

**AUTONOMÍA HETERODOXA Y  
REALISMO PERIFÉRICO: EN  
TORNO A LAS RELACIONES  
INTERNACIONALES DE LA  
ARGENTINA CONTEMPORÁNEA**

Guillermo Martin Caviasca



---

## AUTONOMÍA HETERODOXA Y REALISMO PERIFÉRICO: EN TORNO A LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

---

Guillermo Martin Caviasca<sup>1</sup>

### Resumen

El campo de las Relaciones Internacionales, suele reducirse en las ideas de sentido común al de las Relaciones Exteriores entendidas como diplomacia. En el siguiente artículo abordaremos en una forma sintética la cuestión de las Relaciones Internacionales en su especificidad, separada y relacionada con la Diplomacia y la Geopolítica de las naciones. Compararemos las diferentes políticas de Relaciones Internacionales de Argentina a través de las teorías que las definieron en el período histórico que abarca desde el Peronismo en el gobierno hasta el presente. Poniendo eje en el Realismo Periférico, doctrina de Relaciones Internacionales que es definitoria en la conformación del perfil de la Argentina actual en el mundo. Lo hacemos en referencia a la doctrina "madre" del realismo y frente a la alternativa de la Autonomía.

**Palabras Clave:** Autonomía heterodoxa, Realismo periférico, Relaciones internacionales, Geopolítica, Puig, Escudé

### Resumo

O campo das Relações Internacionais costuma ser reduzido nas idéias do senso comum ao das Relações Exteriores entendida como diplomacia. No artigo seguinte abordaremos de forma sintética a questão das Relações Internacionais na sua especificidade, distintas e relacionadas com a Diplomacia e a Geopolítica das nações. Compararemos as diferentes políticas de Relações Internacionais na Argentina por meio das teorias que as definiram no período histórico que vai do peronismo no governo até o presente. Eixo no Realismo Periférico, doutrina das Relações Internacionais que está se definindo na conformação do perfil da atual Argentina no mundo. Fazemo-lo em referência à doutrina "mãe" do realismo e contra a alternativa da Autonomia.

**Palavras-chave:** Autonomia heterodoxa, Realismo periférico, Relações internacionais, Geopolítica, Puig, Escudé

### Abstract

The field of International Relations is usually reduced in common sense ideas to that of Foreign Relations understood as diplomacy. In the following article we will address in a synthetic way the question of International Relations in its specificity, separate and related to Diplomacy and the Geopolitics of nations. We will compare the different policies of international relations in Argentina through the theories that

---

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires. Universidad Nacional de La Plata.



defined them in the historical period that ranges from Peronism in government to the present. The article focuses on Peripheral Realism, the doctrine of international Relations that is defining in the conformation of the current profile of Argentina in the world. We do so in reference to the "mother" doctrine of realism and in contrast to the alternative of Autonomy.

**Keywords:** Heterodox autonomy, Peripheral realism, International relations, Geopolitics, Puig, Escudé.



## **AUTONOMÍA HETERODOXA Y REALISMO PERIFÉRICO: EN TORNO A LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA**

En el siguiente artículo nos centraremos en la esfera de las Relaciones Internacionales (RRII) presentando un análisis de las doctrinas imperantes en Argentina las últimas décadas. Y en forma subsidiaria haremos observaciones de diplomacia o geopolítica. Definimos estas tres categorías interrelacionadas: “diplomacia”, “relaciones internacionales” y “geopolítica”. Tienen especificidades distintas y que abarcan de diferente forma la vida, historia y proyección de los grupos humanos políticamente organizados. En estas disciplinas se construyen teorías que expresan visiones del mundo e intereses distintos. O sea, tanto la “relación” entre ellas como las “adscripción teórica” a alguna doctrina hace a la política concreta que se lleva adelante por el grupo humano en cuestión.

Hablamos de “grupos humanos” cuando lo más común es hacerlo de “estados” o “naciones”. Lo hacemos porque no en toda la historia la diplomacia, la geopolítica, las RRII tuvieron como sujetos Estados nación modernos. Aunque evidentemente la “diplomacia” moderna con sus embajadas y relaciones permanentes es propia de los siglos XVI en adelante, en Europa occidental, y el sistema de RRII solo se ve con claridad desde la Paz de Westfalia. Sin embargo, es innegable que existe una geopolítica del imperio Romano, de Atenas, de Persia o Egipto, etc. Como que hay relaciones diplomáticas entre Estados nación y tribus o pueblos sin estado, como se ve claramente en Argentina, aun entre provincias de una misma protonación. Vemos claramente en el siglo XX y más aún en el siglo XXI son sujetos de RRII y de concepciones geopolíticas tanto organismos supranacionales, sean financieros o sociales, u organizaciones supraestatales como grandes asociaciones de capitalistas, corporaciones o sociedades económicas “sin estado”. Como también estructuras religiosas, tales como la iglesia católica, diversos grupos musulmanes, judíos, etc. Grupos armados supra o intra estatales aparecen como sujetos, no solo de la vida interna de un pueblo, sino de las relaciones entre pueblos con implicancias geopolíticas de envergadura y, por lo tanto, sujetos de diplomacia y RRII<sup>2</sup>. Por lo tanto, si bien el Estado, como forma moderna de organización y estructura en la cual se encuadran las personas, empresas, u organizaciones libres del pueblo de diverso tipo, es el vector central de las RRII, el principal estructurador de diplomacias, y la principal herramienta de despliegue de la geopolítica de una comunidad humana, debemos tener claro que no es la única. Ni hacia dentro del ámbito del Estado, ni hacia afuera o por sobre él.

La forma en que se definan la geopolítica, las RRII y la diplomacia permite ubicar el proyecto que expresan los actores de este complejo. Nosotros aceptamos que existe una escala que desciende desde la geopolítica, pasa por las RRII y termina en la diplomacia. En breves palabras, la geopolítica es la disciplina que estudia las tendencias de largo plazo de los estados o grupos humanos organizados y con un nivel de “soberanía”, en el contexto geográfico regional y mundial. Teniendo en cuenta temas económicos, culturales, geográficos, militares, demográficos, etc. Puede ayudar a interpretar las tendencias de esas

---

<sup>2</sup>Solo para mencionar dos organizaciones políticas que no son “estados” y que son o fueron sujetos de RRII: Hizbollah en el Líbano o Las FARC en Colombia.



comunidades; expansivas o contractivas, pacíficas o violentas, mercantiles o territoriales, etc. Y permite predecir posibles conflictos, o desarrollos internos y externos de esas comunidades, y dotarlas de políticas coherentes de largo plazo.

Las RRII son los lazos de todo tipo (institucionales, entre organizaciones civiles, económicos, culturales, etc.) que se establecen entre comunidades políticamente organizadas y con algún nivel de soberanía. Hacen referencia a la disciplina académica que trata sobre el estudio de los asuntos extranjeros y de las grandes cuestiones del Sistema Internacional en materia política, económica, militar, jurídica y diplomática.

