

rev.relac.int.estateg.segur.12(2):207-229,2017

LA AUTONOMÍA HETERODOXA Y LA CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES EN LA ARGENTINA*

María Cecilia Míguez**

Resumen

Este artículo repasa el modelo teórico de clasificación de la política exterior argentina elaborado por Juan Carlos Puig en su doctrina de la autonomía. En especial, analiza el concepto de *autonomía heterodoxa*, que este autor acuñó y desarrolló a lo largo de varios de sus trabajos. El artículo se propone revisar dicho concepto, ya que se señalan algunas debilidades, a partir del análisis de los casos históricos, incluidos en el periodo de la

Recibido: 19 de septiembre de 2016

Evaluado: 21 de octubre de 2016

Aceptado: 28 de noviembre de 2016

Artículo de Reflexión

Referencia: Míguez, M. (2017). La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 207-229. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2140>

* Artículo de reflexión que se inscribe en el plan de trabajo de la autora como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) 2016-2017: *Conflicto político interno y política exterior argentina: guerra fría, actualidad y teoría de las relaciones internacionales* y del proyecto PIP Conicet 2015-2017, dirigido por la autora y titulado *Los condicionantes internos de la inserción internacional argentina. Presiones, debates y movilizaciones en torno a la política exterior desde la década de 1960 hasta la actualidad*. Asimismo, forma parte de la programación científica (2016-2018), Universidad de Buenos Aires, Ciencia y Tecnología (UBACyT) *Política exterior, inserción económica internacional y movilización popular a lo largo de dos décadas turbulentas de la historia argentina (1963-1983)*.

** Doctora en Ciencias Sociales, de la Universidad de Buenos Aires (UBA); especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas y licenciada en Ciencia Política de la misma universidad. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en el Instituto de Estudios Históricos Económicos Sociales e Internacionales (IHES, IDEHESI, CONICET). Correo electrónico: mmccmiguez@gmail.com.

Guerra Fría. Para probar esas debilidades señaladas, se sintetizan las características de la política exterior de los Gobiernos de Arturo Frondizi (1958-1962) y Arturo Illia (1963-1966), la última dictadura militar (1976-1983) y el de Raúl Alfonsín (1983-1989). Finalmente, se realiza una nueva clasificación de las políticas exteriores y, en las conclusiones, un posible aporte para el estudio histórico comparativo de las distintas políticas exteriores, proponiendo un esquema de investigación que vincula variables económicas, políticas y estratégicas, partiendo de un enfoque histórico.

Palabras clave: Argentina, política exterior, relaciones internacionales, relaciones Norte-Sur, teoría de la dependencia.

THE UNORTHODOX AUTONOMY AND THE CLASSIFICATION OF FOREIGN POLITICS IN ARGENTINA

Abstract

This article reviews the theoretical model of classification of the Argentinian foreign policy developed by Juan Carlos Puig in his Doctrine of Autonomy. In particular, it analyzes the concept of heterodox autonomy, developed by the author along several of his works. The article proposes to check the concept, indicating some weaknesses from the analysis of historical cases included in the period of the Cold War. To prove these notable weaknesses, the characteristics of the foreign policy of the governments of Arturo Frondizi (1958-1962), Arturo Illia (1963-1966), the last military dictatorship (1976-1983) and Raúl Alfonsín (1983-1989) are synthesized. Finally, the article makes a new classification of the exterior policies and, in the conclusions, a possible contribution for the historical comparative study of the different exterior policies is presented, proposing a scheme of investigation that links economic, political, and strategic variables, departing from a historical approach

Keywords: Argentina, foreign policy, international relations, North-South relations, dependency theory.

A AUTONOMIA HETERODOXA E A CLASSIFICACAO DAS POLÍTICAS EXTERIORES NA ARGENTINA

Resumo

Este artigo analisa o modelo teórico da classificação da política externa Argentina desenvolvido por Juan Carlos Puig na sua Doutrina da Autonomia. Em particular,

analisa o conceito de autonomia heterodoxa, que este autor cunhou e desenvolveu durante o curso de seus trabalhos. O pretende artigo revisa o conceito e mostra algumas fraquezas a partir da análise dos casos históricos, incluído no período da Guerra Fria. Para testar essas deficiências identificadas, resume as características da política externa dos governos de Arturo Frondizi (1958-1962), Arturo Illia (1963-1966), a última ditadura militar (1976-1983) e Raúl Alfonsín (1983-1989). Finalmente o artigo faz uma classificação nova das políticas externas e nas conclusões, uma possível contribuição para o estudo comparativo histórico das políticas externas diferentes, propondo um esboço de investigação que une variáveis econômicas, políticas e estratégicas, a partir de uma perspectiva histórica.

Palavras-chave: Argentina, política externa, relações internacionais, relações Norte-Sur, teoria da dependência.

