aceptación del nuevo concepto de la seguridad continental, reemplazando la doctrina de la amenaza externa por la interna, es decir, la ideológica. Era la base de la nueva Doctrina de la Seguridad Nacional³. Específicamente se trataba de un Memorandum de entendimiento respecto de un Programa de Asistencia Militar (Military Assistance Program MAP), que refrendaba la cooperación en el marco de la amenaza castrista-comunista al interior de cada uno de los países latinoamericanos. Implicaba realmente un hito importante en la estrategia de seguridad estadounidense en la región (Autor/a, 2015).

En síntesis, de los casos analizados, el del gobierno de Illia, con su complejidad, es el que más se ajusta a la definición de autonomía heterodoxa elaborada por Puig.

³ Para un análisis del devenir del concepto de seguridad internacional ver Cujabante, 2009.

Profundización de la dependencia durante la última dictadura militar: de autonomía nada...

El caso de la última dictadura militar es significativo, porque las transformaciones estructurales que impuso se tradujeron en una reprimarización de la estructura productiva, basada en una nueva relación de subordinación respecto de los Estados Unidos y de la Unión Soviética en términos de una nueva relación triangular (Rapoport y Spiguel, 2005: 55). Las medidas adoptadas tuvieron como consecuencia una apertura de la economía que provocó la quiebra de ramas enteras de la industria nacional, reorientando la economía a la exportación de unos pocos productos primarios y a la especulación, socavando las bases de cualquier tipo de inserción internacional autónoma.

En cuanto a los Estados Unidos y tal como lo demuestran varios autores se han especializado en el período, a pesar del carácter complejo de la relación entre Argentina y Estados Unidos, el apoyo económico a la dictadura por parte del Tesoro de los Estados Unidos y la banca privada liderada por David Rockefeller fue fundamental, no sólo inicialmente durante el gobierno de Gerald Ford sino también en el de James Carter, con quien habría mayores discrepancias políticas (Morgenfeld, 2013).

Al mismo tiempo, el gobierno fue mostrando rasgos de acercamiento económico cada vez más estrechos a intereses vinculados con la URSS. De acuerdo con Rapoport, en ello pesaban razones históricas –lazos existentes desde el primer peronismo y cultivados en especial desde 1971–, políticas –entendidas muchas veces como contrapeso de la injerencia de potencias occidentales tradicionales– y económicas –la colocación de productos agroexportables (Rapoport, 2006: p. 640). En efecto, el gobierno militar ratificó una gran cantidad de acuerdos bilaterales negociados por José Ber Gelbard, ministro del tercer gobierno peronista, el comercio con la URSS se duplicó entre 1976 y 1979, y surgieron grandes emprendimientos de inversión y promoción industrial (Vacs, 1984). Se firmó un convenio pesquero para la pesca e industrialización del krill en el Atlántico Sur, se acordó la concreción de proyectos de centrales hidro y termoeléctricas, insumos para la central nuclear Atucha I, maquinarias y vehículos (Rapoport, 2006: p. 641).

A partir de la asunción de Carter en 1977, entramos en una etapa de relativo enfriamiento de la relación política entre Argentina y Estados Unidos (Vazquez Ocampo, 1987: p.119). El vínculo estuvo signado por una serie de tensiones en lo referido a la violación sistemática de los derechos humanos (aplicación del terrorismo de Estado), la transferencia de armamentos y la política nuclear del gobierno militar. A ello se agrega la permanencia de la Argentina en el Movimiento de No Alineados. Ante la feroz y sangrienta persecución llevada adelante por el Estado de los opositores políticos y sindicales con el argumento de la lucha antisubversiva, Estados Unidos incluyó a la Argentina en una política que buscaba denunciar los abusos contra los derechos humanos cometidos en el bloque soviético (Rapoport, 2006: p.629). Cabe destacar que fueron los complejos vínculos del país y la desconfianza generada por su inserción triangular, lo que explicaría la insistencia en la denuncia por parte de Estados Unidos, a diferencia de otras

dictaduras latinoamericanas que también cometían ese tipo de violaciones promovidas por la Doctrina de la Seguridad Nacional y las estrategias militares de contrainsurgencia, como el caso de Chile (Rapoport, 2006: p.629). Los beneficios de la relación económica con la URSS se expresaron políticamente en organismos internacionales, donde los soviéticos se negaron sistemáticamente a que se cuestionara a la Argentina, frenando las críticas que surgían en foros internacionales por parte de países de Europa Occidental y de organizaciones independientes (Paradiso, 1993: p.176).