La diplomacia engloba las relaciones oficiales entre dos Estados, o entre comunidades políticamente organizadas aceptadas por el derecho internacional (o por otra comunidad de hecho). Se mantienen por medio de misiones permanentes, o bien, las relaciones que mantienen entre sí los Estados por intermedio de los agentes diplomáticos que acreditan unos ante otros.

Los conceptos anteriores, como se ve, engloban desde temas más amplios a más restringidos. La geopolítica sería “la gran estrategia” nacional<sup>3</sup>. Las RRII son el conjunto de vínculos que en el mundo se establecen entre entidades con capacidad de incidencia “soberanas” de derecho o, de hecho. Y la diplomacia, se restringe (aproximadamente) al ámbito de las relaciones jurídicas interestatales o con grupos humanos que son reconocidos como equivalentes por su influencia. Y se suelen restringir a los aspectos políticos fundamentales que afectan directamente el ejercicio de la soberanía nacional frente a otra clase de relaciones como las comerciales, económicas, culturales, científicas o de cooperación técnica que se efectivizan por otros canales.

Para las dos últimas, la definición canónica, dice que se enmarcan en el seno del Derecho Internacional. Las primeras están reguladas por el Sistema de Derecho Internacional de las Naciones Unidas<sup>4</sup> y las segundas, con una visión de carácter diplomático, inherentes a la esfera del protocolo, son reguladas por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas<sup>5</sup>. Como vemos, “formalmente” estas definiciones serían ajenas a las relaciones de poder y las luchas de clases, grupos etc. extraestatales. Como nosotros consideramos que el derecho en general, pero mucho más el derecho internacional, es una cuestión de relaciones de fuerzas (RRFF), creemos que la idea “formal” solo debe tomarse como marco en que las personas que actúan en ese campo “creen” que se mueven, siendo ingenuas, o siendo funcionarios de estas instituciones, producto histórico de RRFF. Esta aclaración es importante, ya que no es lo mismo contar con un personal burocrático del Estado de carrera y profesional de las Relaciones Exteriores (RREE) que se consideran parte de un sistema jurídico internacional, que contar con un personal del mismo tipo que actúa en ese sistema, pero en nombre de una doctrina propia y en competencia con otros intereses.

---

<sup>3</sup>Remitimos a la definición de “gran estrategia” de Sir Basil Lidell Hart, en “La aproximación indirecta”. Si bien es pensada para las cuestiones militares, como nosotros asumimos que la guerra no es otra cosa que política y que es una forma de RRII cuando las formas pacíficas no llegan a un fin aceptable para una de las partes. Como que en el plano de las grandes políticas de estado, la “gran estrategia” es la misma para políticos, diplomáticos, militares y economistas.

<sup>4</sup> Ver: <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/uphold-international-law/>

<sup>5</sup> Ver: <https://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convencionvienna.htm>



\*\*\*

La concepción geopolítica argentina vivió tres etapas. Una, la liberal en la que se construyó el Estado nación y se estructuró una relación de dependencia respecto de Inglaterra acorde a una visión positiva de la división internacional del trabajo. En esta concepción, lo territorial era importante, se fijaron las fronteras y se pensó al país como socio en las relaciones con la potencia dominante y a los vecinos inmediatos como competidores geopolíticos. En RRII, una vez consolidado el estado nación, la Argentina sostenida en una independencia relativa respecto de los emergentes Estados Unidos buscó limitar la capacidad de la potencia del norte para hegemonizar en la región. Apareciendo nuestro país como alternativa, y sentadas las bases de algunas doctrinas de RRII exitosas<sup>6</sup> frente a las agresiones de potencias sobre países de la región<sup>7</sup>. En ese sentido nuestro país sostuvo la idea de independencia y políticas estatales singulares para cada país sin apostar en la época realista liberal a acuerdos regionales que sustrajeran al país de su asociación “privilegiada” con Europa.

Posteriormente con el nacimiento y crecimiento en fuerza de corrientes industrialistas en las Fuerzas armadas (FFAA) (Brown, 2010, p. 271; Caviasca, 2017) y nuevas clases sociales con intereses en el desarrollo autónomo, como los obreros y empresarios productores de bienes de consumo masivo, se produjo una ruptura. Se expresa en el peronismo, cuya doctrina de la “tercera posición”<sup>8</sup> (Perón, 1964) puede representar tanto aspectos geopolíticos como de RRII concomitantes. Argentina buscó distanciarse de Inglaterra sin caer en la órbita de EEUU, pero manteniendo una relación buena con el mundo occidental en el que el país se enmarcaba. Es de destacar que con Inglaterra se buscó más que una ruptura escandalosa, un distanciamiento negociado, dando cuenta del ocaso de este país como metrópoli y aprovechando su situación de debilidad de posguerra.

Se orientaron las RRII hacia la construcción de un bloque sudamericano, y a trabajar la unidad con los vecinos más importantes, como Chile y Brasil<sup>9</sup> (el famoso y boicoteado ABC). Estas propuestas se ampliaron para abarcar a organizaciones sociales, culturales y sindicales<sup>10</sup> (como al ATLAS) proyectando la Argentina hacia la región. La geopolítica nacional fijó objetivos complementarios. Uno, la región; el otro, la proyección hacia el Atlántico sur y la Antártida, reafirmando los derechos argentinos en Malvinas y delimitando nuestro sector en el continente blanco. Si bien estas ideas no fueron monolíticas, se conservó una orientación industrialista en todo el período. El mayor “realismo” competitivo en la región y una

<sup>6</sup>Doctrina Drago, etc.

<sup>7</sup>Se pueden consultar como referencia básica el trabajo de Leandro Morgenfeld *Vecinos en Conflicto* de ediciones Continente. Como la numerosa obra de Mario Rapoport de fácil acceso, de la cual un resumen general por etapas se encuentra en su trabajo *Historia económica política y social de la Argentina*, en los apartados específicos de relaciones internacionales. Y la citada en este trabajo *Historia de las Relaciones Exteriores* de Carlos Escudé y Andrés Cisneros.

<sup>8</sup>La “Tercera posición” se encuentra resumida en una serie de principios y citas del propio Perón. Allí se define que el peronismo se encuentra alejado del comunismo y del capitalismo liberal, del colectivismo y del individualismo, del bloque socialista tanto como del bloque occidental. Aunque Argentina es parte del occidente cristiano en forma independiente. Podemos ver además el comportamiento de Perón a lo largo de los tres períodos que encabezó el estado.

<sup>9</sup>Es de tomar nota que el ABC no era similar al Mercosur. Era una propuesta más integral, más geopolítica y orientada hacia la construcción de un “poder nacional” entre los tres países. O sea que, si es cierto que implicaba la construcción de un mercado común, estaba pensado más “geopolíticamente” que económicamente (aunque ambas cosas no se puedan escindir). (Guglielmelli, 2007; Guerra y Telechea 2018).