Introducción

Uno de los ejes centrales a la hora de clasificar la política exterior argentina en los últimos cincuenta años ha sido la cuestión de la autonomía. Esto es así porque desde la década de los sesenta surgió una serie de interpretaciones que buscaron comprender el fenómeno de la dependencia, y para ello se orientaron a comprender la relación de los países de América Latina con las potencias hegemónicas. Surgieron así categorías que buscaban explicar los distintos grados de autonomía con los que los Gobiernos se habían desenvuelto a partir de la política exterior implementada. La más significativa en esta línea en la Argentina fue la de Juan Carlos Puig, que dio origen a lo que se conoció como *doctrina de la autonomía*.

Sin embargo, desde la década de los noventa y hasta la gran crisis económica, política y social en todo el conti-

nente latinoamericano en 2001-2002, la reflexión sobre la autonomía y, por lo tanto, su utilización como parámetro de clasificación de la política exterior fueron prácticamente abandonadas o relegadas porque el pensamiento hegemónico neoliberal dejó de entender a dicha cuestión como comportamiento deseable para los Estados dependientes como la Argentina.

En los últimos años, la crisis de la hegemonía norteamericana y de las políticas neoliberales en la región, el auge de Gobiernos de nuevo signo político y la profundización de los procesos de integración revitalizaron el debate alrededor de la autonomía. El presente artículo repasa sintéticamente la principal corriente teórica que ha reflexionado sobre la problemática de la autonomía en la Argentina, y partiendo del análisis de algunos casos concretos (Gobiernos de distinto carácter entre 1945 y la actualidad) la revisa críticamente.

El objetivo es hacer un aporte conceptual al debate sobre la autonomía, para profundizar el análisis histórico de caso, así como los parámetros de clasificación existentes. Resulta interesante vincular la necesidad de construir conceptos y categorías que permitan comparar las diversas políticas exteriores aplicadas por los distintos Gobiernos, pero con un enfoque histórico que dé cuenta de la complejidad y evite el estiramiento conceptual.

Por ello, se repasan algunos casos de políticas exteriores en los cuales se vislumbran márgenes de autonomía, para revisar la utilidad de los conceptos existentes y proponer nuevos enfoques de análisis.

La doctrina de la autonomía y autonomía heterodoxa

En la década de los cincuenta y sesenta surgió en América Latina la teoría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y sus posteriores críticas, las teorías de la dependencia. Como se dijo, esto dio lugar a una importante contribución a la reflexión profunda respecto de la inserción internacional de los países del continente. A partir de allí, el cuestionamiento y la mirada crítica sobre las características de la periferia –no solamente respecto de los condicionantes económicos, sino también de la sujeción política y del rol de las élites dirigentes locales– se remitieron a una impugnación de la dependencia y a la

necesidad de buscar alternativas en la relación con el mundo.

En ese contexto, el concepto de *autonomía* apareció como la contrapartida de la descripción de la situación de opresión y vulnerabilidad de los países dependientes. Las particularidades de esta formación económico-social han sido analizadas en detalle por distintas vertientes de las llamadas *teorías de la dependencia*, durante la década de los sesenta y setenta, que partieron de la discusión con las teorías del desarrollo (Rostow) –en sus vertientes de la *dualidad estructural* y el *estructuralismo cepalino* de Raúl Prebisch–, así como con las versiones ortodoxas del marxismo. Podríamos clasificar a estas teorías en tres grandes grupos: 1) autores y trabajos que niegan la posibilidad del desarrollo capitalista en la periferia, porque este sistema solo conduce al subdesarrollo; 2) autores que estudian los condicionantes para el desarrollo en la periferia a partir de la hipótesis del *estancamiento estructural*, y 3) autores y trabajos que analizan la existencia de un modo capitalista de producción en la periferia, subrayando la forma dependiente que adopta en relación con el capitalismo de los centros. Algunos autores ponen énfasis en la construcción de una “teoría del subdesarrollo”, como André Gunder Frank, Theotonio dos Santos y Ruy Mario Marini, otros en el análisis de los obstáculos del desarrollo nacional, como Celso Furtado y Osvaldo Sunkel (Sotelo Valencia, 2005).

Helio Jaguaribe (1979) fue quien en primer término orientó los estudios

sobre la dependencia a las relaciones internacionales. Entre todas las cuestiones que el autor analiza, es particularmente interesante el planteo que realiza respecto del rol de las élites locales, ya que son estas las que asumen la dependencia a cambio de diversas ventajas de clase. Jaguaribe diferenció cuatro niveles de estratificación en el sistema internacional resultante de la segunda Guerra Fría: las naciones con primacía general, con primacía regional, con autonomía –es decir, margen de autodeterminación en asuntos domésticos y capacidad de actuación internacional independiente– y las dependientes (mayoritarias), cuya actuación se encuentra condicionada por factores y decisiones externos. Esa categoría:

[...] incluye a la gran mayoría de los países del mundo. En él se encuentran los países que no disponen de requisitos para ubicarse en niveles más altos. Tales países, a excepción de algunos remanentes coloniales, poseen nominalmente la condición de Estados soberanos, dotados de órganos propios de gobierno y acreditados como interlocutores independientes ante otros Estados y organismos internacionales. (Jaguaribe, 1979, p. 93)

Para este Jaguaribe, la autonomía significa margen de autodeterminación en asuntos domésticos y capacidad de actuación internacional independiente (1979, pp. 96 y 97); asimismo, considera que esa autonomía puede lograrse en función de dos condicio-

nes: la viabilidad nacional y la permisividad internacional.

