

*Los condicionantes internos y la política exterior*

---

---

*El vínculo entre los condicionantes internos  
y la política exterior.  
Reflexiones sobre el caso argentino*

*The relationship between domestic constraints  
and foreign policy.  
Reflexions about the Argentine case*

**Anabella Busso\***

RESUMEN

Este artículo intenta responder dos interrogantes que atraviesan la relación entre los condicionantes internos y la política exterior en Argentina. El primero está ligado al campo académico, e indaga sobre las razones de la llegada tardía al país de la influencia de los enfoques teóricos que destacan la necesidad de analizar los condicionantes internos para comprender adecuadamente el devenir de la política exterior. El segundo se vincula con aspectos político-ideológicos, y analiza por qué a partir del proceso de redemocratización los condicionantes domésticos crecieron en importancia como fuentes de la política exterior y generaron distintas respuestas por parte de los gobiernos de turno. Seguidamente, se describen brevemente y críticamente los efectos que ocasionaron cada una de dichas respuestas sobre los contenidos de la acción externa y las condiciones de vida de la sociedad.

Palabras clave: condicionantes internos, política exterior, Argentina, sociedad.

---

\* Investigadora independiente del Conicet. Profesora titular de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

## ABSTRACT

This article tries to answer two questions that go through the relationship between domestic constraints and foreign policy in Argentina. The first is linked to the academic field and aims to analyze why the influence of intermestic approaches came late to the country. The second is linked to political-ideological aspects and aims to explain why, from the process of redemocratization, domestic constraints grew in importance as sources of foreign policy and generated different responses during each administration. Finally, we describe briefly and critically the effects of these answers on the contents of the external action and on the society's living conditions.

Keywords: domestic constraints, foreign policy, Argentina, society.

Fecha de recepción: 18 de febrero de 2019

Fecha de aceptación: 27 de marzo de 2019

## Introducción

Desde finales de la década de 1960 y muy especialmente de la de 1970, numerosos estudios de Relaciones Internacionales y Política Exterior (PE) en los países centrales han destacado la necesidad de incluir los condicionantes internos para comprender adecuadamente el proceso de formulación y ejecución de la PE. Los aportes de Rosenau (1967), Putnam (1988) y Moravcsik (1993) son una muestra de la relevancia de la cuestión.

Sin embargo, en el caso de Argentina, la aplicación de estos enfoques fue más tardía. En este marco, puede hacerse una primera pregunta: ¿por qué dichos enfoques comenzaron a valorarse con posterioridad a lo recomendado por el *mainstream*, cuando la influencia teórica de la producción estadounidense en nuestro país ha sido significativa? Posteriormente, de manera paralela a la recuperación democrática en 1983, la tendencia se modificó, iniciándose un período donde se incrementaron las investigaciones basadas en enfoques interactivos que incluyen y valoran el análisis de los condicionantes domésticos como fuente para la formulación de la PE (Lanús 1984; Escudé, 1984, 1987 y 1990; Busso, 2010 y 2016a; Míguez, 2013 y 2016; Rapoport y Spiguel, 2003; Rapoport, 2004; Russell, 1991; Russell y Tokatlian 2015; Morgenfeld 2018). Dicho cambio habilita una segunda pregunta en torno a cuáles son las razones que explican este giro.

Desde la perspectiva asumida en este trabajo, causas de origen académico y político afectaron y afectan el análisis de la relación entre los

condicionantes internos y la PE. En este marco, las tradiciones teóricas predominantes hasta la década de 1980, la definiciones de PE, la disputas sobre si la PE es una política pública (PP) con la mismas características que otras o tiene particularidades que la diferencian de manera significativa, cruzaron los debates académicos. Simultáneamente, la dimensión político-ideológica de cada gobierno afectó el nivel de democratización de la PE en cuanto a la participación social en su proceso de formulación, como en sus contenidos. Así cuestiones tales como si la PE debe orientarse más en función de los condicionantes domésticos o externos para lograr una inserción internacional exitosa; qué actores deben ser incluidos en los debates sobre la misma; si la PE debe continuar enmarcada en las formas, instituciones y prácticas tradicionales o debe afrontar procesos de cambio como otras PP fueron algunos de los ítems afectados por la preferencias ideológicas de quienes ocuparon la Casa Rosada. Desde el de vista de la autora, esta situación se complejiza debido a las sucesivas crisis que enfrentó Argentina desde 1983. Dentro de ellas, la acontecida en el 2001 es, hasta el presente, la más profunda y puede describirse como un episodio cercano al *colapso estatal*.

A partir de esta caracterización puede afirmarse que la preeminencia o no de los condicionantes domésticos como fuente de la PE fue el resultado de ambas influencias: académica y política. Por ello, este artículo propone dar un conjunto de respuestas, seguramente parciales, a las preguntas enunciadas en el párrafo anterior. A tal efecto se repasarán brevemente los impactos teóricos y conceptuales, los debates ligados a la condición de la PE como PP, las interpretaciones sobre si el camino para la formulación de la PE debe ser de adentro hacia afuera o a la inversa, qué demandas deben atenderse -domésticas o sistémicas- para lograr una buena inserción internacional y en qué sentido las crisis recurrentes afectan la formulación de la PE.

A los efectos de cierta precisión conceptual es conveniente aclarar que los condicionantes internos o domésticos suelen definirse de manera tipológica, es decir, asociados a una serie de variables propias del ámbito interno de un país. Van Klaveren (1992, 179 y ss) subraya el peso del sistema político, que incluye al régimen político; la política económica o estrategia de desarrollo adoptada por el gobierno de turno; los actores y las características del proceso de toma de decisiones y, por último, los recursos o capacidades, tangibles o intangibles, que el Estado posee a la hora de llevar adelante la formulación de PE, como los factores económicos, demográficos, geográficos, étnicos, culturales. Por su parte Russell, en línea con Rosenau, destaca que, además de las variables sistémicas, existen cuatro macro-

variables internas que aportan metodológicamente para el análisis de la PE: individuales, de rol, gubernamentales y sociales (Russell, 1991).

Lo dicho hasta aquí no significa tomar una posición ligada a la hipótesis de los enfoques del modelo político-social que sostiene que las preferencias externas son siempre endógenamente determinadas y no son fijas (Lima, 1994), pero sí entendemos que el desarrollo de los estudios de PE ha consolidado el supuesto de que la conducta externa de los estados depende de una articulación inconstante de factores domésticos y sistémicos. En este sentido, coincidimos parcialmente con Russell (1991) cuando afirma que esta es una cuestión esencialmente empírica y no filosófica. Esta caracterización es válida metodológicamente y por ello siempre es necesario identificar la red de causas que más influyen en la explicación de una política o, en términos más cualitativos, pensar en el conjunto de acontecimientos que contribuye a comprender una política, en este caso específico la PE. Dicho conjunto predominante de causas o acontecimientos puede, en ocasiones, ser prioritariamente sistémico o mayoritariamente doméstico en otras, sin que esto signifique adoptar un determinismo explicativo.

Sin embargo, esta mirada metodológica debe compensarse cuidadosamente cuando el análisis se realiza sobre la elección que cada gobierno hace en referencia a las fuentes de formulación de la PE. Aquí, los componentes político-ideológicos ocupan un lugar relevante y muy difícilmente puedan ser separados plenamente del debate filosófico en tanto discuten dos opciones: si la PE debe formularse de *afuera hacia adentro* o de *adentro hacia afuera*. Como se verá más adelante, esta no es una elección neutra. Una u otra dirección afecta tanto el perfil de las decisiones de los actores nacionales e internacionales como el impacto que estas generan en los escenarios socio-económicos nacionales. Dichos impactos pueden ser coyunturales o permanentes y alcanzar mayor o menor relevancia en función del contexto analizado. Consecuentemente, la inclusión de los condicionantes internos en el proceso de comprensión de la PE involucra describir el momento histórico, identificar a los actores que participan de ese proceso y analizar el juego de presiones de los diversos sectores que intentan moldear el accionar externo de un país de acuerdo a sus propios intereses (Busso, 2016-a). Por ello, como afirma Breuning (2007, 117) la variable condicionantes domésticos requiere ser pensada de forma desagregada por medio de la identificación de distintos niveles de análisis. Asimismo, dichos condicionantes deben ser vistos no sólo como limitaciones, sino como oportunidades para el desarrollo de determinadas políticas. Finalmente, debe considerarse que, desde una perspectiva académica y política, reconocer la importancia de los condicionantes domésticos contribuye a la comprensión

de dos temas que se interrelacionan con la cuestión analizada: la condición de la PE como PP y la posibilidad -o no- de fomentar un proceso de democratización de la PE.