<sup>10</sup>El ATLAS era una organización latinoamericana de trabajadores inspirada en los principios sindicales del peronismo.



orientación geopolítica “anticomunista” de adscripción a las hipótesis de conflicto noratlánticas primaron después de 1955 en las dictaduras y semidemocráticas antiperonistas. Mientras que el peronismo, (también realista), se orientó hacia el llamado “tercer mundo” y a políticas “autonomistas” de un distanciamiento relativo y lento de ese bloque. Una tercera posición geopolítica.

Finalmente, desde 1983 Argentina carece de una visión geopolítica hegemónica ya que no existe un consenso de qué hacer. El consenso neoliberal<sup>11</sup> carece de una visión geopolítica propia. Las RRII se orientaron hacia lo que se llamó “Realismo Periférico” (RP), una rearticulación de la dependencia que no ha sido estabilizada hasta hoy. Habría que pensar si en la nueva etapa del capitalismo la “estabilidad” de los espacios nacionales (inclusive su existencia tal como se conocieron desde la modernidad) es un objetivo de los poderes hegemónicos (pero esto es tema de otro trabajo). El realismo es una doctrina de la que se pueden encontrar antecedentes desde la antigüedad clásica y cuya vigencia en el despliegue de las RRII de los estados modernos fue dominante (aunque en competencia con visiones idealistas o liberales). Lo cierto es que el realismo aun el más agresivo se atiene y se encuentra enraizado en las condiciones nacionales concretas de cada país y eso lo hizo más eficaz. Sin embargo, es en la posguerra cuando surge como una doctrina coherente. Su referente más importante en RRII es Hans Morgenthau, alemán nacionalizado estadounidense, en su libro *La política de las naciones* de 1948 define seis principios que caracterizan el pensamiento de esta escuela. Es importante presentar brevemente esta escuela ya que fue hegemónica en la posguerra y enmarcada en doctrinas geopolíticas nacionales rigió la política de RRII de los EEUU y otros estados durante décadas. Además, y esto es lo central en este trabajo, tanto el “realismo periférico” como su antagonista la “autonomía” se construyen con este referente como marco. Para el realismo, primero, la política, como la sociedad en general, está gobernada por leyes objetivas arraigadas en la invariable naturaleza humana; por lo tanto, es posible desarrollar una teoría racional que refleje estas leyes objetivas. Segundo, el rasgo principal del realismo político es el concepto de interés, definido en términos de “poder”. De esto se deduce un orden racional como objeto de la política y hace posible la comprensión teórica de la política. Hace hincapié en lo racional, lo objetivo y lo no emocional. Tercero, se asume que el poder es una categoría objetiva universalmente válida, pero no estable. El poder es el control del hombre sobre el hombre, esto elevado a las relaciones interestatales. Cuarto, el realismo es consciente de la tensión entre la moral y las exigencias de la acción política eficaz. Pero la doctrina no se mete en cuestiones de moral. Quinto, el realismo político se rehúsa a identificar las aspiraciones morales de una nación en particular con las leyes que gobiernan el universo. Es el concepto de interés definido en términos de poder, por lo tanto, la moral y la política de bajo nivel son excluidos. Sexto, el realista político sostiene la autonomía de la esfera política. Se pregunta: ¿cómo afectará esta política el poder de la nación? El realismo político está basado en una concepción pluralista de la naturaleza humana.

---

<sup>11</sup>Podemos señalar que estructuralmente existe un bloque de clases en el cual se asienta una estrategia “neoliberal”, globalizadora, de libre mercado. Este bloque implica una visión geopolítica coherente y que se expresa en RRII a través del Realismo Periférico. Pero no se ha constituido un “bloque histórico” que garantice una hegemonía estable a través del consenso a esa estrategia. Quizás porque a diferencia de otras épocas donde sí existió cierto consenso, en la actual las consecuencias de la misma son incomunicables a las masas de la población.



Un hombre pura y exclusivamente político no sería más que una bestia, pues carecería por completo de límites morales. Sin embargo, para desarrollar una teoría autónoma del comportamiento político, el “hombre político” debe abstraerse de los demás aspectos de la naturaleza humana.

El centro de la discusión frente al orden mundial está en el concepto de “anarquía en las RRII”<sup>12</sup>. Concepto que se deduce de las premisas del realismo, si cada nación sigue más allá de cualquier otra premisa, el interés nacional y la cuestión del poder está en el centro de las relaciones humanas, no puede existir un orden universal natural aceptado por todos. Por el contrario, existen múltiples intereses nacionales en pugna, y el orden mundial es solo una relación de poder.

La efectividad de la teoría realista se relaciona con el tipo ideal weberiano de “acción racional con arreglo a fines” y con el reconocimiento de la realidad concreta de cada nación. En la secularizada relación interestatal de los siglos XIX y XX, se hizo ampliamente aceptable. Es positivista en muchos aspectos, se ve claramente en su señalamiento de los conceptos de “razón”, “ciencia”, “poder nacional”, “Estado nacional”; pero descrea del “orden universal” positivo anunciado por Comte. De la misma forma el realismo es antagónico del ideal kantiano de “Paz perpetua”, al que no considera un objetivo lógico, y sin dudas entraría en lo que el realismo consideraría una “moralina” nociva.

#### **Breve descripción de la política de RRII argentina**

Existe un “campo”<sup>13</sup> de las RRII en el que observamos una tendencia a estudiar el panorama internacional vigente en un momento histórico y ver de él una “foto”. O sea que las relaciones de fuerza existentes permanecerán inalteradas y las hegemonías naturalizadas. Aunque se tomen en cuenta los conflictos y las posibles alteraciones de las relaciones de fuerza entre los forjadores del sistema (y al interior de cada formación social), pareciera pensarse el mundo como un escenario de un teatro clásico donde las reglas no se alterarán. Es una visión ahistórica, o a lo sumo cortoplacista, que responde a las necesidades inmediatas. Perdiendo de vista que (solo en el siglo XX) ha habido cambios de hegemonías, se han desarmado imperios coloniales, surgió y cayó la URSS, o nuestro país pasó por toda la experiencia del peronismo, la industrialización, etc. Ignora que el capitalismo dominante en sí mismo encierra varias etapas disímiles en sus RREF internacionales y en la forma de organización interna. Lo único que permanece como líneas orientativas generales para entender el problema de las RRII son las doctrinas geopolíticas en los estados que las tienen.

Por otro lado, existe la tendencia en los estudios de RRII a crear teorías para adaptarse al mundo y sus *statu quo* de manera más o menos hegemónica o subordinada. Sin embargo, casi ninguna teoría da cuenta de cómo es creada. La cuestión es que las teorías no surgen en abstracto, ajenas a las condiciones sociales

<sup>12</sup>No existe para el realismo una autoridad superior a los Estados nacionales. Por los tanto, los Estados son los actores principales en el contexto internacional; deben defender sus intereses vitales y ser cuidadosos en no exceder sus capacidades; la anarquía internacional guía las acciones de dichos Estados; y a causa de la anarquía existente los Estados se encuentran constantemente en conflicto y se rehúsan a cooperar incluso cuando tienen intereses comunes. La naturaleza de las relaciones entre los estados sería hobbesiana, existe “lucha de todos contra todos” solo limitada por la diferencia de fuerzas y los riesgos que implica el conflicto.