Por lo tanto, ello derivó en una disminución de la ayuda militar, que bajó de 32 millones de dólares a 15,7 millones, al mismo tiempo que se iniciaba otra controversia referida al desarrollo nuclear argentino, ya que el general dictador Jorge Rafael Videla se negó a ratificar el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, suscripto en 1967. Cabe destacar que incluso la dictadura militar liderada por Juan Carlos Onganía (1966 y 1970), de gran afinidad política, ideológica y económica con los Estados Unidos, tampoco lo había ratificado, con lo cual podría considerarse una postura tradicional del país.

Por último, en respuesta a su dependencia del mercado soviético y en función de los vínculos cultivados desde 1971 en adelante (Rapoport, 1988: p.182), Argentina rechazó el embargo cerealero de los Estados Unidos contra la Unión Soviética en respuesta a la invasión a Afganistán en 1980 (Lanús, 1984: p.116). Ello generó tensiones, pero detrás de algo que puede ser interpretado como “autonomismo” subyacía la dependencia argentina de las exportaciones de granos hacia la URSS que se había convertido en su principal importador (Rapoport, 2006: p. 631)

Sin embargo, las relaciones económicas basadas en el intercambio comercial pero fundamentalmente en el enorme endeudamiento proveniente de bancos occidentales, continuaron. La política de apertura financiera instalada a partir de 1977 fue en consonancia con las propuestas de la Comisión Trilateral, y generó un proceso de especulación y endeudamiento público y privado del que importantes bancos occidentales obtuvieron grandes beneficios. El paquete de medidas adoptadas por el ministro José Alfredo Martínez de Hoz tuvieron como consecuencia una retrogresión en la inserción de la economía en el mercado mundial, profundizando su carácter dependiente de las exportaciones agropecuarias (destrucción de gran parte del aparato industrial orientado a mercado interno) y del capital financiero internacional (Rapoport y Spiguel, 2005: p.540). Hay que destacar que la nueva legislación sobre radicación de capitales e inversión extranjera (Ley N° 21.382) posibilitó una abrumada afluencia de capitales, y que para el período 1977-1980, Estados Unidos lideraba la inversión extranjera directa en el país con el 36,92% de participación (Cisneros y Escudé, 1999, Parte III, Cap. IV, Las inversiones extranjeras)

Por lo tanto, a pesar del resentimiento inicial de algunos sectores y la presión de ciertos legisladores norteamericanos para que se aplicaran sanciones a la Argentina por violaciones a los derechos humanos, en octubre de 1978 se acordó incrementar las relaciones económicas (Cisneros y Escudé, 1999, Parte III, Cap. IV,

Las relaciones comerciales). Una reunión entre Videla y el vicepresidente Walter Mondale en Roma permitió una autorización del Departamento de Estado a un importante crédito del Eximbank para garantizar el financiamiento de la represa hidroeléctrica Yaciretá (Rapoport, 2006: p.630). Una vez más, en la relación entre ambos países influían corrientes diversas y contradictorias de un lado y de otro.

Estos elementos nos impiden afirmar que esa política en efecto heterodoxa pudiera considerarse autónoma, sino que manejó un margen de distancia de las posiciones de la potencia del Norte en función de la propia dinámica de la guerra fría y su inserción triangular, y de cuestiones de política interna. Asimismo, con la asunción de Ronald Reagan se profundizaron lazos políticos que redundaron en la participación de militares argentinos en operaciones de apoyo a los contrarrevolucionarios nicaragüenses (Russell, 1988: p.117), y más adelante, hacia 1982, en el levantamiento de las sanciones económicas y militares previas (Aguirre Lanari, 1996: p.332).