### *Las influencias académicas: teoría, conceptos, contextos históricos y política pública*

Como señalamos anteriormente, la influencia de los enfoques teóricos que incluyen a los condicionantes internos como fuente de formulación de la PE llegó a Argentina tardíamente y se jerarquizó desde el retorno del país a la democracia.

Un primer intento de respuesta a la pregunta sobre por qué dichos enfoques comenzaron a valorarse con posterioridad a lo recomendado por el *mainstream* puede rastrearse en la dimensión teórica.

Es sabido que la comunidad epistémica internacionalista señala a la escuela realista como el principal paradigma interpretativo de las Relaciones Internacionales hasta los setenta. Para el realismo clásico las causas de la PE se encuentran únicamente en el contexto internacional y, por lo tanto, el diseño de esta PP es una respuesta de los estados a las amenazas y oportunidades del escenario externo. En esta visión, el Estado

es un actor racional y unificado que adopta una PE como reflejo de los riesgos y ocasiones que le presenta el sistema internacional -global o regional- con el fin de maximizar sus intereses. (Lasagna, 1996, 45).

Consecuentemente, como afirma Lima (1994) estos enfoques asumen que la PE se configura en un proceso relativamente aislado de la sociedad en la que ocurre, a lo que -desde nuestra perspectiva- debe sumarse la concepción elitista que el realismo clásico tiene sobre quienes están en condiciones de pensar el mundo, identificar el interés nacional y defenderlo. Esta es una tarea propia del estadista junto a una burocracia especializada, mientras que la participación de la sociedad a través de la presentación de reclamos e intereses, como ocurre en otras PP, no es considerada necesaria y, más aún, es evaluada como perjudicial.

La academia argentina recibió la influencia realista y consideró sus argumentos como una de las fuentes centrales para explicar la PE hasta la década de 1980. A diferencia de lo acontecido en Estados Unidos, donde el predominio de esta escuela convivió con las teorías liberales -que vinculaban la PE al tipo de sistema político y permitían miradas desagregadas del

Estado- y las conductistas -que impulsaban los estudios sobre proceso de toma de decisiones (Allison, 1975)-, en Argentina, el influjo realista opacó al resto de los enfoques e, inclusive, tampoco se privilegiaron los ajustes que la propia escuela realista realizó a través de sus corrientes como el realismo neoclásico<sup>1</sup> (Rose, 1998).

A pesar de ello, es necesario mencionar propuestas teóricas nacionales y regionales que, provenientes de disciplinas y convicciones ideológicas diversas, operaron como límite a la consolidación realista. En Argentina se destacan el pensamiento de Prebisch canalizado en la teoría del desarrollo y los aportes de Puig vía la teoría de la autonomía; mientras que entre las contribuciones regionales sobresale la academia brasileña con autores como Dos Santos, Furtado, Marini, Cardoso, quienes fueron parte de la intelectualidad que propuso la teoría de la dependencia, y sumó el pensamiento enriquecedor de Jaguaribe. Estas teorías tienen en común la preocupación por el desarrollo nacional y la necesidad de buscar mayores grados de autonomía política. En este sentido, sus líneas argumentales reclaman que las acciones políticas y económicas externas se orienten hacia la solución de los problemas locales y, desde un punto de vista metodológico, sus análisis recurren a variables domésticas y sistémicas.

Algunos resultados positivos de la sustitución de importaciones propuesta por los desarrollistas y el interés académico-político que despertó la teoría de la dependencia palidieron cuando se sentaron las bases del modelo neoliberal-conservador liderado por Reagan y Thatcher a inicios de la década de 1980. Estas nuevas ideas actuaron como mandatos que se expandieron en la globalizada década de 1990, favoreciendo la preminencia de un *pensamiento único* y de las llamadas *democracias por default*<sup>2</sup> que

---

<sup>1</sup>A lo largo de las décadas de 1980 y 1990 aparecieron obras que continuaban abrazando los postulados centrales del realismo clásico pero también reflexionaban sobre las limitaciones de dicha corriente y aportaron sobre el rol de los condicionantes internos. En ese marco, el realismo neoclásico sostiene que los factores sistémicos determinan los lineamientos generales de la PE de todo Estado y argumenta que el objetivo y las ambiciones de PE de un país están conducidos primero y principalmente por su lugar en el sistema internacional. A pesar de ello, este enfoque destaca que para entender la forma en que los estados interpretan y responden al ambiente externo se debe analizar cómo las presiones externas son trasladadas a través de las variables intervinientes al nivel de la unidad en tanto las decisiones de PE son tomadas por los líderes políticos y las elites, por lo cual son sus percepciones de poder relativo las que importan y no solamente las cantidades relativas de recursos físicos. Es por ello que países con iguales capacidades materiales actúan de forma diferente en virtud de sus distintas estructuras domésticas (Rose, 1998, 146-147).

<sup>2</sup> En términos de Whitehead (1993), lo que se dio en esos años en América Latina, es un fenómeno de *democracia por default*. En este marco el autor establece una relación entre

conllevaran la despolitización de la sociedad civil y la consiguiente disminución de su participación como fuente de las PP, entre ellas de la PE. Sin embargo, la crisis del modelo neoliberal en Argentina en 2001 abrió la puerta tanto a una mayor movilización social como a la recuperación de los conceptos políticos y económicos de las *teorías del Sur*. Estos últimos, que habían sido parte del discurso de Raúl Alfonsín, resurgieron en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner cuando argumentaban sobre los contenidos de la PE y su conexión con las necesidades e intereses domésticos. Sin embargo, esta estructura conceptual no logró un estatus hegemónico, como lo muestra su dilución en los gobierno de Carlos Menem y Fernando de la Rúa después de la experiencia alfonsinista y actualmente con la gestión de Macri que sucedió a doce años de kirchnerismo.

Por otra parte, desde una perspectiva empírica, la distribución de poder a nivel global también contribuyó a consolidar el supuesto de que la PE responde principalmente a las influencias sistémicas. Dicho supuesto era más evidente para los estados débiles que para los poderosos. En este marco, más allá de la inicial inserción internacional de Argentina como granero del mundo, durante el siglo XX el país se enmarcó entre los estados en vías de desarrollo y fue, en términos *cepalinos*, parte de la *periferia*, continuando sus debates sobre cuál sería el esquema de inserción internacional apropiado (Miranda, 2001, 2012). La persistencia de problemas políticos y la ausencia de desarrollo incrementaron a nivel político, académico y social la percepción de que las influencias externas provenientes de los estados centrales y los actores económicos internacionales condicionaban fuertemente el diseño de la PE (Russell, 1991). En otras palabras, las ideas predominantes señalaban que los estados en vías de desarrollo lidiaban con un escenario donde el poder estaba en otro lado y el espectro de alternativas para la PE era limitado.

Sin dudas, estas percepciones tenían sustento efectivo. Las experiencias regionales que habían intentado por vías diversas aplicar políticas exteriores autonómicas, ligadas a las necesidades de desarrollo locales o impregnadas por nuevas propuestas ideológicas, se enfrentaron a los límites impuestos por

---

despolitización y hegemonía neoliberal cuyo principal beneficio es evitar la *inestabilidad populista*. Así, el neoliberalismo podía proveer una vía de consolidación democrática donde los políticos debían mantener altos niveles de despolitización mientras avanzaban en las reformas de mercado. Obviamente, este análisis se ve obligado a reconocer que la democracia consolidada por este medio carece de muchos de los elementos usualmente vinculados con la idea de democracia liberal: alto grado de participación, posibilidad de elección entre alternativas políticas, derechos ciudadanos extendidos.

los estados más poderosos<sup>3</sup>. Así, la coincidencia entre percepción y realidad contribuyó a que el debate sobre el predominio de las influencias sistémicas versus las domésticas en el diseño de la PE, adquiriese un perfil más filosófico y político que empírico. De esta manera aparece una paradoja. Mientras focalizar la atención en los factores externos como causas centrales de la PE era parte de una mirada política crítica hacia los grandes poderes, acotar simultáneamente la importancia de condicionantes internos, especialmente aquellos canalizados en mayores demandas sociales y un incremento del nivel de politización, limitó el proceso de construcción de la PE como PP y su consecuente democratización.

En consonancia con lo anterior, el debate sobre si la PE es una PP con características particulares, también conforma el grupo de motivos por los cuales los estudios sobre la relación entre condicionantes internos y PE se desarrollaron tardíamente en Argentina.

La literatura actual sobre PE ha avanzado sobre el supuesto de que es necesario trabajar el concepto de PE entendido como una PP (Lima, 2013), sometida a las mismas exigencias que otras políticas estatales. Esto conlleva entenderla, como subrayaron hace tiempo Rosenau (1967) y Putnam (1988), en el marco de la interacción permanente entre los ámbitos interno e internacional.