En la Argentina, fue Puig quien retomó las formulaciones de Jaguaribe para definir y estudiar la cuestión de la autonomía. Para Puig (1980) la autonomía es la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real. Construyó, además, una serie de tipos ideales para explicar los distintos periodos a partir de nuestra historia como colonia española. La dependencia y la autonomía en estado puro (es decir, no verificables en la realidad) constituyen los extremos de la historia y el camino que deben recorrer los países periféricos en la consecución de su autonomía. Elaboró, entonces, cuatro modelos con los cuales buscaba representar gradaciones progresivas de la autonomía, de acuerdo con el comportamiento de las élites dirigentes:

- La dependencia paracolonia, en la cual las élites que conducen un Estado periférico o dependiente actúan prácticamente como un apéndice económico, político e incluso ideológico de la potencia central
- La dependencia nacional, que correspondería al caso de la política exterior argentina en el periodo que va entre la emancipación y la Primera Guerra Mundial, caracterizada por la existencia de un proyecto de las élites locales, pero de forma subordinada y dependiente de la metrópoli.

- La autonomía heterodoxa, donde ubica a la “tercera posición” peronista, entre otros, caracterizada por una élite que, si bien no confronta totalmente con los intereses estratégicos de la potencia dominante, su proyecto es disiente en gran medida, especialmente en lo que hace a la defensa de los propios intereses.
- La autonomía secesionista, donde las élites causan problemas internos y externos por una ruptura total con la potencia hegemónica, sin la correcta evaluación de las consecuencias (Puig, 1988).

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 élites 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. (Puig, 1988, p. 20)

Este autor, que 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 pe-

ronistas, en la que había coincidido el margen potencial de decisión autónoma del país y con el margen actual (1988, p. 33). La categoría teórica es definida como un estadio donde lo que Puig (1984) llama los “supremos repartidores nacionales” discrepan con la potencia dominante 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.

Históricamente, Puig lo aplica –si bien distinguiendo matices– para otros casos en el periodo 1955-1973. Se refiere así a la política exterior aplicada por los Gobiernos de Frondizi, Illia, Levingston y Lanusse (Puig, 1980). 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 periodo de “persistencias autonomistas heterodoxas en un contexto político disfuncional y económico dependientista” (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 Estados Unidos, ya que en todos los casos pueden citarse elementos en los cuales existe un relativo margen de autonomía.

Uno de los aspectos más endebles es que la autonomía es medida de forma exclusiva respecto del país que se considera hegemónico en el periodo, 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 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 (1988) 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. (p. 39)

Los autores Mario Rapoport y Claudio Spiguel (2005) fueron los primeros en llamar la atención sobre estas debilidades, y sostuvieron acertadamente 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).

Análisis de los casos históricos: ampliando la mirada sobre las potencias y la vinculación entre política interna y externa

Para poder realizar aportes teóricos sobre la problemática de la autonomía, debemos partir del análisis histórico de distintos Gobiernos donde se hayan puesto en práctica diversas estrategias de política exterior; lo que pone sobre la mesa algunas de las limitaciones de los enfoques teóricos citados es el análisis histórico y, por lo tanto, es desde allí de donde hay que partir para elaborar nuevos conceptos.

Si analizamos la historia de las relaciones internacionales en la Argentina, uno de los aspectos que podemos detectar a partir de los estudios realizados desde la década de los ochenta 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 triagular de la década de los veinte 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 acá referida 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. De esta manera, se descuida otro aspecto, que es la existencia de otras relaciones asimétricas y que también significan nuevos lazos de dependencia, con otras potencias secundarias.

Por lo tanto, a partir de un breve desarrollo de los casos de la política exterior de Arturo Frondizi, Arturo Illia, la última dictadura militar (1976-1983) y el Gobierno de Raúl Alfonsín –para seleccionar algunos ejemplos–, se afina en este artículo la clasificación tradicional de Puig que coloca a las tres primeras dentro de la autonomía heterodoxa, y se recupera 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 lugar, porque esa tendencia puede expresarse en algunas de las áreas de la política y no en todas.

