

Bidondo, Abril; Pasos, Lucrecia

Abril Bidondo

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Lucrecia Pasos

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Laporte Juan Pablo. Manual de la Política Exterior Argentina.
2022. Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba). 375pp..
ISBN:978-950-23-3275-8

Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

ISSN: 1515-3371

ISSN-e: 2314-2766

Periodicidad: Semestral

vol. 32, núm. 64, 2023

revista@iri.edu.ar

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/26/264192016/>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Como su nombre lo indica, el libro propone ser un manual que recorre el curso seguido por la política exterior argentina (PEA) y los principales temas que han dominado su agenda en diversos contextos históricos de nuestro país. Por su parte también propone ser una manual porque brinda elementos para la construcción de la disciplina y las diversas corrientes de estudio (desde metodológicas a teóricas). El libro es una compilación de ensayos, un total de treinta y tres, escrito por una pluralidad de autores especialistas en cada tema que pertenecen a distintas generaciones y/u orientaciones. Allí radica lo diverso y amplio del mismo.

La obra comienza con el capítulo uno, el cual da cuenta del avance de la política exterior como ciencia, de la evolución de la disciplina desde lo académico, los cambios en la forma de investigar, y el desarrollo de las instituciones que le dieron forma, hasta el golpe militar de 1976. Juan Carlos Puig es el teórico que va a marcar los estudios internacionales argentinos desde lo institucional, lo teórico, lo conceptual y lo metodológico, con su propuesta sobre la importancia de la alternativa de los países latinoamericanos de adquirir mayor autonomía en el sistema internacional. Hechos importantes como la implosión de la crisis de la deuda y los estragos de la Guerra de Malvinas iniciaron nuevamente estudios internacionales, dando muestra del avance, expansión y consolidación de su institucionalización.

El segundo, tercer y cuarto capítulo dan cuenta del marco interpretativo y los enfoques metodológicos utilizados por la disciplina, cuyo objetivo es la desnaturalización del estado y su relación con la economía política internacional para comprender el orden global formado por las ideas, las capacidades materiales, y las instituciones, desarrollando diferentes teorías. En el primero, se explicitan las tres tradiciones en torno al hombre, el estado y el sistema internacional: la tradición realista (el estado debe imponerse sobre la sociedad), la universalista (el estado debe velar por los vínculos comunitarios) y la internacionalista (tiene de las dos anteriores) producto del contexto internacional de 1919.

En el segundo, se realiza el estudio de la PEA y su desarrollo en las diferentes fases históricas, en 1940-1960 donde predominan enfoques históricos-jurídicos, que priorizaron la relación con países, regiones; y la geopolítica que se fusiona con el realismo clásico. En los años setenta, la teoría normativa y metodología de investigación descriptiva, cómo a medida que pierde fuerza el enfoque de dependencia, empieza a tener fuerza el de autonomía, con Puig los actores y procesos internos. Por otra parte, Russell distingue entre quienes hacen PE (estructura de decisión) como (el proceso de decisión mismo) y el qué (contenido). Surgen nuevas construcciones conceptuales como el realismo periférico y el neidealismo periférico con los aportes de Tokatlian y Pardo, Escudé (visión utilitarista, resignificación de la autonomía en términos de los costos relativos del ejercicio de la libertad de acción) y Russell. En el tercero desarrolla la metodología como mecanismo de poder, y da cuenta de la ausencia de jerarquía en la discusión metodológica en política exterior, presznas, y concluye con los problemas para el desarrollo de dicha historiografía en nuestro país.

Entre los capítulos seis y dieciséis, el libro realiza un recorrido sobre los diferentes gobiernos desarrollados en nuestro país, primero con el proyecto de nación y la consolidación del estado después, desde 1853 hasta el gobierno de Mauricio Macri. Tiene en cuenta los discursos de los dirigentes, las prioridades de sus políticas exteriores, y las dimensiones fundamentales de las relaciones internacionales, con el papel que desempeñan los presidentes, sus gabinetes, el congreso, la cancillería, los factores de poder y las organizaciones de la sociedad civil.