Si bien la preocupación de la academia sudamericana para analizar la PE como PP es creciente (Lima, 2013; Milani y Pinheiro, 2012 y 2013; Busso, 2010; Belém Lopes, 2013; Míguez, 2017), esta tendencia coexiste con quienes afirman que es innecesario y poco pertinente realizarlo porque está claro que la PE es una PP más. De ahí la necesidad de aclarar que los nuevos enfoques no desconocen su condición formal de PP, sino que subrayan la lejanía o ausencia de la sociedad en el proceso de formulación de la PE, esto la diferencia de las interacciones típicas que el Estado y la sociedad mantienen cuando se formulan otras PP.

Para Oszlak y O' Donnell la PP es concebida como

... un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada

---

<sup>3</sup> El peronismo en 1945, Guatemala en 1954, Cuba en 1959, República Dominicana en 1965, Chile en 1973, Nicaragua en 1979, Granada en 1983, son ejemplos de algunos casos en los que Estados Unidos y otros actores operaron -vía sanción, aislamiento o intervención militar directa- contra cualquier proceso político que vinculara la PE con cambios internos en favor de los intereses de la sociedad.

orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. (1981: 6).

Así, toda PP enlaza tres sistemas: el político, el administrativo y el social, en función de que conjuga una respuesta a problemas o necesidades de la sociedad; que tiene lugar fundamentalmente en el ámbito de lo político y que es ejecutada por los cuadros administrativos (Salazar Vargas, 2009).

Por ello, como ya afirmamos, pensar la PE como PP en primera instancia implica poner la mirada sobre los actores domésticos y su interrelación con el Estado para, posteriormente, examinar cómo esa dinámica impacta sobre la PE, afectando su nivel de politización y democratización y sus contenidos. Sin embargo, esta mirada debe ser cautelosa cuando conecta causalmente y de forma lineal un conjunto dispar de actores y situaciones sociales, políticas y económicas domésticos con la idea de una *PE democráticamente orientada*. En ese sentido, como el análisis del fenómeno en Sudamérica es novedoso, compartimos con Belém Lopes que

... su conceptualización deberá permanecer abierta, construyéndose a través de narrativas, nutriéndose de prácticas e ideas y atendiendo al criterio minimalista de considerar como dignas de apreciación las posibilidades que la población de un Estado dotado de instituciones democráticas tiene para influir –y, en última instancia, condicionar– el rumbo de su propia PE (2013: 8).

En Argentina, esa no ha sido ni la práctica política ni la mirada académica predominante. Entre los factores que echan luz sobre esta característica aparece la limitación de la participación social en los procesos políticos fruto de la inestabilidad institucional determinada por la presencia recurrente de gobiernos autoritarios. La generación de PP diseñadas como fruto de una articulación democrática entre el Estado y la sociedad no existió en Argentina durante muchos años. Asimismo, la violencia de los gobiernos militares lograba acotar los avances que en términos de participación política y consolidación de la sociedad civil se lograban bajo las experiencias democráticas desarrolladas antes de cada golpe de estado (Garretón, 1982; Borón, 1983; Simonoff, 2010; Rapoport 2010).

En ese contexto, el tipo y la calidad del sistema político no sólo alejó a la PE de la sociedad, sino que consolidó el supuesto teórico y metodológico de que la cercanía entre ambas era una práctica privativa de las democracias desarrolladas. Desde esta perspectiva la fortaleza de distintos mecanismos institucionales diseñados en esos países era la vía a través de la cual se canalizaba y se legitimaba la representación de los intereses locales en la PE. Así, el rol activo de los parlamentos; la existencia de *lobbies*

institucionalizados; la presencia de *thinks tanks* eran identificados como los medios a través de los cuales se transmiten los intereses de diversas regiones o provincias, sectores económicos privados, sociedad civil y posturas académicas para que ellos lleguen al Estado y sean tenidos en cuenta en el diseño de PP. Esta práctica no era fácilmente trasladable a los países en vías de desarrollo, como Argentina, debido a que vivían bajo gobiernos autoritarios o de institucionalidad democrática menos consolidada y carecían de instituciones públicas y privadas que conectasen las necesidades e intereses locales con la acción externa del Estado.

Sin embargo, en Argentina, tanto la vuelta a la democracia como las crisis reiteradas generaron mayores demandas sociales que, debido a la condición interméstica de la PE, en algunas ocasiones impactaron sobre la dirección de esta PP<sup>4</sup>. Asimismo, la creciente complejidad de la agenda global que conlleva la participación de diversas agencias estatales más allá de las fronteras nacionales y las disputas crecientes de actores políticos, económicos, sociales y sus respectivas conexiones internacionales complejiza el proceso de toma de decisiones sobre la acción externa del Estado. Consecuentemente, acordamos con Milani y Pinheiro que la PE necesita

de parámetros de investigación que incorporen los diversos actores presentes en su proceso decisorio, en su más diversas formas de participación tomando en cuenta los distintos modelos de interacción política (influencia, participación, cooperación, resistencia, conflicto (2013, 12).

Ello no desconoce que en Argentina el sistema presidencialista y la Constitución Nacional favorecen la concentración de la toma de decisiones sobre cuestiones externas en el poder ejecutivo, tendencia que no se modificó con el regreso a la democracia.

En el campo de los conceptos que refieren y caracterizan a la PE, el supuesto sobre la necesidad de entenderla en el marco de la interacción permanente entre los ámbitos interno e internacional y no sólo sujeta a las influencias sistémicas, así como la tarea ineludible de pensarla en términos

---

<sup>4</sup> A modo de ejemplo puede mencionarse, entre otros, el apoyo de la sociedad argentina a la firma del acuerdo con Chile por el conflicto del Canal de Beagle; el rol desempeñado por la Asamblea Ambientalista de Guleguaychú durante el conflicto con Uruguay por la instalación de pasteras en el río homónimo; el protagonismo de varios organismos de derechos humanos en la gestión externa de Argentina sobre esta cuestión durante el kirchnerismo; las acciones de la DAIA y la AMIA para decretar inconstitucional el Memorandum de entendimiento con Irán firmado por el gobierno argentino.

de una PP sometida a las mismas exigencias que otras políticas estatales, viene siendo marcado por distintos autores desde la década de los ochenta.

Consecuentemente, durante los últimos treinta años en América Latina en general y en Argentina en particular, las conceptualizaciones de PE han ido enfatizando, de diversas maneras y con distinta intensidad, la coexistencia de variables internas y externas como parte de la dinámica sobre la cual se diseña y ejecuta la PE, mientras que otros enfatizan la atención de las demandas locales como la principal tarea que compete a la PE en tanto PP. Un breve repaso de definiciones sustenta lo dicho.

Ya a fines de la década de 1980 Roberto Miranda entendía que la PE es la expresión o la estrategia que tiene la sociedad política para percibir el mundo y para proponer modos de inserción del Estado en el contexto internacional. Esto significa tener en cuenta los aspectos materiales o contenidos de la PE, los cuales a su vez tienen que ver con el hecho de la interacción entre los que son exógenos y los que son endógenos (Miranda, 1988, 22).

En esa misma etapa Perina sostenía que la PE se expresa en un conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado, precisamente en respuesta a ciertas demandas y determinantes internos tanto como externos, calculados para cambiar o preservar las condiciones del contexto internacional, siempre con el objetivo de promover los intereses y valores del Estado en el sistema internacional (Perina, 1988, 13).

Un tiempo después, Alberto Van Klaveren (1992) argumentaba que la PE de un Estado es la expresión internacional de una sociedad, pero también sirve para integrar al mundo en esa sociedad.

Por su parte, Lasagna considera que la orientación del régimen refleja, por un lado, las creencias básicas del grupo que gobierna acerca de los asuntos mundiales y cómo ellos se relacionan con los intereses externos e internos del Estado. Por otro, refleja la coalición de intereses sociales, económicos y políticos asociados al régimen. La premisa teórica de este concepto es que un grupo o coalición dirigente deja su impronta tanto en las metas y objetivos del Estado en asuntos externos, como en la naturaleza de la reacción del Estado ante estímulos internacionales. Esto último se refleja en el estilo diplomático que adopta un régimen. (Lasagna, 1996, 54-55).

Ya en el siglo XXI, definiciones como la de Lafer (2002) entienden que la tarea de la PE como PP es traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el poder de control de una sociedad sobre su destino. Para el autor esto implica una evaluación de la especificidad de intereses y necesidades basada en una visión, más o menos explícita, de cómo realizar

el bien común de la colectividad nacional, lo cual no constituye una tarea fácil.