La política exterior de Arturo Frondizi (1958-1962) estuvo vinculada de manera muy estrecha al proyecto económico que se llevaría adelante: el desarrollismo. Los sucesivos viajes del presidente y de su secretario de relaciones económicas y sociales tuvieron como objetivo principal crear relaciones que permitieran el ingreso del capital extranjero, norteamericano en mayor medida, pero también europeo y soviético. El desarrollismo fue efectivamente un proyecto industrialista, basado en la convicción de que la industrialización era el medio para adaptar la economía argentina a la mundial, pero que rompía con el modelo peronista defensor del nacionalismo empresario –discutiendo el tipo de autonomía intentada por este– y por oposición abría las puertas a los organismos multilaterales, que se convirtieron en grandes acreedores del Estado argentino. A contramano de las tendencias tercermundistas de Bandung y de las formulaciones peronistas de la tercera posición, que representaban una lucha contra el dominio de las grandes potencias, el desarrollismo teorizó como única opción la necesidad de recurrir a ellas como fuentes de inversión para alcanzar el desarrollo, lo que terminó por profundizar las crisis del balance de pagos y el endeudamiento. Por lo tanto, los márgenes de autonomía respecto de Estados Unidos en el ámbito político diplomático de

la política exterior deben interpretarse como parte de una estrategia de inserción multilateral, más que como contracara de un proyecto defensor del nacionalismo económico, como había sido la tercera posición de Perón (Míguez, 2011).

Durante los cuatro años de su Gobierno, Arturo Frondizi fue sufriendo una gran pérdida de poder y autonomía en la toma de decisiones, y abandonando las concepciones que había sostenido durante la etapa de oposición al Gobierno peronista y en sus primeras formulaciones teóricas. El pacto con el peronismo que le había permitido ganar las elecciones se rompió rápidamente debido a la política económica implementada y los sectores conservadores y liberales se opusieron desde el inicio, con la anuencia de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, fue en el ámbito de la política exterior donde el presidente se negó a delegar su responsabilidad y manejo personal, y se mantuvo fiel a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

A lo largo de su Gobierno y en cuanto a la dimensión político-diplomática, la tradición ideológica del propio presidente se expresó en varias oportunidades. Los casos más notorios fueron los reparos expresados a la recién lanzada Alianza para el Progreso, su alto perfil al intentar mediar entre Cuba y Estados Unidos, recibir a Ernesto *Che* Guevara (símbolo de la revolución antiimperialista, nacional y socialista en América Latina) en la quinta presidencial, la

oposición ferviente del Gobierno argentino a la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) y su política respecto del continente latinoamericano y en particular de Brasil (Morgenfeld, 2012).

Existen trabajos que por lo anterior identificaron la política exterior de Frondizi como “independiente”, como el caso de Archibaldo Lanús (1984), mientras que otros focalizaron en los aspectos de apertura en cuanto al 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 Estados Unidos (Rapoport, 1997).

Comprender a fondo la política exterior de Arturo Frondizi requiere partir de un complejo análisis de variables internas y externas. Alain Rouquié (1994) 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” (pp. 146 y 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.

Es cierto que 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 entre las causas se encuentra el golpe militar que lo derrocó en 1962. 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 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 Estados Unidos (s. a., 1958).¹

Entre los elementos que explican las posibilidades de aplicar una política

con margen de autonomía respecto de 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.

Más allá de las limitaciones de esa política que Frondizi denominaba *independiente*, haciéndose eco de la política exterior independiente elaborada por Janio Quadros, esta generó gran rechazo en las clases dirigentes. Si bien fue el triunfo del peronismo en las elecciones de 1962, el punto cúlmine a partir del cual el presidente tendría los días contados, las medidas de política exterior y la posición ideológica de Frondizi y Frigerio frente a la dinámica compleja de la Guerra Fría fueron, en cierto modo, causales de su derrocamiento. En síntesis, se advierte en este caso la coexistencia de la defensa de la autodeterminación de los pueblos en el ámbito diplomático y una políti-

¹ En el informe "The Outlook for Argentina. National Intelligence Estimate" (5 de agosto de 1958), en una nota al pie, se aclara especialmente: "durante el régimen de Aramburu, Argentina acompañó al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (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" (p. 495).

ca de apertura al capital extranjero en condiciones de privilegio en el ámbito económico de la política exterior.

En el caso del Gobierno de Arturo Illia (1963-1966), el distanciamiento respecto de 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 la presidencia 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. Esto, 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 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, y de 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 Kenne-

dy que visitó Buenos Aires entre el 8 y el 10 de noviembre de 1963— y del Senado de Estados Unidos (Míguez, 2012). Asimismo, 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 además aplicó controles de precio que alcanzaron a productos de la canasta familiar, bienes de consumo especiales y tarifas públicas. 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 los procedimientos para aprobar nuevas especialidades medicinales y los requisitos por cumplir, así 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 deva-

luación del peso y una política monetaria restrictiva. Lo anterior constituyó un punto clave de tensión externa e interna (Míguez y Morgenfeld, 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). Hizo pie en la necesidad del desarrollo nacional, la integración continental y la confianza en la Alianza para el Progreso.