Los capítulos 6, 7 y 8 analizan las prioridades de la PEA, los conflictos y teorías utilizadas para resolverlos. El primero analiza el período 1853-1880, donde son dos las teorías de PE que abordan las dos preocupaciones centrales de los dirigentes en esta etapa. La de omnibalaceo de Escudé, para entender la supervivencia de estos dirigentes frente a las amenazas que los ponen en peligro para que sobreviva el estado embrionario. Y la teoría de transición del poder de Abente, con el esfuerzo de los dirigentes para revertir su insatisfacción con un status quo desfavorable, y la situación de fuerzas en el cono sur. El segundo, se enfoca en la Argentina agroexportadora 1880-1914, y su PE; cuyo objetivo es proporcionar garantía a los inversores extranjeros, asegurar la financiación externa del estado, y ampliar los mercados europeos para poder colocar la producción agropecuario (política atlantista, liberal y abierta al mundo), y defiende el espacio territorial del estado en litigios con países limítrofes. El tercero analiza al radicalismo, y el periodo de entreguerras 1914-1945, donde se observan dos PE, una de corte comercial liberal que evitaba la aparición de conflictos, y otra caracterizada por la realpolitik del nacionalismo territorial. Mostrando como hito el pacto Roca-Runciman, es decir, el trato preferencial con las inversiones británicas, y la neutralidad argentina en las guerras mundiales, signo de su aislamiento diplomático, con los militares como nuevos actores de la política.

El capítulo 9, analiza el gobierno peronista y su discurso de la tercera posición en el contexto internacional. Distinguiendo el periodo de 1946-1948, como ciclos de transición, y lo define como un gobierno estatista, defensor del capital nacional y aferrado a una política autonomista, muestra del por qué Estados Unidos apoya el golpe de Lonardi. Finaliza, Puig hablando de autonomía heterodoxa, donde la política exterior coincide el margen potencial de decisión autónoma del país con el margen actual.

El capítulo 10 y 11 dan cuenta de la introducción de los conceptos de péndulo económico y político de Mario Rapoport y Claudio Spiegel. Al primero 1955-1976, lo analizan como un periodo de oscilaciones entre regímenes políticos y proyectos económicos. La PE emergió así, como un factor catalizador de la inestabilidad institucional de aquellos años. “Conductas autonomistas, conjugadas con el nacionalismo económico, y

políticas aperturistas que pugnaban por una asociación con las grandes potencias”. En el segundo, explica cómo el proceso cívico militar se propuso inclinar el “péndulo político” a favor de las elites agrarias y de poderosos grupos económicos locales e intermediarios de capitales extranjeros. Las diplomacias económica y militar de la dictadura convergen en un modelo “triangular” de dependencia comercial con el “Este” y de dependencia tecnológica y financiera con el “Oeste”, donde las organizaciones de derechos humanos fueron un factor determinante a nivel internacional.

El capítulo 12 trata la vuelta a la democracia con el gobierno de Raúl Alfonsín, siguiendo a Russell se analiza la relación asimétrica con Estados Unidos, la búsqueda de estrategias compensadoras con Europa Occidental y la Unión Soviética, las estrategias horizontales con la región con los diferentes organismos de consulta y la política territorial. Nos da cuenta de los debates teóricos del momento, y de las diferentes posturas tomadas por nuestro país.

El capítulo 13 y 14 nos hablan de los cambios ocurridos en la política internacional hacia el fin del conflicto bipolar, y a su fin, el desarrollo de vínculos polígamos. El primero, muestra el cambio en la política exterior e interna del peronismo con Menem, cercana a Estados Unidos. Por otro lado, la consolidación de un pensamiento único en las dimensiones económicas, políticas y culturales, que altera las tradiciones doctrinarias e ideacionales sobre las que se habían elaborado las PE en Latinoamérica, y como la lógica de autonomía fue cediendo lugar ante la lógica de aquiescencia. Las teorías en relaciones internacionales tendieron a fortalecer las miradas liberales y proclives al alineamiento con los grandes poderes y fomentaron esta idea. El segundo, trata sobre el gobierno de la alianza y Duhalde. En el primero, continúa el acercamiento a Estados Unidos, con el acompañamiento de Argentina en el voto castigo a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU; pero, reanudó las negociaciones por la soberanía de las islas Malvinas. En cambio, Duhalde, desarrolla con el exterior vínculos poligámicos con Estados Unidos, Europa, Brasil y otras regiones como África y Asia, como muestra de un intento de diversificar la agenda internacional del país, y dando prioridad al Mercosur.

Los capítulos 15 y 16 trabajan los gobiernos kirchneristas y macristas respectivamente en torno al desarrollo de su PE. El primero en tres órbitas: el alejamiento de los Estados Unidos y el acercamiento a la región latinoamericana; la apuesta por un nuevo orden regional/global y la profundización de los vínculos con Rusia y China; y el distintivo enfoque para el reclamo de las Islas Malvinas. En las elecciones 2009 y 2011 comienza a ganar espacio semántico el término “autonomía” en los ámbitos académicos dedicados a las relaciones internacionales.