Teniendo en cuenta todas estas cuestiones resulta contradictorio considerar a la última dictadura militar como una política de autonomía heterodoxa al igual que las dos descritas anteriormente, especialmente porque se trató de un proyecto económico que profundizó los lazos de dependencia, aunque incorporara otros vínculos del sistema internacional a ese patrón periférico. Más allá de las aclaraciones que hace Puig, este tipo de estrategia se adecúa mejor a una dependencia heterodoxa, que a una calificación de autonomía.

217

Conclusiones

Partiendo de resaltar la importancia de retomar los enfoques autonomistas para pensar la política internacional argentina, este breve repaso ha pretendido hacer un comentario humilde sobre la dificultad que suscita la aplicación de conceptos a los casos históricos, sin aplicar un enfoque de historia total. Es decir que consideramos necesario incorporar al análisis conceptual y comparativo de las políticas internacionales del país, un enfoque histórico que permita balancear las necesidades de encontrar patrones y categorías con la importancia de comprender la complejidad tanto de la política como del escenario internacional. Por esa razón, consideramos que en cada caso de estudio se debe tener en cuenta, para enriquecer el análisis que utilice un enfoque autonomista:

- 1) cuáles son las potencias predominantes en el sistema mundial en ese momento, su relación y su vinculación con el país en cuestión;
- 2) interpretar el tipo de inserción económica internacional del país fomentada por la política pública, analizando condicionantes estructurales y medidas políticas, económicas y estratégicas implementadas en la coyuntura;
- 3) vincular las pujas en el Estado con las relaciones de fuerza en el plano de la política y la economía domésticas, e incluir dentro del bloque en el poder la relación de dependencia como factor interno;
- 4) evaluar la forma de Estado, teniendo en cuenta los niveles de autonomía relativa y el comportamiento de la dirigencia política, así como su

posicionamiento político y diplomático respecto de cuestiones de agenda local e internacional;

- 5) analizar los vínculos con países a los que podríamos considerar “pares” en términos del tipo de la posición ocupada en el sistema internacional. Es decir, con aquellos que posibilitan las condiciones en las que es posible desarrollar una “autonomía horizontal” respecto de la contradicción principal entre potencias hegemónicas y países subordinados (Míguez, 2017 b) y;
- 6) ponderar el grado de afinidad, complementariedad, subordinación, oposición o confrontación del proyecto económico y político interno llevado adelante por el país y el de las potencias predominantes en el sistema internacional.

Para aportar a la discusión conceptual luego de haber analizado los citados casos históricos, dentro de todos los ejemplos que Puig señala como de “autonomía heterodoxa” podríamos distinguir:

a) períodos donde la política pública se orienta a la búsqueda de una inserción internacional autónoma, poniendo reparos a la injerencia de las potencias hegemónicas –una o varias- tanto en la política interna como en la política exterior, como los casos de la Tercera Posición de Juan Domingo Perón y en cierta medida el de Arturo Illia. En este sentido, habría un importante grado de confrontación con la potencia predominante, los Estados Unidos, en términos políticos, estratégicos y económicos (sin descuidar aspectos pragmáticos que el propio Puig considera necesarios). Y podríamos clasificarlos como “períodos de construcción de autonomía”;

b) otros donde las políticas aplicadas profundizan una estructura de inserción internacional dependiente, es decir, asumiendo un importante nivel de afinidad o complementariedad subordinada entre el proyecto económico impulsado por el Estado y los requerimientos de algunas de las potencias del sistema internacional, pero se confronta en otros aspectos con los Estados Unidos sobre la base del redireccionamiento o diversificación de las relaciones exteriores, como el caso de la última dictadura militar en la Argentina. Rapoport y Spiguel lo han considerado como “diversificación de la dependencia” (Rapoport y Spiguel, 2005: p.50);

c) otros donde coexiste una afinidad en términos de la política económica interna y externa, entre el país y la potencia hegemónica del período, con la búsqueda de márgenes de autonomía en las dimensiones políticas, diplomáticas y estratégicas. Ese sería el caso del gobierno de Arturo Frondizi y en cierto modo de Raúl Ricardo Alfonsín (Míguez, 2013: p. 280). Aquí, el análisis debería orientarse a comprender qué elementos son los que explican esa coexistencia, teniendo especialmente en cuenta el accionar de otros actores políticos del sistema internacional, así como las contradicciones políticas en el plano interno. Si el grado de afinidad en términos de política económica con las potencias hegemónicas en el sistema internacional es

alto, podríamos considerarlos como “estrategias de inserción internacional dependiente con márgenes de autonomía”.