<sup>13</sup>Utilizamos la noción de “campo” definida por Pierre Bourdieu en *Sociología y cultura* (1990). Como un conjunto de instituciones, costumbres, reglas de hecho o derecho, relaciones, limitaciones, encuadramientos y fuerzas que rigen el comportamiento de las personas en un área específica de desarrollo profesional. Incluye otros conceptos básicos como *habitus* y capital.





y materiales de la sociedad en que viven los que las crean y/o asumen. Por el contrario, son parte intrínseca de estas.

Proponemos dos polos en los que podemos agrupar el pensamiento en RRII: el cosmopolita y el nacional. El que llamamos cosmopolita asume que las RRII de un país están subordinadas a la geopolítica de la o las potencias que ejercen influencia o dominio en la región. Proponen desplegar la acción del Estado en los intersticios que la subordinación estratégica permite sin arriesgarse a alterarla. En general piensa al país desde el mundo, desde las hegemonías e instituciones internacionales. Tiene un cierto parentesco con el “idealismo”<sup>14</sup>, con la salvedad no menor de que este último cree en un orden internacional “justo y equilibrado”, mientras que el cosmopolitismo en RRII asumido desde los países dependientes da como un dato incuestionable la desigualdad.

La que denominamos nacional, piensa las RRII desde los objetivos de la comunidad que tiene como base, para servir a los objetivos estratégicos de la nación. Toma al mundo como un escenario competitivo/cooperativo que desafía a la nación y que debe ser interpretado. Puede ser más “materialista histórico”, partiendo de lo local a lo general, de las condiciones materiales concretas de la nación y viendo las contradicciones múltiples existentes en el escenario nacional y mundial. Aunque también puede ser idealista, tomando al Estado como un objeto transhistórico y fin último de toda acción política, en este caso de las RRII, dejando de tomar en cuenta las realidades materiales y condicionamientos objetivos. Sin embargo, cualquier doctrina cosmopolita, lleva en sí misma la tendencia a crear una elite de funcionarios de carrera, un “campo” transnacional de diplomáticos, funcionarios, técnicos e intelectuales, cuyo espacio de identidad se asienta en instituciones globales, sean estas estatales, supraestatales o privadas.

O sea, el foco de nuestro análisis está en la discriminación entre doctrinas de RRII (y políticas de los gobiernos) que tienden a pensar desde la acumulación de poder local para lograr mayor capacidad de autonomía, y doctrinas que tienden a sostener que las RRII se orientan por adecuarse a los equilibrios de fuerzas mundiales expresados por las instituciones internacionales. Aclaramos que una perspectiva desde lo local (aun una agresiva) no niega la existencia de equilibrios internacionales, ni una cosmopolita ignora la situación nacional. Como veremos más adelante.

El “Derecho internacional” es un elemento clave en el orden internacional contemporáneo. El derecho internacional público son una serie de normas jurídicas que regulan el comportamiento de los Estados y otros sujetos internacionales, en sus competencias propias y relaciones mutuas. Es el ordenamiento jurídico de la comunidad internacional. Está construido a través de los diversos tratados firmados por los Estados en los que subordinan, delegan en forma directa u opcionalmente parte de sus soberanías en algunos asuntos que se consideran de implicancia extra nacional. Lo realizan dando jurisdicción a tribunales internacionales tanto en lo penal, financiero, etc. Abarcan órbitas de Derechos Humanos (DDHH), relaciones económicas y financieras internacionales tanto públicas como privadas, etc. Los organismos políticos de diverso tipo, algunos reconocidos globalmente al estar integrados por todos los

---

<sup>14</sup>Un típico “idealista” fue el presidente norteamericano W. Wilson. Al menos así se presentó ante el mundo durante la primera guerra mundial



estados, otros parciales. Algunos de competencias supraestatal reconocida, otros no, pero que en la práctica operan como si fueran organismos supraestatales. Algunas de estas normas son construcciones que se les puede adjudicar una amplia legitimidad<sup>15</sup>, otras son la consecuencia de victorias en guerras, militares, económicas, etc., de un grupo de naciones. Pero en todos los casos la legislación y/o las instituciones son emergentes o condicionadas por dos cuestiones. Una, el poder absoluto y relativo de quienes detentan la hegemonía en un momento histórico, que pueden transformar una institución legítima en una herramienta de presión política por intereses hegemónicos (como los organismos transnacionales de DDHH, por ejemplo). Otra, existe de hecho un diferencial de poder y de intereses que hacen que cualquier institución o derecho sea objeto de disputa, y que los detentadores de ese diferencial de poder son los que construyen los dispositivos internacionales en los que opera la diplomacia. Esto debe ser tenido en cuenta cuando en RRII se elaboran doctrinas para guiar el comportamiento de la política internacional de una comunidad política.

### **La Autonomía heterodoxa. La primera teoría de las RRII de origen nacional**

Juan Carlos Puig llegó a ser ministro de Relaciones Exteriores un breve período de mayo a julio durante el gobierno del FREJULI en 1973, como muchos en ese tiempo fue víctima de las luchas internas. Sin embargo, su actuación esos meses dejó una serie de acciones en el área de las RRII que muestran desde el Estado la implementación de las teorías que desarrollaba desde la “Escuela Superior de Ciencia Política y Relaciones Internacionales” de la Universidad Nacional de Rosario. Su teoría de la autonomía es el primer desarrollo en el ámbito académico de RRII desde un país que en ese tiempo se denominaba Tercer