Como puede observarse en este conjunto de definiciones de autores latinoamericanos aparecen una serie de consideraciones -necesidades internas, expresión internacional de una sociedad, expresión o estrategia de la sociedad política, relación entre tipo de régimen y PE, coalición de intereses nacionales, entre otras-, que superan ampliamente aquellas nociones que entienden la PE solo como la reacción gubernamental a las influencias sistémicas.

En breve, la incorporación de la dimensión interna es el dato distintivo en tanto esta constituye el elemento nuevo en comparación con las líneas de trabajo fomentadas por el realismo clásico. Así, subrayar la importancia de reconocer la creciente naturaleza interméstica de la PE señala también la necesidad de tener en cuenta cómo los condicionantes internos operan sobre la PE debido a que esta es, cada vez más, diseñada y ejecutada como una PP sometida a los vaivenes locales tal como ocurre con otras dimensiones de la acción gubernamental, pero sin olvidar que la PE recibe constantemente impactos externos que abarcan el espectro que va desde las acciones cooperativas hasta las más conflictivas generadas por actores gubernamentales y no gubernamentales de origen externo.

Estos avances conceptuales en las definiciones de PE provenientes de la academia latinoamericana no se reflejan con la misma intensidad en términos de estudios empíricos sobre los cuales sustentar estas conceptualizaciones. Con esto queremos señalar que si bien se ha constituido en un lugar común hablar de PE como PP, destacar su condición intermestica y señalar que como consecuencia de ello también existen condicionantes domésticos, siguen siendo más numerosos los estudios que se concentran en las influencias sistémicas que los que avanzan sobre los análisis de los condicionantes internos o aquellos que se dedican a analizar la vinculación entre ambos niveles de influencia y su impacto sobre la PE.

### *La dimensión político-ideológica y los condicionantes internos*

Al inicio de este trabajo sostuvimos que a partir de la redemocratización, la atención sobre los condicionantes internos se incrementó comparativamente con etapas anteriores pero, a pesar de ello, esta manera de entender la PE no se convirtió en una visión hegemónica en tanto el perfil político-ideológico de cada gobierno se proyectó sobre la valoración positiva o negativa de los condicionantes domésticos como fuente de la PE. Por ello,

desde 1983 en adelante se identifican vaivenes intensos en las referencias a las fuentes de formulación de la PE (Busso, 2014). A pesar de este dato consideramos válido preguntarnos sobre cuáles son las razones que explican el incremento del rol de los condicionantes domésticos sobre la PE argentina desde la redemocratización.

En un primer intento por dar respuesta a esta pregunta abordamos dos temas que, por cierto, no agotan el análisis. A saber: las crisis cíclicas por las que atraviesa Argentina y algunas cuestiones conexas a las pugnas ideológicas en torno al tipo de inserción internacional que el país debería lograr, tales como las discusiones sobre si una inserción exitosa se basa en una PE que se construye de *adentro hacia afuera* o de *afuera hacia adentro* y si los contenidos de la PE deben privilegiar la satisfacción de las demandas domésticas o las sistémicas.

### *Crisis y Política Exterior*

La experiencia de llegar al gobierno en el marco de una crisis y que la situación doméstica condicione la PE fue un dato relevante desde el regreso a la democracia. De hecho la historia de este período muestra escenarios de este tipo de manera reiterada. La asunción de Alfonsín se produjo con posterioridad al gobierno militar iniciado en 1976 caracterizado por un alto nivel de violaciones de los derechos humanos, un marcado proceso de liberalización y desindustrialización de la economía, un fuerte endeudamiento y una creciente inflación. A esto se sumaba la derrota frente a Gran Bretaña en la guerra de Malvinas, lo que profundizó la desinserción internacional del país.

De manera similar, el arribo a la Casa Rosada de Carlos Menem en 1989 aconteció en una profunda crisis económica y en un contexto hiperinflacionario donde el aumento de precios alcanzó en ese año un 4.923,6% (Bulner 2003) y desató crecientes demandas sociales y fuertes presiones de los sectores empresariales, financieros y mediáticos que ocasionaron la entrega anticipada del poder por parte de Alfonsín.

En diciembre de 1999 se inició la administración de Fernando de la Rúa al frente de la Alianza entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FREPASO). Esta afrontó escenarios de crisis en el corto plazo por causas de origen mixto. Desde lo político las desavenencias en la coalición gobernante condujeron a la renuncia del vicepresidente, mientras que las consecuencias negativas del modelo neoliberal causaron la implosión de la economía argentina y la dimisión del presidente a mediados de su mandato. Las consecuencias de la llamada crisis de 2001 involucraron también serias

dificultades para establecer un gobierno de transición que finalmente recayó en Eduardo Duhalde.

Néstor Kirchner heredó la crisis de 2001, considerada la más profunda de la historia argentina por sus múltiples consecuencias económicas, políticas, institucionales y sociales. En este sentido, el default, las cuasi-monedas, el desempleo, la pobreza, las dificultades para garantizar la gobernabilidad, el deterioro de la figura presidencial y el descreimiento de la sociedad en la política generaron una sensación de anomia generalizada que estaba presente en mayo de 2003 cuando el presidente asumió su cargo.

Así, en el marco de las consecuencias negativas que la experiencia neoliberal dejó en América Latina, el caso argentino tuvo una gravedad especial que puede enmarcarse en lo que Corigliano (2007) denomina como casos de "tránsito hacia el colapso estatal" o de "estados que ya muestran indicadores de colapso estatal". Para caracterizar esta afirmación, recurrimos a Pauline H. Baker y John A. Ausink (1996)<sup>5</sup>, quienes proponen diez indicadores de colapso estatal, en tanto entendemos que cinco de ellos describen, de manera integral o parcial, lo acontecido en la Argentina de 2001. A saber: a) desarrollo económico desigual<sup>6</sup>; b) agudas y severas dificultades económicas ligadas a la ausencia de estabilidad política<sup>7</sup>; c) éxodos humanos masivos, crónicos o sostenidos<sup>8</sup>; d) Progresivo deterioro o

---

<sup>5</sup> En Argentina Corigliano (2007) introdujo el concepto de colapso estatal para analizar el impacto de los condicionantes internos sobre la PE en épocas del gobierno de Isabel Martínez de Perón. Es él quien sugiere tomar como referencia el texto de Baker y Ausink (1996).

<sup>6</sup> De acuerdo al INDEC desde octubre de 2001 a octubre de 2002 el número de nuevos pobres se incrementó a un ritmo de 600.000 personas por mes. En mayo de 2002 el 53% de los argentinos vivía en hogares pobres (19, 1 millones de personas) mientras que para octubre de ese año el porcentaje había aumentado al 57,5% lo que sumaba 20,81 millones de personas. De ese total, 9,95 millones eran indigentes (Bermúdez 2003). Esta situación afectó especialmente a los sectores sociales más vulnerables y produjo un impacto muy significativo sobre la clase media que, en sus franjas media-media y media-baja sufrió un marcado deterioro de sus condiciones de vida.

<sup>7</sup> Sobre finales del gobierno de De La Rúa, el país dejó de recibir crédito externo y, ante la ausencia de divisas, las autoridades nacionales decidieron limitar la extracción de fondos de las cuentas de libre disponibilidad, naciendo el llamado 'corralito'. Además, entre la renuncia de De La Rúa el 20 de diciembre de 2001 y el 2 de enero de 2002, Argentina tuvo cuatro presidentes. En un breve período se declaró la suspensión del pago de deuda externa -lo que constituyó el mayor default de deuda soberana acontecido hasta ese momento-, se puso fin al sistema de convertibilidad y, posteriormente, se optó por el sistema de pesificación asimétrica.

<sup>8</sup> En el caso argentino dicho éxodo se canalizó en la emigración de científicos y segmentos económicamente activos de la población. Según Lelio Mármora, un dato que ilumina la dimensión que este fenómeno alcanzó durante la crisis es comparar los 600.000 argentinos que vivían en el exterior hasta entonces con los 160.000 que se fueron en dos años (2000-

eliminación de los servicios públicos como síntoma de la falta de gobernabilidad y de credibilidad del Estado<sup>9</sup>; e) suspensión del Estado de derecho como indicador de la declinación en el funcionamiento de las instituciones democráticas<sup>10</sup>.