Hay que destacar que fue durante este Gobierno que se consiguió, respecto del histórico reclamo por las Islas Malvinas, la aprobación de la Resolución 2065 de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que instaba a Inglaterra y a Argentina a proseguir sin demoras las negociaciones por la soberanía. Otro de los hitos de la gestión del canciller Zavala Ortiz fue su participación en la llamada Carta de Alta Gracia. En esa localidad cordobesa tuvo lugar a principios de 1964 una reunión convocada por la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana, que constituía un encuentro previo a la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Allí se aprobó la Carta de Alta Gracia, un documento donde los países latinoamericanos denunciaban el carácter discriminato-

rio de la estructura del comercio internacional y responsabilizaban a dicha cuestión de las dificultades que atravesaban los países “subdesarrollados”. La delegación argentina propuso la creación de un Fondo Mundial de Financiación de Alimentos, que funcionara dentro del ámbito de las ONU, para que los países proveedores, contribuyentes y beneficiarios pudieran formar parte del control del comercio de este tipo de bienes (Míguez, 2015).

Asimismo, el costado económico de esa orientación “universalista” se completó en los hechos con una significativa diversificación comercial que incluyó no solo una apertura hacia la Unión Soviética, evidenciada en el crecimiento de los volúmenes exportados entre 1964 y 1966, sino también en la venta de cereales a la República Popular China.

Sin embargo, la definición de la política estuvo condicionada por la compleja relación con Estados Unidos y las repercusiones políticas de la revolución cubana en el continente, el peso de la deuda externa, las presiones internas –entre ellas las propias diferencias con su canciller, Miguel Ángel Zavala Ortiz, proveniente del radicalismo unionista y de orientación liberal– y las posiciones de las Fuerzas Armadas.²

Uno de los sucesos más significativos giró en torno a la intervención estadou-

² Para un análisis de la relación entre Estados Unidos y América Latina respecto de la seguridad hemisférica ver a Romano (2012).

nidense en Santo Domingo, en 1965, y a la consiguiente presión al resto de los países americanos para multilateralizar la ocupación. La invasión tuvo gran repercusión en el plano político interno argentino (Míguez, 2012). La propuesta de Estados Unidos, creación de la Fuerza Interamericana de Paz para apoyar su decisión unilateral, generó fracturas dentro del Gobierno, así como diversas expresiones y manifestaciones a favor y en contra de la participación argentina.

Fue nada menos que el canciller Zavala Ortiz quien apoyó la moción de multilateralizar el conflicto, alegando que para garantizar la paz era mejor “multilateralizar” la intervención, en lugar de que continuara siendo “unilateral”, lo que suscitó diferencias, debates, fracturas, renuncias y disputas internas, tanto en el propio Gobierno de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRD), como en la oposición parlamentaria (Unión Cívica Radical Intransigente [UCRI], Movimiento Integración y Desarrollo [MID], socialismo) y extra-parlamentaria (el peronismo proscrito, movimiento estudiantil, partidos de izquierda, sindicatos). Por esta razón, la Argentina nunca envió tropas, y el presidente no presentó el pedido al Parlamento. A pesar de la presión, Illia mantuvo una posición que denunciaba el comunismo y su intervención, pero afirmaba la necesidad de combatirlo a través del desarrollo y los programas de ayuda. Las Fuerzas Armadas, especialmente el sector azul, consideraron que esto implicaba una posición “tibia” del Gobierno frente al avance del

comunismo y un escollo en la relación con la potencia predominante. Medios de comunicación vinculados con los sectores dominantes como *Primera Plana* y *Confirmado* utilizaron su crítica a la posición ambigua del Gobierno y sus columnas sobre el tema para contribuir al desprestigio de la figura del presidente, acrecentar la sensación de “amenaza” que representaba el peronismo para las clases dirigentes y sectores medios, y así legitimar el latente golpe de Estado.

La vinculación entre el caso de Santo Domingo y el golpe de Estado es clara. Constituyó parte del telón de fondo que desembocó en el alejamiento del general Onganía de la Comandancia en Jefe del ejército en noviembre de 1965, y esa renuncia iniciaba de algún modo la cuenta regresiva del golpe militar (Rouquié, 1994).

Por lo tanto, 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, lo que coincide con una de las características centrales del concepto de *autonomía heterodoxa*, y diferencia claramente de la conducta del Gobierno de Frondizi. En términos diplomáticos y militares, la cuestión es más compleja de definir, puesto que coexistieron políticas que confrontaron con Estados Unidos, como la negativa al envío de tropas a Santo Domingo, entre otras con las cuales el canciller Zavala Ortiz intentaba mostrar acercamiento. Ejemplo de esto último es la

firma conjunta en mayo de 1964, entre el canciller y el entonces embajador de Estados Unidos, Mc. Clintock, de un convenio de cooperación militar que se basaba en la aceptación del nuevo concepto de la *seguridad continental*; con esto se reemplazó la doctrina de la amenaza externa por la interna, es decir, la ideológica. Era la base de la nueva Doctrina de la Seguridad Nacional.³ Específicamente, se trataba de un *memorándum* de entendimiento respecto al Programa de Asistencia Militar (Military Assistance Program [MAP]), que refrendaba la cooperación en el marco de la amenaza castrista-comunista en el interior de cada uno de los países latinoamericanos. Implicaba realmente un hito importante en la estrategia de seguridad estadounidense en la región (Míguez, 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.