<sup>15</sup>Por ejemplo, la “Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”, a la que se apeló por el intento de secuestro de la Fragata escuela “Libertad” por parte de un juez de un estado africano para cobrar deuda a un fondo de inversión. Es una norma jurídica que declara buscar “la conveniencia de establecer por medio de esta Convención, con el debido respeto de la soberanía de todos los Estados, un orden jurídico para los mares y océanos que facilite la comunicación internacional y promueva los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos, que tiene un tribunal donde se realizan reclamos”. Tiene un articulado que como todas las normas (y hasta los mismos organismos financieros) está encabezado por una declaración de buenas intenciones. Esta declaración tiene como ente ejecutor al “Tribunal Internacional del Derecho Del Mar” que puede ser un organismo como todos los existentes sujetos a presiones. Pero un estudio más atento puede hacer notar que existen organismos más equilibrados y otros donde el poder de estado y organismos no estatales transnacionales demuestra el real orden de las cosas. Indudablemente una propuesta revolucionaria que alterara el derecho del mar, encontraría resistencia en este tribunal, sin embargo, es aceptable que las normativas de la Convención puedan ser equitativas. Ver: [https://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf) Por otro lado, tenemos al GAFI (Grupo de acción financiera internacional). Un organismo creado por las grandes potencias más la Unión Europea, cuyo objetivo es vigilar el flujo de activos financiero en el mundo con la justificación de base dada por la necesidad de evitar la financiación del terrorismo. Sin embargo, sus resoluciones abarcan una cantidad de herramientas de vigilancia y control que penetran ampliamente a la soberanía financiera de los Estados. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/uif/internacional/gafi>. O el CIADI que es una institución del Grupo del Banco Mundial creada para arbitrar una solución a las disputas entre gobiernos por una parte y personas físicas o jurídicas (inversores, empresas, incluyendo empresas multinacionales) de otros Estados que hayan invertido en los Estados anteriores. Declara que una de sus finalidades es “dotar a la comunidad internacional con una herramienta capaz de promover y brindar seguridad jurídica a los capitales de inversión internacionales”. Ver: <https://icsid.worldbank.org/es/servicios/arbitraje> Estas dos últimas instituciones globales no pertenecen a la ONU (al igual que el FMI o el BM). Pero tienen capacidad jurídica de sanción a los estados o personas por arriba de las soberanías nacionales. Argentina pertenece a todas, y son transparentes organismos de la hegemonía geopolítica de un grupo reducido de potencias, empresas transnacionales y grupos financieros. Una expresión del orden mundial construido después de la caída del orden de posguerra: el llamado “neoliberalismo” y correlato económico del “Consenso de Washington”. O sea que el entramado de instituciones y legislación internacional no aparece en su conjunto sino como herramientas que van más allá de la potencia de un grupo de estados “dadores de normas” en un sistema ordenado. Sino de un sistema de exacción de riquezas y disciplinamiento muy desigual. Cuyo norte es el mantenimiento del orden más que de la paz, en el sentido de garantizar el libre flujo de capitales como sinónimo de libertad. Debemos aclarar que hay organismos de las Naciones Unidas y otros que son externos a estas. Pero todos en su conjunto forman parte de la hegemonía/dominio.



Mundo<sup>16</sup>. Sigue cobrando relevancia porque la Teoría del Realismo Periférico de Carlos Escudé está construida con este antagonista, aunque esté difuso como ya veremos (metatextual).

Durante el tercer gobierno peronista el canciller Puig, Jorge Vásquez como subsecretario de RREE, Jorge Carcagno como comandante del Ejército y José Ber Gelbard como ministro de economía, desarrollaron una serie de iniciativas a nivel internacional que tuvieron como eje la concreción de reformas al sistema interamericano (diplomático, económico y militar), la creación de un diálogo entre los países latinoamericanos que diera cuenta del problema de la “dependencia”, el acercamiento a países del tercer mundo, convenios comerciales con países fuera de la órbita occidental, que permitiera una base de autonomía tecnológica económica etc. sustento para la autonomía geopolítica<sup>17</sup>, etc. Políticas que se continuaron bajo la presidencia de Perón, con el ingreso a los No alineados y los acuerdos económicos con Cuba, por ejemplo<sup>18</sup>.

Es interesante este punto porque Carlos Escudé en su *Historia de las Relaciones Exteriores* (Escudé, Cisneros, 2000) señala dos cosas (que profundizaremos más adelante). Una, que el sucesor de Puig, Alberto Vignes<sup>19</sup> intentó revertir estas políticas sabotando el ingreso de Argentina a No Alineados y otras contra políticas similares. Y segundo, que la política de RRII tanto de Perón como de la “Revolución Argentina”, la dictadura del “Proceso” o inclusive Alfonsín no variaron en forma sustancial. Con sus variantes, todos se comportaron como si Argentina pudiera ser un actor que fijara sus políticas por sus intereses particulares. Poniendo de relieve que la adopción del “Realismo Periférico” era un cambio casi “revolucionario” en las RRII de nuestro país<sup>20</sup>.

Para Puig (1984) la autonomía es la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real. Se puede considerar emparentada con los principios del Realismo que señalamos más arriba, sin embargo, los autores realistas no se refieren a los múltiples y diversos condicionamientos que limitan las posibilidades de un país dependiente. El realismo es claramente “estado céntrico” y vemos que la doctrina de la autonomía no lo es. Para el realismo el Estado es el sujeto único y su orientación es la maximización de poder, sosteniendo que la esfera política

<sup>16</sup>La teoría de la Autonomía cuenta con el desarrollo también contemporáneo y precursor del brasileño Hélio Jaguaribe.

<sup>17</sup>No es intención de este trabajo entrar en las polémicas sobre las posibilidades de independencia económica bajo las relaciones de producción capitalista. Eso tiene que ver con las etapas históricas, en nivel de desarrollo de las Fuerzas Productivas (FFPP) globalmente y el grado local de desarrollo de las mismas. Solo señalamos que en los setenta existía un escenario internacional con diversas potencias autónomas entre sí y experimentos de desarrollo independiente de diverso tipo. El horizonte del “neoliberalismo” podía estar en germen corrompiendo las estructuras vigentes, pero no era visible con claridad para los protagonistas de la época, como también es cierto que una estructura económica fuerte e integrada nacionalmente podía encarar la nueva etapa con un piso de amortiguación superior.

<sup>18</sup>Es importante destacar que las teorías de Puig se encuentran emparentadas con las más generales y contextuales ideas de Perón sobre la “Tercera posición”. Y que las políticas en el plano internacional de Argentina, muestras Perón vivió (y con Gelbard de ministro de economía) mantuvieron una orientación “autonomista”.

<sup>19</sup>Alberto Vignes, miembro de la logia Propaganda 2. Era un hombre de la derecha e intentó en su gestión un cierto giro de acercamiento a EEUU. Fue canciller entre julio de 1973 y agosto de 1975. En realidad, la política de Vignes, cercana al grupo de López Rega, intenta disputar a Brasil la preferencia en el trato con la potencia del norte, implantando un nacionalismo occidentalista frente a un nacionalismo tercermundismo que se asocia a la política de Puig y de Perón. Fracasó ya que EEUU (y Henry Kissinger lo puso en claro) tenía una relación estratégica con Brasil.

<sup>20</sup>En realidad, si consideramos esta política de RRII una parte consustancial del proyecto de país consolidado en los 90, la idea de que el RP es una “revolución” en las RRII argentinas no es lejana a la realidad. Si quitamos toda categoría valorativa positiva al concepto de “revolución” y lo ajustamos a una cuestión estrictamente estructural, los cambios de la década de 1990 en nuestro país fueron tan radicales que pueden ser considerados una.



(de RRII) es autónoma de las demás. Frente a estas bases del realismo, la doctrina de la autonomía plantea, en base o en relación con la teoría de la dependencia, que los Estados no son iguales ni absolutamente libres. Por lo tanto, existen condicionamientos del orden económico, financiero, comercial, tecnológico, cultural, etc. más allá del militar y la acumulación lineal de poder estatal. El autonomismo no niega estos factores de poder estatal, pero ve el rol de las multinacionales, el intercambio desigual, los condicionamientos históricos, la existencia de conflictos de clases y organizaciones políticas y económicas nacionales y transnacionales.