Como lo demuestran estos indicadores el Estado argentino manifestó claros signos de colapso estatal y la magnitud de la emergencia trajo consigo la preeminencia de la agenda interna como fuente para el proceso de formulación de PE. En síntesis, en Argentina la crisis neoliberal tendió al colapso estatal. Pobreza, exclusión, migraciones, descreimiento en la política, debilidad institucional, demandas sociales masivas y anomia eran algunos de los síntomas. Por ello, siguiendo a Garretón, lo que estaba en juego en América Latina después de la crisis de los '90 era "la recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad y la posibilidad de construir una capacidad de acción política frente al mundo globalizado y la fragmentación interna" (2006: 112). Esta necesidad era urgente para Argentina y, en ese escenario, el kirchnerismo privilegió las necesidades domésticas como fuentes para la PE. Un claro ejemplo de esta postura se evidenció en expresiones del Presidente tales como debemos "pensar el mundo en argentino" (Kirchner, 2003) y en en los criterios de negociación utilizados con los acreedores externos a quienes que en múltiples ocasiones se les señaló que si Argentina no se desarrollaba no podría pagar. En este marco, el entonces Ministro de Economía, Roberto Lavagna (2005, 37) sostenía "sin crecimiento con inclusión social no hay capacidad de pago durable en el tiempo".

---

2001). Entre las cuatro olas migratorias que tuvo el país esta fue la que coincide con el mayor nivel de desempleo y la más incentivada desde los medios de comunicación, que referían al desmoronamiento del país de manera permanente (Dandán 2002).

<sup>9</sup> A partir de la crisis de 2001 y por varios años más, la calidad de los servicios públicos en Argentina decayó de manera significativa. La falta de inversión por parte de las empresas privadas que habían recibido las concesiones en los noventa y la incapacidad del Estado para realizar sus funciones de control afectaron, entre otros, el mantenimiento de los servicios de energía eléctrica, agua potable y transporte. Además, la debilidad de la gestión estatal ante las movilizaciones sociales masivas y permanentes, limitó la libre circulación en las grandes ciudades y las rutas nacionales agravando la percepción de ingobernabilidad.

<sup>10</sup> Durante los últimos días de su gestión y ante las movilizaciones sociales masivas conocidas como 'cacerolazos'; los saqueos a comercios y el claro rechazo de la sociedad argentina a la política canalizado en la consigna 'que se vayan todos', De La Rúa declara el Estado de Sitio. En este escenario durante el 19 y 20 de diciembre 39 personas, entre ellas 9 niños, fueron asesinadas por las fuerzas de seguridad.

Sin embargo, que los condicionantes domésticos impacten en la PE no conlleva que los gobiernos reaccionen de manera similar. Las respuestas están permeadas por componentes políticos ideológicos que eligen distintos caminos e instrumentos para atender las cuestiones internas que se proyectan sobre la PE. Esta situación ha favorecido fuertes vaivenes en la acción externa del país que continuaron a pesar de la vuelta a la democracia, cuando la inestabilidad institucional dejó de ser la causa central de dichas oscilaciones (Busso, 2014).

A este respecto, la literatura especializada establece una vinculación entre las situaciones de crisis y la facilidad para innovar en el ámbito de las PP, incluida la PE. Entre los mecanismos propios de esta vinculación, Palermo y Torres (1994) destacan que la crisis tiene el efecto de desacreditar las ideas de la administración anterior y predispone a la opinión pública a conceder al nuevo gobierno una oportunidad para resolver la emergencia fortaleciendo el liderazgo presidencial. Además, el estallido de la crisis genera temor por el destino del orden público ya que a medida que los problemas económicos se agudizan simultáneamente suele asistirse a un alza de la conflictividad e, inclusive, de la protesta violenta. A todo esto se suma el sentido de urgencia que contribuye a crear un marco institucional permeable a la implementación de reformas. “Es justamente la crisis la que instala la noción de urgencia en la sociedad, fortaleciendo la creencia de que la falta de iniciativas sólo puede agravar las cosas; en esas circunstancias, tomar una decisión se vuelve más importante que la manera cómo se la toma, esto es, los escrúpulos acerca de los procedimientos más apropiados para decidir que prevalecen en tiempos más normales dejan paso a una aceptación de las medidas extraordinarias para conjurar la crisis” (Palermo y Torres, 1994:6).

En consonancia con este análisis entendemos que las crisis cíclicas de la Argentina democratizada han impactado objetivamente sobre la PE, pero simultáneamente instalaron el supuesto y la práctica que en un contexto de caos los gobiernos pueden iniciar nuevos ciclos e implementar cambios estructurales. Parte de este razonamiento aparece permanentemente en el discurso de Cambiemos y del presidente Macri, que a pesar de no haber asumido en una situación de crisis similar a las que enfrentaron los gobiernos de Alfonsín, Menem, De la Rúa, Duhalde y Kirchner, argumentan que la *pesada herencia* del kirchnerismo -otorgándole la misma característica que a una crisis- los obliga a cambiar el modelo de desarrollo y buscar una inserción internacional pro-occidental basada, como se verá en el siguiente punto, en la satisfacción de las demandas sistémicas y en la idea que la PE se construye de afuera hacia adentro.

*Formulación de la política exterior y satisfacción de demandas.*

Los debates sobre las fuentes para la formulación de la PE también afectan las percepciones que los políticos tienen sobre el tipo de demandas e intereses que un Estado debe atender para lograr una inserción internacional exitosa.

A pesar de la concepción ampliamente aceptada que entiende a la PE en el marco de la interacción permanente entre los ámbitos internos e internacionales, los debates ideológicos tradicionales existentes en Argentina sobre el modelo de desarrollo y su respectiva inserción internacional se proyectan en dos enfoques sobre la formulación de la PE: aquel que entiende que la PE se construye primordialmente de adentro hacia afuera y viceversa el que considera que dicha construcción se realiza de afuera hacia adentro. Esta es, como sostuvimos más arriba, una opción más filosófica que empírica pero tiene impactos significativos sobre las condiciones políticas, sociales y económicas a nivel nacional.

Una de las líneas argumentales a favor de una PE formulada de adentro hacia afuera fue propuesta por Aldo Ferrer (2010) a través de su aporte en torno al concepto de *densidad nacional*. Su mirada tiene dos particularidades a destacar. Una es la defensa de una inserción basada en múltiples variables domésticas -políticas, económicas, sociales, científico-tecnológicas, etc.- que deben articularse entre sí y cuya importancia es equiparable. Como corolario de su obra puede inferirse que los gobiernos deben orientarse hacia la consolidación de la densidad nacional, y para ello es esencial gestionar y cuidar de manera conjunta la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional y política, la existencia de un pensamiento crítico y propio sobre la interpretación de la realidad y las políticas propicias al desarrollo económico. La otra particularidad consiste en el señalamiento del camino. Para Ferrer la única manera de enfrentar con éxito las oportunidades y los desafíos internacionales es a través de la mencionada densidad nacional, y, por ello, el trayecto para construir una inserción adecuada es siempre de adentro hacia afuera.

Otros argumentos en la misma dirección son presentados por Russell y Tokatlíán (2013) cuando al caracterizar las PE latinoamericana describen la existencia de dos lógicas predominantes: la de la autonomía y la de la aquiescencia. Según los autores,

La lógica de la autonomía ha sido la más practicada en América Latina, la que ha contado con mayor apoyo y legitimidad, y la que ha sido más afín a la identidad de la mayoría de las fuerzas políticas y sociales latinoamericanas ... Sus fines son: el imperativo del desarrollo económico; la búsqueda de la paz; la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores; la restricción del

poder de las grandes potencias, particularmente de EEUU; así como la construcción de un orden internacional más equitativo. Sus medios son: el regionalismo; la apelación al derecho; el recurso a los organismos internacionales, y el empleo de modalidades de *soft power*. Además de estos elementos, que operan como ejes centrales de la PE, la lógica de la autonomía ha tenido un papel constitutivo relevante en la toma de conciencia de la situación de dependencia de la región, en su "autoafirmación" (*self-assertion*) y en el proceso de formación de una identidad latinoamericana. (Russell y Tokatlian, 2013, 161-162).

Como se desprende de sus fines, para la lógica de la autonomía el desarrollo nacional es un componente central y la estrategia de inserción se vincula con dicho fin. Por lo tanto, la PE establece una relación importante con las variables domésticas y la inserción propuesta se vincula a la construcción por parte de las sociedades nacionales y sus gobiernos de una identidad latinoamericana, no impuesta por los estados centrales.

Siguiendo a estos autores se encuentra también otra tradición regional que, a diferencia de la anterior, sustenta la idea de que la PE se construye de afuera hacia adentro: la lógica de la aquiescencia. Esta también parte de

la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional y de la pertenencia del país o países que la practican al área de influencia de EEUU; pero en este caso se consiente y asimila, implícita o explícitamente, esta condición... Sus principales fines son: lograr el apoyo de EEUU para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder. Los medios utilizados son diversos y pueden abarcar desde los militares (por ejemplo, la participación en intervenciones armadas) hasta el uso de instituciones internacionales para responder a los intereses de EEUU (por ejemplo, votaciones a su favor en foros internacionales). La opción estratégica proverbial que deriva de la lógica de la aquiescencia es el acoplamiento. (Russell y Tokatlian, 2013: 161-162).