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 Estados Unidos y de la Unión Soviética en términos de una nueva relación triangular (Rapoport y Spiguel, 2005). Las medidas adoptadas tuvieron como consecuencia una apertura de la economía que provocó la quiebra de ramas enteras de la industria

nacional, lo que reorientó la economía a la exportación de unos pocos productos primarios y a la especulación, y socavó las bases de cualquier tipo de inserción internacional autónoma.

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

Al mismo tiempo, el Gobierno fue mostrando rasgos de acercamiento económico cada vez más estrechos a intereses vinculados con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). De acuerdo con Rapoport (2006), 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–. 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

³ Para un análisis del devenir del concepto de *seguridad internacional* ver Cujabante (2009).

entre 1976 y 1979, y surgieron grandes emprendimientos de inversión y promoción industrial (Vacs, 1984). Se firmó un convenio 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 y maquinarias y vehículos (Rapoport, 2006).

Con la asunción del demócrata Carter en 1977, la relación política con Estados Unidos se fue enfriando (Vázquez Ocampo, 1987). Puede afirmarse que la relación con Estados Unidos estuvo signada 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 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 antsubversiva, Estados Unidos incluyó a Argentina en una política que buscaba denunciar los abusos contra los derechos humanos cometidos en el bloque soviético (Rapoport, 2006). 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). 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 Argentina, hecho que frenó las críticas que surgían en foros internacionales por parte de países de Europa Occidental y de organizaciones independientes (Paradiso, 1993).

Por lo tanto, lo anterior 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 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), Argentina rechazó el embargo cerealero de Estados Unidos contra la Unión Soviética, en respuesta a la invasión a Afganistán en 1980 (Lanús, 1984). Esto 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).

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 aparcamiento industrial orientado a mercado interno) y del capital financiero internacional (Rapoport y Spiguel, 2005). Hay que destacar que la nueva legislación sobre radicación de capitales e inversión extranjera (Ley 21.382) posibilitó una afluencia de capitales, y que para el periodo 1977-1980 Estados Unidos lideraba la inversión extranjera directa en el país con el 36,92 % de participación (Cisneros y Escudé, 1999).

Por lo tanto, a pesar del resentimiento inicial de algunos sectores y la presión de ciertos legisladores norteamericanos para que se aplicaran sanciones a Argentina por violaciones a los de-

rechos humanos, en octubre de 1978 se acordó incrementar las relaciones económicas (Cisneros y Escudé, 1999). Una reunión entre Videla y el vicepresidente Walter Mondale en Roma posibilitó una autorización del Departamento de Estado a un importante crédito del Eximbank para garantizar el financiamiento de la represa hidroeléctrica Yaciretá (Rapoport, 2006). Una vez más, en la relación entre ambos países influían corrientes diversas y contradictorias de un lado y de otro.

Estos elementos impiden afirmar que esa política en efecto heterodoxa pudiera considerarse autónoma, y 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 en apoyo a los contrarrevolucionarios nicaragüenses (Russell, 1988), y más adelante, hacia 1982, en el levantamiento de las sanciones económicas y militares previas (Aguirre Lanari, 1996).

Teniendo en cuenta todas estas cuestiones, resulta contradictorio considerar 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. La propia caracterización que hace Puig de la última dictadura militar se contradice con una de sus afirmaciones, donde sostuvo que:

[...] es preciso no confundir, medidas aperturistas, de ampliación de mercados, contestatarias de la potencia dominante en planos restringidos de expansión nacional, con auténticas estrategias autonomistas, las cuales suponen un grado aceptable de congruencia y complementación entre los diversos regímenes societales, a saber según Jaguaribe, el de valores, el de participación, el poder y la propiedad [...] Pretensiones autonomistas, ineludiblemente competitivas en lo económico y lo estratégico con las naciones industrializadas, no pueden sostenerse en América Latina, sin modelos de desarrollo interno congruentes y sin estar afincadas en la solidaridad estratégica, que no es ocasional y especulativa, con países que aspiran a lo mismo. (Puig, 1980, pp. 154 y 155)

Aquí aparece otra cuestión central, que es la vinculación que tiene en esta teoría la autonomía con la *solidaridad estratégica* con el resto de los países de América Latina (Simonoff, 2015). En efecto, Puig hizo una defensa del impulso a una integración solidaria que podría ser alcanzado por la celebración de alianzas estratégicas, la acción política sectorial, la firma de acuerdos bilaterales o multilaterales y la promoción de las políticas de cooperación

entre los países de América Latina (Bricceño Ruiz, 2014). Los Gobiernos de Frondizi y de Illia dieron importancia de modos diversos a esa solidaridad, pero sin duda no fue prioridad para el caso de la última dictadura militar.