La doctrina de Puig parte de la existencia de un mundo bipolar y una cantidad mayoritaria de estados del “tercer mundo” dependientes (o carentes de autonomía) en diferente grado, o sea, de la descripción del mundo de las décadas de los 60/70/80, y sabemos que la “bipolaridad” terminó con la caída de la URSS. Lo cierto es que, vista con flexibilidad y como marco conceptual, la doctrina otorga una serie de categorías operativas y líneas de acción para orientar las RRII que parecen trascender el horizonte de la guerra fría. Toma en cuenta con claridad la existencia de actores al interior de los estados. No ve a los estados como unidades monolíticas con objetivos similares, sino que los objetivos están en relación con la situación particular y la existencia de una “elite nacional” que tenga un proyecto. Esta “elite”<sup>21</sup> (en términos weberianos, o de bloque histórico en términos gramscianos) es la que otorga la coherencia a las RRII de un estado, pero no garantiza que el objetivo sea la maximización de poder o autonomía. Puede existir una “elite” que negocie condiciones coloniales, o de dependencia, inclusive que confronte a fondo con las potencias.

Entonces la idea de autonomía toma en cuenta que el resultado de la política exterior está condicionado por la relación de fuerzas internas al país en cuestión. O sea, no ve al Estado como la expresión de un todo homogéneo. El Realismo tenía este problema. Al igual que Clausewitz, concebía la guerra (el conflicto) solo entre estados. Sin embargo, para el prusiano, y su teoría de la guerra, esto no era grave, ya que la teoría puede ser adaptada sin demasiados problemas a conflictos al interior de un estado, concibiendo la necesaria homogeneidad del frente propio, que también aparece como problema. Pero en RRII no ver la diversidad de intereses al interior de un país, los que operan sobre el Estado, es más complicado, ya que no permite entender las “causas internas”<sup>22</sup> de situaciones de semicolonialidad, o dependencia, ni la existencia de “elites” no “nacionales” que no conduzcan el Estado con los principios del realismo. La “anarquía” del realismo, sigue presente, pero con la inclusión de más actores internos y externos, la incorporación de jerarquías entre estados y bloques. Y con el cálculo racional en torno a la “cuantificación de costos” de ser parte de un bloque o de abandonarlo.

---

<sup>21</sup>Elite política nacional es, para Puig, la que debe existir en un país para tener una política de RRII de largo plazo. Nosotros podríamos ver esta idea en términos de geopolítica, o sea, la existencia de un sentido del desarrollo histórico de un grupo social con estado. Lo que Puig ve para el caso argentino es que, en la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del XX, existió una elite (la “oligarquía”) que tuvo un proyecto. Aquel se enmarcaría en una “dependencia nacional”. En la segunda mitad del siglo XX se estaría consensuando un nuevo proyecto con una nueva “elite” para una “autonomía heterodoxa” de la cual el Peronismo (y su alianza de clases y factores de poder) sería un sujeto claro. Nosotros podemos encuadrar la categoría de Elite de Puig con la de Bloque histórico de Gramsci que toma en cuenta con mayor claridad la dinámica de clases al interior de la nación.

<sup>22</sup>La teoría de las causas internas, fue presentada por Mao en “Sobre la contradicción” (1973) y reelaborada para Argentina por Rodolfo Puiggrós en *Historia de los partidos políticos* (1986).



La teoría además sostenía dos líneas de contradicción: este oeste y norte sur. Pareciera claro que la contradicción “norte sur” (o sea países desarrollados, potencias vs países débiles o dominados) se sostiene en general. Como podemos ver que a lo largo de la historia de la humanidad siempre determinados actores políticos sociales, comunidades políticamente organizadas, han desarrollado aspiraciones de dominio sobre otros pueblos. Lo que no se sostiene es la contradicción. Este oeste, menos aún en su clivaje ideológico (capitalismo-comunismo). Sin embargo, la contradicción entre potencias, bloques de potencias, desarrolladas y con aspiraciones de dominio sigue existiendo. No en forma este oeste, pero sí en una disputa entra potencias o grupos de potencias en múltiples escenarios donde los agrupamientos de los bandos no son necesariamente en dos, ni siempre se repite un mismo alineamiento de acuerdo al tema de lucha<sup>23</sup>.

Los tipos ideales del autonomismo en las RRII son varios. Por un lado, la dependencia colonial, en la cual la elite dirigente nacional no conserva, ni está interesada en hacerlo, márgenes de libertad de acción. Se encuentra asociada íntimamente a la potencia dominante. Es una situación colonial o semicolonial.

Por el otro, la dependencia nacional, la típica de Argentina de los siglos XIX y mitad del XX (y continuada desde fines del mismo siglo). Existe una elite nacional con un proyecto propio pero los márgenes de acción de la misma están limitados por los intereses estratégicos de la potencia hegemónica y las ramificaciones capilares dentro de la formación social que hacen a la pérdida de libertad de acción. Es una situación de dependencia.

Autonomía heterodoxa representa la propuesta de Puig para transitar desde la situación de dependencia nacional. Implica buscar los máximos niveles de autonomía sin intentar confrontar en todos los planos con la potencia dominante, buscando consensos en algunos temas que a la potencia le sean claves, e intentado recuperar capacidad de decisión en otros por el hecho de considerar el riesgo de una confrontación a fondo. La “autonomía heterodoxa” sostiene la posibilidad de un equilibrio entre temas clave de confrontación para la nación, y temas clave de negociación con la potencia. Esta línea de acción tiene el límite de que estos temas se pueden solapar (y de hecho esa situación se da, sobre todo cuando la potencia es avasallante). Aquí entra el cálculo de costo-beneficio de la confrontación y el nivel de la misma que se puede desplegar, el nivel de potencia nacional alcanzado, y el marco de alianzas regional. Parece aproximarse a la política tradicional del peronismo respecto de EEUU.

Por último, la autonomía secesionista. Es la que busca separarse abiertamente del bloque en que el país se encuentra, confrontado con la potencia dominante. Esto, considera Puig, tiene dos riesgos. Uno, caer en la protección de otra potencia, con lo que de hecho la autonomía no se lograría. Y segundo, la posibilidad de ser aplastado por la diferencia de poder existente entre la potencia y el país dependiente, que se manifiesta en muchos planos. Puede referirse al caso de Cuba en su época, o al de Venezuela hoy<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup>Esta contradicción entre estados poderosos y la existencia de estados menores en medio de estos conflictos que son víctimas de disputas, pero también encuentran posibilidades de sostener o conquistar mayores niveles de independencia, es un escenario geopolítico que viene desde lo profundo de la historia. Y puede ser rastreado en los conflictos entre egipcios e hititas, romanos y persas etc.