En este caso, la construcción de la PE está pensada de 'afuera hacia adentro', en tanto los contenidos políticos, económicos, militares, entre otros, son determinados por actores externos, especialmente Estados Unidos.

En esta dirección también se inscribe parte de la obra de Carlos Escudé. En la primera parte de este artículo se mencionan algunos trabajos de este autor destinados al análisis de variables internas con impactos en la PE. Inversamente, su teoría sobre el realismo periférico, ha sido interpretada como parte del sustento de quienes entienden que la PE se construye de afuera hacia adentro. Si bien el autor argumenta que su teoría se basa en una visión ciudadano-céntrica que apunta a que la PE de un Estado finalice

garantizando el bienestar económico de su población, una parte significativa de sus supuestos<sup>11</sup> fueron descifrados por los políticos -y un sector considerable de la academia- como propuestas para políticas externas de alineamiento/acoplamiento donde se propone constreñir la posibilidad de confrontar con la potencia hegemónica en todos los temas que componen la agenda de la macro-relación bilateral con Washington (Escudé, 1991 y 1992). Consecuentemente, la lógica de una PE construida y/o controlada de afuera hacia adentro se constituyó en un dato central de la acción externa argentina en la década de 1990, cuando el menemismo se nutrió de esta teoría.

Optar por el supuesto de que la PE debe construirse de adentro hacia fuera, o a la inversa de afuera hacia adentro, afecta la selección de los temas que integrarán la agenda externa y las demandas e intereses que se van a privilegiar. En líneas generales los gobiernos argentinos que se han inclinado por la primera opción conjugan simultáneamente tres ideas que se mencionan en este trabajo. Una de ellas es entender conceptualmente la PE en los términos que utiliza Lafer (2002), como una política que debe traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el poder de control de una sociedad sobre su destino; la segunda es que dichos gobiernos son más proclives a analizar la PE como una PP, que si bien involucra un conocimiento profundo de lo que acontece en el mundo, debe mantener patrones de vinculación entre el Estado y la sociedad similares a las de otras políticas públicas; la tercera apunta a elaborar una agenda externa que le otorgue un lugar central a las demandas domésticas ligadas a los intereses soberanos tradicionales de un Estado, pero también al desarrollo económico industrialista, la inclusión social, los proyectos científico-tecnológicos, entre otros. En esta tradición el gobierno y las sociedades nacionales son, en última instancia, quienes valoran la acción externa del Estado.

---

<sup>11</sup> Los principios básicos de esta teoría sostienen que: a- un país dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de la potencia hegemónica, debe eliminar sus confrontaciones políticas con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de sus confrontaciones externas a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar y su base de poder; b-la PE debe calibrarse no sólo en términos de un riguroso cálculo de costo y beneficios materiales, sino también en función de los costos eventuales; c- la autonomía debe redefinirse en término de los costos relativos de la confrontación. La autonomía se medirá en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción frente a un problema determinado. Debe distinguirse la inversión de autonomía del consumo de autonomía (Escudé 1991 y 1992).

Por otra parte, los gobiernos que han entendido que la gestión externa se construye de afuera hacia adentro optan por conceptos de PE ligados al realismo y, por tanto, la acción del Estado es siempre una respuesta a las influencias externas; las demandas que se deben atender son de orden sistémico -estados centrales, FMI, Banco Mundial, corporaciones multinacionales, sector financiero transnacional-; continúan otorgando a la PE un perfil elitista que la aleja de las lógicas de otras PP; consideran un error que determinadas decisiones del gobierno a nivel externo complazcan las demandas locales y, finalmente, elaboran la agenda externa de acuerdo a las sugerencias y los grados de permisibilidad que otorgan los actores externos. En esta tradición son estos últimos los que evalúan la acción internacional del Estado alineado tomando en cuenta si satisfizo o no sus intereses, mientras que se minimizan los impactos negativos sobre las sociedades nacionales de las decisiones que ellos y las elites locales impulsan.

Un dato persistente entre quienes defienden la postura que la PE se construye de afuera hacia adentro es que consideran que cualquier otra alternativa de inserción conduce al aislamiento. Así, la idea de "un país aislado" es comúnmente subrayada por sectores de la política, la prensa y la academia que entienden que todos los componentes de una estrategia de inserción internacional deben privilegiar a los actores externos tradicionales -entiéndase el Occidente desarrollado- y acotar otras alternativas (Busso, 2015 y 2016b). En palabras de Míguez:

El argumento del aislamiento ha ido cobrando diversos matices a lo largo de la historia argentina, y en especial desde la recuperación de la democracia. Fue y es caballo de batalla del liberalismo económico conservador que busca la asociación directa con las potencias hegemónicas del sistema internacional -que no siempre fueron las mismas en estos treinta años-. La historiografía liberal sostuvo la tesis del "aislacionismo argentino" para criticar toda la etapa del primer peronismo y la intervención estatal ampliada, así como las distintas versiones de autonomía en PE, que fueron interpretadas como desafíos absurdos que confrontaban particularmente con los Estados Unidos (2016: 137).

Un breve repaso empírico muestra la persistencia de ambas tendencias en la PE argentina desde el retorno a la democracia. Sin embargo, es necesario señalar que los programas de los partidos mayoritarios que gobernaron desde 1983 no siempre mantuvieron las ideas estructural-desarrollistas y autonomistas donde la PE se construye de adentro hacia afuera, mientras que por el contrario, los gobiernos con fuertes componentes conservadores y liberales llevaron sus propuestas de alineamiento político y neoliberalismo

económico hasta las últimas consecuencias, asegurando que inevitablemente la PE se construye de afuera hacia adentro.

El gobierno alfonsinista mostró preocupación tanto por las demandas internas como por las externas al momento de pensar la inserción internacional del país. Sin embargo, al inicio de su gestión existió una tendencia a priorizar el escenario doméstico. Como afirman Fernández Alonso y Simonoff

La administración radical se propuso gestar una ruptura político-económica en partida doble. Por una parte, un quiebre con el pasado inmediato de la dictadura, cuyos frutos no computaban sino desindustrialización, pauperización, represión y muerte. Por otra parte, el rompimiento con un historial de comportamientos antidemocráticos cuyos orígenes remontaban a tiempos pretéritos. Tal vocación rupturista reposaba en el diagnóstico de que la consolidación democrática en el país requería forzar cambios dramáticos tanto en las praxis como en las estructuras políticas, económicas y sociales. Por lógica propia, tal pretensión rupturista era acompañada con planteos (re)fundacionales en todos los órdenes de la realidad nacional (2016: 68).

Consecuentemente, se podría afirmar que la inserción de Argentina comenzaba por un profundo cambio político interno y la atención a las demandas de democratización. Por otra parte, en sus inicios la administración radical también privilegió intereses y demandas domésticas -coincidentes con sus propias convicciones- para diseñar un modelo de desarrollo que no solo pretendía ser diferente al del gobierno militar, sino también a otros preexistentes en el país que habían entrelazado las relaciones entre Estado y mercado con conductas corporativas. Simultáneamente, los contenidos económicos desarrollistas propuestos como ejes del modelo de desarrollo se oponían a la creciente consolidación de las tendencias neoliberales a nivel global fomentadas por Reagan y Thatcher. Nuevamente, las políticas sobre la necesidad de una industrialización doméstica -aunque por un período breve- volvieron a mostrar la importancia de las demandas internas sobre las internacionales<sup>12</sup> (Fernández Alonso y Simonoff, 2016).

---

<sup>12</sup> El debate sobre el cambio en la orientación de la política económica a partir de la renuncia de Grispun y la llegada de Sourrouille acompañado, en términos de PE, por el denominado 'giro realista', abarca dos posiciones contrapuestas. Los que reconocen el paso de un escenario de heterodoxia económica a otro con componentes de ortodoxia que fue acompañado por una jerarquización de los vínculos con EE.UU y quienes rechazan la idea sobre que dicha reorientación de la política económica hacia la ortodoxia sea una antesala del liberalismo menemista.