En cuanto a la política exterior de Raúl Alfonsín, si bien queda fuera de la clasificación realizada por Puig, parece muy ilustrativa para complejizar la cuestión de la categorización de la autonomía en las relaciones internacionales y la política exterior. Durante los dos primeros años del Gobierno se pusieron rápidamente a prueba las expectativas y límites de una propuesta que pretendía establecer políticas de relativa autonomía respecto a Estados Unidos, sobre la base de las buenas relaciones con la socialdemocracia europea y con la Unión Soviética –principal comprador de los productos agroexportables hasta 1986–. Ello dio lugar a los intentos de armar el famoso Club de Deudores, la reunión de Berna donde se estancaron las negociaciones sobre Malvinas y el fracasado plan económico de la Multipartidaria. En cuanto a las cuestiones más puramente políticas, el Gobierno de Alfonsín buscó retomar el perfil históricamente democrático de la política internacional argentina (compromiso con la solución pacífica de controversias, respeto por la autodeterminación de los pueblos y la no injerencia de las potencias en los asuntos internos), lo que se evidenció en la posición del Gobierno adoptada en el caso del conflicto de Nicaragua y la participación en el Grupo Contadora, su voto en la ONU, su negativa a firmar

el Tratado de No Proliferación Nuclear y a la desactivación del misil Cóndor II, y en la permanencia en el Movimiento de Países no Alineados (Míguez, 2013).

Desde fines de 1984, por un lado, hubo un acercamiento paulatino a los dictámenes de las grandes potencias y de los organismos multilaterales de crédito, en el plano de la política económica exterior; por otro lado, persistieron políticas estratégicas o diplomáticas de alto perfil, con las cuales se buscaba actuar con cierto margen de autonomía, en especial respecto a Estados Unidos (Paradiso, 1993). Al mismo tiempo, y como se anticipaba, al menos hasta 1986, lo fundamental de las exportaciones agropecuarias seguía dependiendo del mercado soviético –en los marcos de la aún vigente Guerra Fría–, lo que explicaría en cierta medida la no suscripción por parte del Gobierno del reclamo internacional de cese de la ocupación rusa de Afganistán.

A partir de 1985, la tensión, por un lado, entre un “giro realista” y el ajuste económico acordado con el FMI en oportunidad del Plan Austral y, por otro, la política de alto perfil le generó al presidente acusaciones provenientes de distintos frentes, es decir, de quienes, criticaban la política económica partiendo de argumentos vinculados al nacionalismo económico y la defensa de la industrialización y mercado interno, así como de aquellos que bregaban por el abandono del alto perfil político, caracterizándolo peyorativamente como *principismo*. En síntesis, la política exterior llevada

a cabo por el Gobierno de Alfonsín logró mantener márgenes de autonomía respecto a Estados Unidos, sobre la base de sus buenas relaciones con la Unión Soviética, con Europa Occidental y con otros países latinoamericanos. Ahora bien, lo hizo especialmente en el área político-diplomática y estratégico-militar de la política exterior, y no en la dimensión económica. Desde el llamado giro realista se continuó profundizando la inserción internacional dependiente instalada a partir de la última dictadura militar, en el ámbito de la política económica, lo que consideramos rasgos estructurales de la dependencia se profundizaron (Míguez, 2013). La posibilidad de mantener una “relación madura” con Estados Unidos no estuvo basada en un proyecto autónomo global que revirtiera las condiciones impuestas por la última dictadura militar, sino en una estrategia de inserción multilateral, que pivotó entre Europa y la Unión Soviética.

Conclusión: afinando la clasificación

Para analizar la política exterior debemos entenderla en un sentido amplio, que abandone los límites tajantes respecto de la política interna, lo que tiene especial relevancia en el caso de la periferia donde el Estado tiene por función esencial la garantía de inserción en el mercado mundial (Evers, 1979). Política interna y política externa se hallan íntimamente relacionadas porque esa incorporación a las condiciones de acumulación del capitalismo mundial

solo puede realizarse en el plano nacional y a través de las clases dirigentes locales. En este sentido, se entiende por patrón de inserción internacional cierta regularidad en la relación de una nación con el resto de los actores del sistema internacional, siendo el resultado de las diferentes políticas exteriores de los Estados, pero también de las acciones internacionales de actores no gubernamentales (Perina, 1988). Con ello queremos afirmar que el Estado tiene aún un rol relevante en la adopción y promoción de determinado patrón de inserción internacional a través de la implementación de la política exterior y de la política económica interna. Por lo tanto, medir el comportamiento autónomo en el área de la política exterior implica también referirse a la política interna, dado el profundo entramado entre una y otra.

Por otra parte, coincidimos con Tokatlian y Carbajal (1995) cuando afirman que todo Estado-nación “para ser autónomo requiere: contar con un autodesarrollo; una autoconciencia de que se actúa con referencia a metas y propósitos propios; y una libertad de acción frente a los condicionamientos externos” (p. 8), para abonar la necesidad de vincular la política interna con la política externa a la hora de analizar los grados de autonomía.