<sup>24</sup>Para que este ejemplo no quede en el aire, podemos ver que Cuba logró un gran progreso, y EEUU no pudo terminar con el gobierno surgido de la revolución. Pero resistió gracias a trabar una sólida alianza con la URSS lo que implicaba perder márgenes de autonomía



Complementariamente con lo que venimos describiendo, el autonomismo proponía orientar las RRII hacia el subcontinente para lograr políticas defensivas comunes. Es de destacar que esta doctrina está pensada desde países de la periferia y para países de la periferia.

### **Carlos Escudé y la diplomacia semicolonial**

Carlos Escudé<sup>25</sup> politólogo y especialista en Relaciones internacionales. Fue beneficiado con una beca Fullbright en los setenta y se graduó en la universidad de Yale. Fue profesor del ISEN, de la Universidad Nacional de Córdoba e investigador del CONICET entre otros centros de formación como el CARI y el Seminario rabínico latinoamericano. Personaje histriónico de bastante presencia en los medios con tesis provocativas frente al nacionalismo, la izquierda o el tercermundismo. Fue asesor especial del canciller Guido Di Tella<sup>26</sup> durante los primeros años del menemismo cuándo se diseñó la reorientación de la inserción internacional de Argentina. En 1992 publicó *Realismo periférico*<sup>27</sup> (1992) donde da cuenta de la política internacional naciente durante esos años. En otras dos obras precursoras editadas por el Instituto Di Tella de 1990, *El Fracaso del Proyecto Argentino: Educación e Ideología*, y de 1987 *Patología del Nacionalismo: el Caso Argentino*, se anuncia un proyecto de pedagogía en torno a “ablandar” los valores nacionales que supuestamente encorsetan el accionar argentino en RRII para establecer una relación privilegiada con la potencia dominante. Como vemos ambos están editados por el Instituto Di Tella, dirigida por Guido di Tella, el futuro ministro de RREE y de Defensa del gobierno de Carlos Menem.

La principal tesis de Escudé es el “Realismo periférico”. Doctrina de RRII que hegemoniza la diplomacia argentina desde la década de 1990 y que, con intervalos y matices, es la política de los gobiernos nacionales. Está basada en un diagnóstico real del éxito de la transición capitalista de los 70 y 80 con la hegemonía financiera (el “neoliberalismo”) sumado al cambio radical del escenario geopolítico con la caída de la URSS. Sin embargo, el RP tal como lo enuncia Escudé no solo parte de un diagnóstico oportunista de situación, sino que se le adjudica una proyección retrospectiva. Supuestamente debía haber sido la política racional de nuestros gobiernos desde los 40, cuando se extravió en un nacionalismo económicamente costoso, como veremos más adelante.

Con este escenario pone su artillería intelectual para golpear las doctrinas que plantean algún tipo de autonomía contra el hegemon mundial (anunciado en los 90 como definitivo). Fuerza las similitudes en todas las RRII argentinas antes del período “menemista”, con ejemplos puntuales que incurren en falacias. Especialmente exagera la voluntad de confrontación de peronistas, militares o radicales, adjudicando el “fracaso argentino” a esta actitud. No es que Escudé afirme que todos estos diversos gobiernos eran

---

a nivel de las RRII, y quedar incluida en la geopolítica de otra potencia (inclusive el diseño económico nacional). El caso de Venezuela marca el segundo de los riesgos, el país bolivariano no puede lograr un nivel sustentable de vida económico y bienestar social para su gente (a diferencia de Cuba).

<sup>25</sup> Sociólogo de la Universidad Católica Argentina y con varios posgrados. Era profesor del Seminario Rabínico Latinoamericano Marshall T. Meyer de la corriente judía conservadora. De acuerdo a sus tesis respecto del ordenamiento mundial podía estar en amplia sintonía con el apoyo a las políticas de la hegemonía del consenso de Washington.

<sup>26</sup> Ministro de RREE del gobierno de Carlos Menem entre 31 de enero de 1991 y el 10 de diciembre de 1999.

<sup>27</sup> Esta obra tiene dos precursoras *El Fracaso del Proyecto Argentino: Educación e Ideología*, Buenos Aires, Ed. Tesis/Instituto Torcuato Di Tella, 1990; y *Patología del Nacionalismo: el Caso Argentino*, Buenos Aires, Ed. Tesis/Instituto Torcuato Di Tella, 1987.



“antiyanquis” o “antiimperialistas”, sería algo muy burdo, por el contrario, su propuesta es seria. Va a cuestiones estructurales más profundas. Señala que la “voluntad de autonomía” (y aquí se ve el interlocutor metatextual) estaba presente en todos, y que esto lleva a la confrontación, fueran la “tercera posición” peronista, la idea de los militares de ser “socios” igualitarios y moverse independientemente, o cierto idealismo de los radicales.

La idea de que un país se puede mover en el escenario mundial como si fuera plenamente soberano lleva, para Escudé, a la confrontación fuera por la intención militar de fabricar submarinos, misiles o venderle granos a la URSS, o a que los peronistas intentaran crear instituciones propias competitivas con las de la potencia, u orientase al tercer mundo, o a la radical de creer en un mundo de RRII igualitarias o asociarse con la socialdemocracia para compensar la influencia de los EEUU. Se ensaña con Malvinas, tanto como cuestión que condiciona las RRII, como muy especialmente con la guerra que dañó la posibilidad del Estado de mostrarse confiable a Occidente. Por eso es su insistencia muy destacada en la necesidad de hacer políticas exteriores que borren esa acción y difuminen ese reclamo. La teoría es desatacada porque no es un burdo entreguismo verbal y coyuntural, sino que pretende ser expresión orgánica de la dependencia estructural como dato irrevocable.

\*\*\*

Señalaremos en este trabajo dos de las obras de Escudé que nos parecen fundamentales. *Historia de las RREE* (2000), y *Principios Realismo periférico* (2012). El primero es una obra sin dudas destacada y de consulta, 15 tomos que abarcan hasta el año 2000. Con 14 colaboradores que desarrollan diferentes partes de la obra, bajo la supervisión de Escudé y la revisión de Cisneros. Una obra de consulta con un gran número de fuentes muy valiosas, amplias citas, etc. La obra, la más amplia de su género, es de referencia y debe ser de formación para quienes estén en el ámbito de las RRII. Tiene una orientación cuya llave es la “interpretación”.

En ella el núcleo está en una de las definiciones clave de Escudé: la política exterior. Argentina tuvo un antes y un después con Menem<sup>28</sup>. Por eso puede poner énfasis en mostrar que no hubo diferencia entre los cancilleres de Onganía, Lanusse, Cámpora, Perón, Isabel, en ese corto período tan radical y diverso. Porque sin dudas todos (de derecha o izquierda) intentaron hacer políticas como si Argentina fuera independiente. Con Menem Argentina se comenzó a comportar como receptor de políticas de las potencias. Y Escudé consideraba que él tenía una parte del mérito de este cambio, con el que califica de “su amigo” a Di Tella.