Por su parte, Carlos Menem inició su gestión con fuertes condicionantes internos ligados a la hiperinflación heredada del gobierno radical. Estos condicionantes internos fueron analizados desde la perspectiva del realismo periférico y, en consecuencia, se adoptó una estrategia de inserción internacional que estableció una relación de acoplamiento con Estados Unidos y siguió los lineamientos neoliberales dominantes en el orden internacional de los noventa. Esta política fue justificada argumentando que la inserción adecuada para solucionar de los problemas político-económicos se lograba a través de una PE que atendiera las demandas de los actores externos más poderosos. Dicho de otra manera la búsqueda de una inserción internacional se planteó vía la adopción acrítica de las principales tendencias políticas y económicas imperantes a nivel global. Sin embargo, la articulación entre una PE de alineamiento y neoliberalismo que se prolongó en el gobierno de Fernando de la Rúa, finalizó dramáticamente con la crisis del 2001.

Posteriormente, el gobierno de transición de Duhalde y especialmente los gobiernos kirchneristas mostraron importantes diferencias en su concepción de inserción internacional aunque, empíricamente, compartieron con el menemismo el punto de partida, en tanto Néstor Kirchner también inició su gestión con fuertes condicionantes internos derivados de la crisis del 2001. Sin embargo, la estrategia de inserción internacional seleccionada no se basó en las demandas provenientes del nivel sistémico, sino en la idea de que dicha estrategia se debía construir de adentro hacia afuera. Consecuentemente, el país tenía que estabilizar su situación política e iniciar un proceso de redefinición de su modelo de desarrollo partiendo de una visión neo-desarrollista que diera respuesta a las demandas nacionales. Esta propuesta dio como resultado una PE más confrontativa con Estados Unidos, otros estados centrales, el sector financiero transnacional, el FMI, entre otros y, desde el punto de vista de los contenidos, elevó al tope de la agenda aquellas cuestiones ligadas al desarrollo económico y la autonomía política. Consecuentemente, los lineamientos de la estrategia de inserción internacional perfilados por las gestiones de Néstor y Cristina Kirchner resultaron acordes al modelo de desarrollo propuesto y los resultados internos fueron exitosos en términos de industrialización, desarrollo científico-tecnológico, generación de empleo y políticas sociales. Sin embargo, fueron mucho más resistidos externamente y criticados por los representantes de las elites liberales y conservadoras locales.

Desde su llegada a la Casa Rosada, Mauricio Macri planteó que Argentina estaba aislada y debía "volver al mundo". Para ello propuso terminar con la confrontación y buscar consensos con los actores centrales en pos de una

*inserción occidental* y un modelo económico con fuertes componentes *neoliberales*. Así, otra vez, la idea de que la PE se construye de afuera hacia adentro y debe atender las demandas de los actores externos y no quedar sometida a las lógicas domésticas se instalaron como prácticas de la gestión de Cambiemos.

Empíricamente esta política implicó encumbrar los vínculos con Estados Unidos, Europa Occidental, Japón y Canadá; aceitar las relaciones con el FMI y el Banco Mundial y otros espacios multilaterales (OMC, G20 financiero); recomponer los contactos con el sector financiero internacional; desjerarquizar los vínculos regionales y modificar los criterios sobre los cuales se había desarrollado la integración sudamericana en la primera década del siglo XXI. Este viraje político fue acompañado por la instauración de un modelo de desarrollo neoliberal, pro-financiero y anti-industrialista. Así, bajo el argumento de "sincerar la economía" el gobierno devaluó la moneda; no controló la fuga de capitales; tomó un nivel de deuda que actualmente alcanza el 90% del PBI; elevó la tasa de interés inhibiendo el crédito; incentivó la apertura comercial; redujo el ingresos de los jubilados e insiste en disminuir el costo laboral; propone bajar la inflación vía la contracción de la demanda afectando el valor adquisitivo del salario; incrementó fuertemente las tarifas de servicios públicos; desfinanció el sistema científico tecnológico. Todo esto generó una transferencia de riqueza de los sectores medios y las clases más desfavorecidas hacia las más acomodadas y una fuerte retracción del mercado interno. A pesar de ello la inflación no cede, mientras el desempleo y la pobreza aumentan.

Si bien, estas políticas muestran un alto nivel de coincidencias con las aplicadas en los años noventa, existen dos diferencias sustanciales. Por una parte, la globalización y la consolidación del capitalismo financiero en esos años instauraron un nuevo bloque de poder hegemónico que aglutinó al sector financiero internacional, los grandes grupos exportadores -entre los que se destaca el nuevo protagonismo de los agronegocios- y los medios de comunicación. Todos ellos participaron de la idea del mercado como un gran repartidor de bienes y agente modernizador (Sader, 2009) y lograron imponer sus políticas al conjunto de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, cuando Macri llegó al gobierno el contexto internacional era distinto y tanto el presidente como sus funcionarios no supieron interpretar ese giro. Ni el Brexit, ni el triunfo de Trump, ni la consolidación de los populismos de derecha, ni el incremento del proteccionismo, ni ninguna otra consecuencia negativa de la globalización fueron previstos y/o tomados en cuenta.

Así, la PE argentina fue diseñada en base a una lectura optimista de la globalización y apostando al triunfo de Hillary Clinton. A esto se sumaron anuncios en la campaña electoral de 2015 y durante el primer año de gestión sobre la decisión de renegociar todos los acuerdos que el kirchnerismo había firmado con China. Obviamente, esta intención debió dejarse de lado, para otorgar a China -por necesidad y no por convicción ideológica- un lugar de jerarquía en los asuntos externos del país, lo que trajo aparejado disputas geopolíticas con Estados Unidos. Por otra parte, durante la gestión de Carlos Menem si bien el alineamiento con Washington fue muy marcado, la elección presidencial se logró sin una necesidad de contar con su protección para sostener la coalición en el poder. Esta situación es distinta en la actualidad, donde el rol de Estados Unidos, el FMI y partes del sector financiero transnacional son centrales para consolidar la elección de Mauricio Macri en 2019. Esta condición de dependencia ha favorecido la instalación de prácticas avaladas por Washington como el *lawfare* y las *fake news* aplicadas sobre distintos sectores de la oposición política y, simultáneamente, el rechazo -y en ocasiones- la represión de la participación y la movilización social. En breve, la lógica de aquiescencia habita nuevamente en la Casa Rosada.

### *A modo de cierre*

En este artículo se intenta dar una respuesta parcial a dos preguntas vinculadas a la relación entre los condicionantes internos y la PE en Argentina. La primera, está ligada al campo académico y apunta a indagar sobre por qué la influencia de los enfoques teóricos que destacan la necesidad de analizar los condicionantes internos para comprender adecuadamente el devenir de la PE llegó tardíamente a estas tierras. En ese campo destacamos cuatro aspectos: la influencia del pensamiento realista; el rol de los aportes teóricos del Cono Sur preocupados por la distribución jerárquica de poder que ubicó a América Latina, incluida Argentina, en la categoría de periferia; la resistencia a entender la PE como PP; y, finalmente, los avances para una conceptualización adecuada de la PE que no fueron acompañados con la misma intensidad por las investigaciones empíricas.

Entre todos ellos, el aporte teórico de un grupo de autores sudamericanos en las décadas de 1950 y 1960, fue el que más claramente señaló al desarrollo nacional y la autonomía política (cuestiones internas) como requisitos para salir de la condición de periferia. Sin embargo, su justificada preocupación por las influencias negativas del *centro* condujo, tal como lo señalamos, a

una paradoja. En breve, concentrar la atención en los factores externos como causa principal de la PE fue un pivote claramente verosímil y necesario para una mirada política crítica hacia los grandes poderes, pero acotar simultáneamente la relevancia de los condicionantes domésticos, especialmente aquellos canalizados en mayores demandas sociales y un incremento del nivel de politización, limitó el proceso de construcción de la PE como PP y su democratización.

La segunda pregunta se concentró en torno a un punto de inflexión vinculado a la redemocratización, debido a que desde entonces la jerarquía de los condicionantes domésticos como fuente para la formulación de la PE creció académica y políticamente. Consecuentemente, nos interrogamos sobre las causas de este giro. En esa tarea seleccionamos dos cuestiones: las crisis recurrentes que afronta Argentina y su impacto sobre la PE y los debates sobre si el camino para la formulación de la PE es de adentro hacia afuera o de afuera hacia adentro, y si una inserción internacional exitosa se logra atendiendo las demandas domésticas o las sistémicas. A través de aportes conceptuales y de un repaso empírico breve de la PE argentina desde 1983, enfatizamos que la crisis de 2001 nos acercó al *colapso estatal* y que la opción por una u otra dirección en el camino de construcción de la PE no es neutra. Esta afecta, la selección de los temas que integrarán la agenda externa y los demandas e intereses que se van a privilegiar.