Este tipo de análisis multidisciplinar, pretende profundizar el análisis social, no solamente para mejorar nuestra comprensión del pasado, sino también para cuestionar, proponer y propiciar formas más autónomas de inserción de nuestro país en el sistema internacional.

Bibliografía

- Aguirre Lanari, J. R. (1996). Una ruta transitable. En S. Jalabe (Comp.), La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995 (pp. 323-344). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Cisneros, A. y Escudé, C. (1999). Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Recuperado el 15 de julio de 2016, de <http://www.argentina-rree.com/11/11-066.htm>
- Cujabante, X. (2009). La seguridad internacional: evolución de un concepto. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 4(2), 93-19. <https://doi.org/10.18359/ries.138>
- Escudé, C. (1983). Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina (1942-1949), Buenos Aires: Editorial De Belgrano.
- Lanús, A. (1984). De Chapultepec al Beagle (1945-1980). Buenos Aires: Hyspamérica.
- Míguez, M. C. (2011). La relación entre la política económica interna y la política exterior durante el proyecto desarrollista argentino (1958-1962). Contemporánea, 2(2), 53-78.
- Míguez, M. C. (2012). Illia y Santo Domingo: de las columnas de Primera Plana al golpe de estado. Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad, XX(XXI), 39-40.
- Míguez, M. C. (2013). Los partidos políticos y la política exterior argentina Buenos Aires: Ariel.
- Míguez, M. C. (2014). Apuntes histórico-conceptuales para la clasificación de la política exterior argentina de la posguerra hasta la actualidad. En M. Rapoport, B.
- Míguez, M. C. (2015). El canciller argentino Miguel Ángel Zavala Ortiz y la revisión del principio de no intervención en la Argentina de la década de 1960. Historia del Derecho (50), 68-91.
- Morgenfeld, L. (2013). Relaciones peligrosas. Argentina y Estados Unidos. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Paradiso, J. (1993). Debates y trayectoria de la política exterior argentina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Perina, R. (1988). El estudio de la política exterior y de las relaciones internacionales argentinas. En R. Perina y R. Russell (Eds.), Argentina en el mundo (pp. 11-18), Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Potash, R. (1981). El ejército y la política en la Argentina 1945-1962. Buenos Aires: Sudamericana.

- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Puig, J. C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Puig, J. C. (1988). *Política internacional argentina*. En R. Perina y R. Russell (Eds.), *Argentina en el mundo (1973-1987)* (pp. 19-45). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Rapoport, M. (1981). *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas (1940-1945)*. Buenos Aires: Editorial De Belgrano.
- Rapoport, M. (1997). *El laberinto argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2005). *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rouquié, A. (1994). *Poder militar y sociedad política en la Argentina, Tomo II, (1943-1973)*. Buenos Aires: Emecé.
- Russell, R. (1988). *Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar*. R. Perina y R. Russell, Roberto (Eds.), *Argentina en el mundo* (pp. 99-128). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- S. A. (5 de agosto de 1958). *The Outlook for Argentina*. National Intelligence Estimate, Foreign Relation of the United States, V, 495.
- Simonoff, A. (2007). *Los dilemas de la autonomía: la política exterior de Arturo Illia (1963-1966)*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Simonoff, A. (2015). *Integración y autonomía en el pensamiento de Juan Carlos Puig*. En J. Briceño Ruiz y A. Simonoff, A. (Comps.), *Integración y cooperación regional en América Latina* (pp. 121-142), Buenos Aires: Biblos.
- Vacs, A. (1984). *Los socios discretos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Vázquez Ocampo, J. M. (1989). *Política exterior argentina (1973-1983). De los intentos autonómicos a la dependencia*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.