El segundo nos presenta una PE desideologizada, que busca atraer préstamos y apertura a nuevos mercados para los exportadores; y de inserción dependiente. Su autor explica cómo se preocupó por exaltar las bondades del libre comercio y la inserción global, en contraste con el aislacionismo del kirchnerismo, y hace un análisis profundo sobre los fracasos que tuvo su PE, siendo funcional a la estrategia política de la Casa Blanca de fragmentar lo más posible la región, restando importancia a iniciativas como la CELAC, destruyendo la Unasur y transformando al Mercosur en una mera plataforma para la apertura comercial. Avaló la política de Trump de asediar a Venezuela, reforzó iniciativas alineadas con Washington.

Entre los capítulos diecisiete y diecinueve presentan al lector un amplio panorama del vínculo entre la Economía Política Internacional (EPI) y la PE. El primero de ellos, se propone desarrollar el objetivo, función y desafíos de la economía en el campo de las Relaciones Internacionales. Involucra dos niveles de análisis: nacional y sistémico, proponiéndose analizar la puja entre ganadores y perdedores. Define la problemática y las escuelas de pensamiento que le dieron origen. Busca comprender la construcción del sistema internacional y la PE sobre los interrogantes: ¿Quién se beneficia? ¿Quién se perjudica?

El capítulo dieciocho, se centra en preguntar qué rol juegan las creencias y emociones en la composición de la PEA. Propone un abordaje desde el análisis de dos trayectorias: los sistemas de creencias y las emociones. El primero de ellos hace referencia a las imágenes nacionales, los lentes con los cuales mirar la información relativa al entorno por el cual se percibe y simplifica la realidad. Citando a Russell como iniciador de este

debate en Argentina. Esta idea se asocia a la importancia de estudiar la PEA desde también los componentes internos. El problema que allí se presenta es, por ejemplo, la relación causal entre creencias y resultados de la PEA y el acceso a las fuentes de información, interferencia y situacionales ¿Qué función pedagógica cumplen en el discurso público?

El capítulo diecinueve por su parte aborda desde la EPI la dimensión económica de la PEA, tema de gran importancia para la agenda al igual que las Instituciones Financieras Internacionales, debido al peso que tienen en la PEA de los países. El acento está puesto en el vínculo que desarrollan dentro de la EPI, el FMI como agente de la PE de otros países, pero principalmente en la relación con los países en desarrollo.

Los capítulos del veinte al veintitrés presentan un amplio recorrido sobre características internas de la PEA, desde diversos planos y actores de análisis. El capítulo veinte se propone reflexionar sobre la política comercial argentina y sus principales debates y rasgos. Analiza las diversas etapas sosteniendo que Argentina es un reflejo de cómo los determinantes sistémicos a largo plazo resultaron clave para el fomento de estructuras domésticas, pero que en el corto plazo las estructuras domésticas dieron contenido a la PEA. El capítulo entonces define las estructuras comerciales, el perfil dominante y sus determinantes y los principales rasgos de las instituciones que la formulan. El autor propone un análisis detallado sobre las debilidades y fortalezas de la composición y las tendencias estructurales del comercio (como la crisis en la balanza de pagos, concentración en productos primarios, acceso a mercados). Para finalizar el autor reflexiona sobre cómo la discusión sobre política comercial en Argentina se dicotomiza en dos modelos ideologizados: agro versus industria; libre comercio versus proteccionismo.

En el siguiente capítulo la línea de debate propone un análisis sobre el Poder Legislativo y la diplomacia parlamentaria como objeto de estudio. Aquí se analiza el funcionamiento del dicho poder en el país, cómo su alcance y funciones impactan en la PE y reflejar cómo se identifica la construcción de la agenda pública, cristalizando los intereses que responden a las relaciones de fuerza, articulando como intermediario entre el poder institucional y los ciudadanos.

El capítulo veintidós se propone problematizar la relación entre la política de defensa y la PE analizando la construcción de la agenda, la definición del problema, la toma de decisiones y los grupos que influyen en el nivel estratégico operacional. El autor sostiene que ambas presentan una relación simbiótica, ya que contribuyen a la seguridad del estado. Analiza los planos de interacción, factores que la moldean y finaliza con una descripción de las particularidades argentinas.

El capítulo siguiente plantea un abordaje sobre las instituciones gubernamentales que intervienen en materia de PE, sus grados de intervención y sus condicionantes. Se propone focalizar en sus atribuciones y organizaciones, características de las trayectorias políticas y la formación profesional de quienes han desempeñado funciones en el país, entre los años 1983 hasta el presente. Hace especial énfasis en explicar características y funciones del rol presidencial, el Canciller y la Cancillería en general.