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*, pueden distinguirse los siguientes:

- 1) Periodos cuando 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, Estados Unidos, en términos políticos, estratégicos y económicos. Podríamos clasificarlos como *períodos de construcción de autonomía*.
- 2) Otros momentos cuando 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 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 (2005) lo han considerado como *diversificación de la dependencia*.
- 3) Otros donde coexiste una afinidad en términos de la política económica interna y externa, entre el país y la potencia hegemónica del periodo, 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). 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, pueden considerarse como *estrategias de inserción internacional dependiente con márgenes de autonomía*.

Por lo anterior, rescatando la importancia fundamental de la Doctrina de la Autonomía y su aporte a la teoría de las relaciones internacionales, para hacer una caracterización sería importante tener en cuenta en cada periodo histórico, tomados en su conjunto, los siguientes aspectos:

1) Cuáles son las potencias predominantes en el sistema mundial en ese

momento, su relación y su vinculación con el país en cuestión.

- 2) La inserción económica internacional del país fomentada por la política pública, analizando condicionantes estructurales y medidas políticas, económicas y estratégicas implementadas en la coyuntura.
- 3) El posicionamiento político y diplomático respecto a cuestiones de agenda local e internacional.
- 4) 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 con las que es posible desarrollar una *autonomía horizontal*, respecto a la contradicción principal entre potencias hegemónicas y países subordinados.⁴
- 5) 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.⁵

⁴ El concepto de autonomía horizontal desarrollado por Míguez (2014) refiere la posibilidad de construcción de una autonomía para los países periféricos en ámbitos colectivos, donde puedan posicionarse de forma conjunta para reducir las injerencias de las potencias en aspectos políticos, económicos y sociales. Además, parte de asumir que la autonomía se construye en relación con otros países, pero en situación de relativa paridad respecto de las grandes asimetrías del sistema internacional.

⁵ Russell y Tokatlian (2009) han desarrollado un excelente modelo para conceptualizar la relación entre los países latinoamericanos y Estados Unidos. Los autores distinguen cinco modelos o tipos de vinculación existentes desde finales de la Guerra Fría, que incluyen el aislamiento, el desafío, la oposición limitada, el acomodamiento y finalmente el acoplamiento.

En general, para definir el contenido de la relación que un Estado tiene con el resto de los Estados del sistema internacional, es necesario tener en cuenta, entre las variables internas, el tipo de régimen político-económico, los diferentes actores gubernamentales que influyen en la formulación de política exterior, los temas que predominan en la agenda política y capacidades o instrumentos con los que se cuenta para la aplicación de la política y los intereses económicos y estratégicos que se disputan el contenido de esa política. Entre las externas, se destacan la estructura jerárquica del sistema internacional y el patrón de relaciones entre los países hegemónicos de dicho sistema, así como entre estos y los no hegemónicos.

Por todo lo dicho, ha sido objeto de este artículo considerar una serie de variantes para caracterizar la política exterior de los distintos Gobiernos, que nos posibilite la comparación, pero sin caer necesariamente en tipos de ideales que no nos permitan un análisis de profunda interpretación; es decir, respetando la particularidad histórica.

Referencias

- 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.
- Briceño Ruiz, J. (2014). Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 9(18), 9-41.
- Calduch Cervera, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- 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-ree.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.
- Escudé, C. (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina (1942-1949)*, Buenos Aires: Editorial De Belgrano.
- Evers, T. (1979). *El Estado en la periferia capitalista*. Coyoacán: Siglo XXI.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, (45), 91-130.
- 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. Figallo, B. y N. Brenta. *Los proyectos de nación en la Argentina. Modelos económicos, relaciones internacionales e identidad* (pp. 231-250). Buenos Aires: Consejo Nacional de Ciencias Económicas.
- 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.
- Míguez, M. C. y Morgenfeld, L. (2016). Contratos petroleros, intervención estatal y Santo Domingo: tres puntos de tensión en las relaciones Argentina-Estados Unidos durante el gobierno de Illia (1963-1966). En M. A. Lopes y M. C. Zuleta (Eds.), *Mercados en común. Estudios sobre conexiones transnacionales, negocios y diplomacia en las Américas (siglos XIX y XX)* (505 – 541). México, D. F.: El Colegio de México.
- Morgenfeld, L. (2012). Desarrollismo: alianza para el progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962). *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, XX(39-40), 133-163.
- 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.
- Romano, S. M. (2012). Seguridad hemisférica, asistencia y democracia a inicios de la guerra fría. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(1), 211-240. Recuperado el 27 de octubre de 2016, de <http://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/96/1731>
- 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.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *CIDOB*, (85-86), 211-249.
- 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.
- Sotelo Valencia, A. (2005). *América Latina: de crisis y paradigmas. La teoría de la dependencia en el siglo XXI*. México, D. F.: Plaza y Valdés.
- Tokatlian, J. G. y Carbajal, L. (1995). Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. *CIDOB* (28), 7-31.
- 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.