Los gobiernos que entendieron que la PE se construye de adentro hacia afuera privilegiaron modelos económicos desarrollistas y neo-desarrollistas; fomentaron enfoques autonómicos que promovían la atención de las demandas domésticas, incentivaban los contactos regionales y rechazaban los alineamientos automáticos con las grandes potencias. Esto ha favorecido la inclusión social y cierto grado de democratización de la PE. Los que por el contrario valoran el proceso de construcción de afuera hacia adentro organizaron la PE privilegiando la atención de las demandas sistémicas provenientes de los actores más poderosos; legitimaron las acciones de alineamiento u acoplamiento y aprobaron los modelos económicos neoliberales y alejaron a la sociedad del proceso decisorio sobre asuntos externos. El resultado fue el endeudamiento, la caída industrial, el aumento de la pobreza, la concentración del ingreso, el retraso científico-tecnológico, la paralización de las instancias de democratización de la PE, etc.

En el campo de las expresiones populares se sostiene que para muestra alcanza un botón, y que el hombre es el único animal que tropieza dos veces con la misma piedra. Argentina parecería desafiar esas afirmaciones en tanto ya cuenta con varios botones de muestra y ha tropezado más de dos veces

con la misma piedra. Hoy el país transita el camino hacia un nuevo escenario de crisis provocado por los enfoques neoliberales y favorables al acoplamiento. Es hora de aceptar que los aportes de la PE al bienestar del pueblo argentino se logran a través de una construcción de dicha política de adentro hacia afuera y atendiendo las demandas domésticas. Esto no implica desconocer la necesidad de adaptar esos conceptos a un conocimiento acabado de mundo y reflexionar sobre cómo debemos relacionarnos con él de manera exitosa. Esa tarea sólo será posible si se otorga un lugar a los condicionantes domésticos en la elaboración de la PE, como hicieron gran parte de los países desarrollados.

### *Lista de referencias*

- Allison, G. (1975). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: GEL.
- Baker, P. y Ausink, J.A. (primavera 1996). State Collapse and Ethnic Violence: Toward a Predictive Model. *Parameters. US Army War College Quarterly*, 19-31.
- Belém Lopes, D. (2013). *Política Externa e Democracia no Brasil*. San Pablo: Editora Unesp.
- Bermúdez, Ismael (1 de febrero de 2003). El nivel de pobreza es cada vez más alto: 57,8 % de la población. *Clarín*. Recuperado de: <http://edant.clarin.com/diario/2003/02/01/e-00401.htm>
- Borón, A. (diciembre de 1983). Los problemas de la democracia en América Latina. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 17-29.
- Breuning, M. (2007). *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Nueva York: Palgrave.
- Bulner, T. (2003) *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge: University Press.
- Busso, A. (2010). Política exterior y relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: tensiones entre los objetivos de la campaña electoral y el renacer de los condicionantes internos. En Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (Ed), *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, 269-320. Rosario: UNR Editora.
- Busso, A. (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada 1983-2013. Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes domésticos. *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, 177, 9-33.
- Busso, A. (2015). La Argentina kircherista ¿aislada o integrada? Reflexiones sobre la política exterior de la última década con especial referencia a los vínculos con Estados Unidos y América Latina. En C. Gervasoni y E. Peruzzotti (comp.),

- ¿*Década Ganada?* Evaluando el legado del Kirchnerismo, 271-299. Buenos Aires: Debate, Universidad Torcuato Di Tella.
- Busso, A. (2016a). Neoliberal-crisis social-demands and foreign policy in Kirchnerist Argentina. *Contexto Internacional*, 38, 1, 95-131.
- Busso, A. (2016b). Notas sobre la estrategia de inserción internacional. En A. Busso (coord.) *Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización. 1983-2011*, 31-48. Rosario: UNR Editora.
- Corigliano, F. (2007). Colapso estatal y política exterior: el caso de la Argentina (des)gobernada por Isabel Perón (1974-1976). *Revista SAAP*, 3, 1, 55-79.
- Dandán, A. (25 de febrero de 2002). Cuando emigrar se convierte en una cuestión cultural. *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-2253-2002-02-25.html>
- Escudé, C. (1984). *La Argentina ¿paria Internacional?* Buenos Aires: Editorial Belgrano.
- Escudé, C. (1987). *Patología del Nacionalismo Argentino*. Buenos Aires: Tesis.
- Escudé, C. (1990). *El fracaso del Proyecto Argentino*. Buenos Aires: Tesis.
- Escudé, C. (1991). La política exterior de Menem y sus sustento teórico implícito. *Carta América Latina Internacionl*, 8, 27.
- Escudé, C. (1992). *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Fernández Alonso, J. y Simonoff A. (2016). El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): aproximaciones respecto al interjuego de la estrategia de inserción internacional, modelo de desarrollo y política exterior. En A. Busso (coord.), *Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización. 1983-2011*, 49-122). Rosario: UNR Editora.
- Ferrer, A. (2010). *El futuro de nuestro pasado. La economía argentina en su segundo centenario*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Garretón, M.A. (1982). En torno a discussao sobre os novos regímenes autoritários na América Latina. *Revista Dados*, 25, 2, sp.
- Garretón, M.A. (2006). Modelos y liderazgos en América Latina. *Nueva Sociedad*, 205, 102-113.
- Kirchner, N. (25 de mayo de 2003). Discurso de Asunción del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa, Buenos Aires.
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lanús, A. (1984). *De Chapultepec al Beagle*. Buenos Aires: Emecé.
- Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 3, 45-64. Recuperado de [www.cidob.org/es/content/download/6894/68970/-file/32lasagna.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/6894/68970/-file/32lasagna.pdf)
- Lavagna, Roberto (2005). Hacia otra dimensión de país. *Archivos del Presente*, 37.

- Lima, M.R. Soares (otoño-invierno 1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina Internacional*, 1, 2, 27-46.
- Lima, M. R. Soares (2013). Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da análise de Política Externa. En Marques, E.; Faria, C. (Orgs.) *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*, 127-153. San Pablo: Unesp.
- Míguez, M. C. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Míguez, M. C. (2016). La política exterior argentina y su vinculación con los condicionantes internos en el siglo XXI. *Relaciones Internacionales*, 89, 2, 125-142. Recuperado de: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/-ri/article/view/9067>
- Míguez, M. C. (2017). La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado? *Revista Estado y Políticas Públicas*, 8, 103-120.
- Milani, C. y Pinheiro, L. (2012). *Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Milani, Carlos y Pinheiro, Leticia (enero-junio 2013). Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Publica. *Contexto Internacional*, 35, 1, 11-41.
- Miranda, R. (1988). El análisis de la Política Exterior Argentina desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Informes sobre Proyectos de Investigación.
- Miranda, R. (2001). El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina. *Relaciones Internacionales IRI-UNLP*, X, 21, 169-195.
- Miranda, R. (2012). Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner. *Enfoques*, XI, 17, 85-103.
- Moravcsik A. (1993). Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. En P. Evans, H. Jacobson, R. Putnam (Eds.) *Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Los Angeles: University of California
- Morgenfeld, L. (2018). *Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes estadounidenses*. Buenos Aires: Octubre.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento G.E. CLACSO*, 4.
- Palermo V. y Torre, J. C. (1994). A la sombra de la hiperinflación. La política de reformas estructurales en Argentina. *Documento de Trabajo del Centro de Investigaciones Políticas (CIPOL)*. Recuperado de <http://www.cipol.org/pdfs/Palermo.pdf>
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42, 3, 427-459.
- Rapoport, M. (2010) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Emecé.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51, 1.

- Rosenau, J. (ed.) (1967). *Domestic Sources of Foreign Policy*. Londres: Collier-Macmillan.
- Rapoport, M. (2004). *Historia Política, Económica y Social de la Argentina (1980-2003)*. Buenos Aires: Ariel.
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2003). Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina. En J.F Sombra Saraiva (Ed.), *Foreign Policy and Political Regime*. Brasilia: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- Russell, R. (1991). Variables Internas y Política Exterior. Workshop *Cuestiones técnicas y metodológicas para el estudio de la Política Exterior*. Buenos Aires, FLACSO.
- Russell, R. y J.G. Tokatlian (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 104, 157-180.
- Russell, R. y Tokatlián, J.G. (2015). La Política Exterior del Kirchnerismo. En Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (comp.), *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate, Universidad Torcuato Di Tella. 235-269.
- Salazar Vargas, C. (1995). Las políticas públicas. *Colección Jurídicas Profesores*, 19), sp.
- Sader, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI y CLACSO.
- Simonoff, A. (2010). *La Argentina y el Mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*. Parte II. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores Latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 25, 98, 169-216.
- Whitehead, L. (1993). The Alternative to Liberal Democracy: a Latin American Perspective. En D. Held (ed.) *Prospects for Democracy*. Cambridge, 314-325.