Para finalizar, el libro propone una última parte sobre la relación de la PEA con el mundo exterior, identificando diferentes aristas que están en constante interacción. Esto hace referencia a los capítulos comprendidos entre el veinticuatro y el treinta. El capítulo veinticuatro propone reflexionar sobre las iniciativas y actuaciones encabezadas por Argentina en materia de PE en los organismos internacionales y los principios que allí defiende. En particular analiza el comportamiento del país en la Sociedad de las Naciones, Naciones Unidas, el Sistema de Seguridad Continental, el Sistema Antártico, la Cuestión Malvinas, el Sistema multilateral, la no proliferación nuclear, la política ambiental, los Derechos Humanos, y el ámbito económico con la cuestión de la deuda externa. El objetivo de dichas actividades siempre versó en la defensa de los principios básicos que defiende el país, la defensa de los intereses nacionales y la autonomía.

El siguiente capítulo propone discutir dos elementos en particular: las cuestiones teóricas de la seguridad internacional y la PE, entre el statu quo y la transformación. El autor brinda no solo una definición de los conceptos sino también su relación bidireccional y los postulados teóricos desde las diversas escuelas o teorías

dominantes. Finaliza presentando los temas relativos a la agenda de transformación, motivada por un mundo de escasez, de multipolarismo desquebrajado, desafíos que hoy tensionan a la política exterior.

En el capítulo veintiséis, el autor introduce al lector en las características del Derecho Internacional, la forma en que debe abordarse y los principales modelos que se debaten. Realiza un análisis pormenorizado del modelo relacional y el modelo institucional e invita a pensar su enfrentamiento dialéctico o su convivencia. Problematiza la tensión que presenta la resistencia de los estados a las competencias cedidas a las organizaciones y la extensión de sus competencias. Para finalizar presenta el debate sobre la desigualdad de los estados y la hipocresía que tienen las relaciones internacionales, planteando la desigualdad jurídica y frente a ello la necesidad de un derecho social a nivel internacional.

En el capítulo siguiente se propone reflexionar sobre los movimientos de Derechos Humanos principalmente, los lineamientos que se ven al interior de Estados Unidos. Luego analiza las perspectivas propias al interior de la PEA, contradictorias a las recién mencionadas, identificando los principales pilares y ejes de dicha política, que colocan al país símbolo de paradigma a nivel internacional.

El capítulo veintiocho propone un racconto de las experiencias de integración de América Latina, desde los procesos independentistas hasta el propio nacimiento del Mercosur, identificando a la región como un espacio primordial de la PE. También presenta en debate cómo se fue transformando la integración en las últimas décadas y que iniciativas la caracterizan. Finalizando propone también un recorrido por las etapas del Mercosur, actores, pilares, estrategias y los virajes que tomó desde su creación hasta las actuales tensiones que transita.

El capítulo siguiente propone problematizar la aparición de nuevos actores en el sistema internacional, como las unidades políticas subestatales como fenómeno de las últimas décadas. Debate su origen, atributos, desafíos, tipos de paradiplomacia, y las relaciones con el estado. Luego se aborda la dimensión de las provincias argentinas en la inserción global, reflexionando sobre cómo adquieren autonomía en sus propias políticas y estrategias de vinculación, en el marco de un proceso global que promueve dicha gobernanza.

El capítulo treinta propone reflexionar sobre las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de Naciones Unidas y cómo Argentina participa desde sus orígenes gracias a que constituye parte fundamental de la PE. Examina dicha participación y finaliza presentando herramientas de análisis para las OMP, especificando las diferentes dimensiones de su abordaje.

Los capítulos treinta y uno y treinta y dos proponen una recopilación histórica de la presencia del país en el Atlántico Sur. El primero de ellos, se basa en la PEA hacia las Islas Malvinas, analizando los principales lineamientos etapas y desafíos de las negociaciones desde los orígenes de la república hasta la actualidad. El segundo analiza la presencia en la Antártida, presentando un desarrollo histórico de la misma, los principales lineamientos de la PEA y los desafíos que hoy se presentan en dicho ámbito.

El libro concluye con el capítulo treinta y tres, a cerca del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Define su origen, antecedentes, características, composición, formación de los funcionarios diplomáticos y sus funciones, desde su creación hasta la actualidad.

La obra contribuye a precisar y pensar la agenda de PEA a lo largo de su desarrollo histórico y la diplomacia en sus diversas aristas. Como sostiene Tokatlian en el epílogo, las contribuciones del manual 'son esenciales para elevar la calidad del debate público sobre la reflexión, la planeación, la adhesión y la implementación de la inserción internacional de la Argentina hoy' (p. 363).