---

<sup>28</sup>“Hasta el advenimiento del gobierno de Menem, en 1989, y desde la primera Conferencia Panamericana de 1889, Buenos Aires y Washington tuvieron relaciones que, con pocas excepciones, fueron antagónicas. La Argentina confrontó a los Estados Unidos en foros diplomáticos y (al contrario de Brasil) fue neutral durante las dos grandes guerras. No obstante, hasta la Segunda Guerra Mundial estuvo bajo la esfera de influencia del Reino Unido” (Escudé, 2015, p. 16). Se puede encontrar este trabajo en el repositorio digital de la Escuela de Guerra Naval como material de formación de nuestros oficiales en el presente. Señalamos el éxito de esta doctrina en transformarse en “oficial” y “oficiosa” de los cuadros estatales de las áreas más sensibles de las RRII.



El último tomo de la *Historia...* está redactado por Francisco Corigliano<sup>29</sup> y cuenta con un elogioso prólogo de Escudé. Allí señala que

A partir de la asunción de Carlos Menem a la presidencia en julio de 1989 y muy especialmente tras la decisión presidencial de participar en la Guerra del Golfo, adoptada en agosto de 1990, los vínculos entre Argentina y Estados Unidos ingresaron al paradigma de "relaciones especiales". (...) "señalando la alta vinculación de la política exterior a la resolución de los problemas económicos con ayuda externa, y esta se obtendría con una alianza estratégica con EEUU<sup>30</sup>. (Escudé y Cisneros, 2000, Tomo XV. SP).

Continúa la, en apariencia aséptica, descripción:

Dichas medidas implicaron cambios tanto en la agenda bilateral como multilateral, provocando efectos multiplicadores que otorgaron mayor densidad y complejidad al conjunto de la agenda. (...) la participación argentina en la Guerra del Golfo y la posición asumida por la administración menemista en las sucesivas crisis entre los gobiernos de Estados Unidos e Irak; las medidas adoptadas por las autoridades de la Casa Rosada y el Palacio San Martín en materia de política nuclear, no proliferación y tecnologías sensibles; la desactivación del misil Cóndor II; las medidas adoptadas por el gobierno argentino para revertir las falencias de seguridad en el aeropuerto de Ezeiza; y la posibilidad de la participación argentina en un esquema de intervención multilateral en Colombia -"Plan Colombia"- auspiciado y dirigido por el gobierno de Estados Unidos" (Escudé y Cisneros, 2000, Tomo XV. SP).

Son las medidas que se destacan como características del giro argentino. Sumadas a un notorio cambio del signo de las votaciones argentinas en la ONU y otras cuestiones del nuevo perfil diplomático. Siguiendo el contenido de este capítulo, donde se presenta la obra en política de RRII de la década de 1990, se puede encontrar con más precisión la práctica del RP. En la introducción a este capítulo Escudé señala con beneplácito la audacia de algunas decisiones del equipo de gobierno neoliberal: "¿Puede imaginarse una impugnación mayor de ciertas dimensiones de nuestro llamado 'ser nacional'? Creo que no" (Escudé, 2000, Tomo XV Intro. SP). Creemos que esta afirmación es clave y se estructura con la de "ciudadano cosmopolita" sostenida por el RP<sup>31</sup>.

<sup>29</sup>Doctor en historia de la Universidad Di Tella, miembro de Flacco, y autor de materiales de formación para la educación pública y para diplomáticos. Como vemos el bloque pedagógico del RP se articula profundamente con el sistema educativo estatal, con los centros de generación de identidad y de formación de funcionarios.

<sup>30</sup>"Por cierto, esta alianza estratégica y económica con los Estados Unidos y los países desarrollados de Occidente procuró responder a los datos provenientes del fin de la Guerra Fría en los contextos global y regional: el colapso de la Unión Soviética, las transformaciones políticas y económicas en los países socialistas de Europa del Este, China y Cuba, el fortalecimiento de la posición hegemónica de los Estados Unidos y la expansión de la influencia de las instituciones multilaterales a ella ligados -Naciones Unidas (ONU), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Acuerdo de Tarifas y Comercio (GATT), Organización Mundial del Comercio (OMC)-, la aceleración de la globalización económica y financiera y la consolidación de la tendencia hacia la democratización en la región iniciada durante la década de 1980" (Escudé y Cisneros, 2000, Intro. SP. Intro)

<sup>31</sup>Debemos destacar, para no ser injustos, que Escudé no es el único sostenedor de la necesidad de difuminar el sentimiento nacionalista de las masas. Por ejemplo, Luis Alberto Romero sostuvo en la misma época posiciones teóricas similares. Y con ellos una cantidad importante de intelectuales de izquierda y derecha.





### El “Realismo Periférico”

La obra específica más destacada es *Realismo periférico* de 1992 y cuenta con una actualización en 2012 que será la que analizaremos brevemente. La doctrina del RP no daba cuenta de qué hacer cuando la hegemonía “indiscutible” de una potencia se acababa o se veía seriamente cuestionada, ante la aparición de nuevos actores en el escenario mundial. La “foto” de 1992 era, 20 años después en 2012, muy distinta, Y se podía vislumbrar que seguiría cambiando (tal como sabemos que sucedió). Existen nuevas potencias en ascenso y con vínculos importantes con Argentina (tal el caso de China actor determinante en el complejo agroexportador, y en el mundo en la producción de manufacturas), Rusia desafía nuevamente, y Alemania (y la Unión Europea UE) parecen seguir un camino de mayor autonomía. Por lo tanto, el RP necesitaba actualización. Escudé era un intelectual inteligente y formado, y su doctrina busca ser una guía teórica de largo plazo de la diplomacia argentina. Era, además, notorio en el 2012 el fracaso del RP en sus objetivos “ciudadano-céntricos”: los beneficios económicos individuales para la población no habían sido tales.

Pero los años de vigencia del RP dejaron cambios estructurales. Es importante señalarlo, ya que una coherencia con 20 años de la nueva diplomacia de “relaciones carnales”, asociados a los cambios generales de la estructura política, social y económica del país, hacen de esta doctrina una guía política en RREE que se transformó en un estilo inercial de la burocracia del área.

Señalaba en 2012:

Entre fines de 1989 y fines de 1999, las políticas exteriores y de seguridad de Argentina fueron sometidas a un singular experimento liberal, (...) *No sólo se reemplazó el perfil previo de confrontaciones sistemáticas con Occidente, por un alineamiento con Estados Unidos en materia de seguridad internacional. La capacidad del país para librar la guerra se redujo voluntariamente a casi cero. El presupuesto militar sufrió una reducción drástica, la industria de armas fue desmantelada y el servicio militar fue abolido. Las políticas exteriores y de seguridad de Argentina dejaron de responder a una lógica estado-céntrica, e intentaron aproximarse a una lógica ciudadano-céntrica y cosmopolita*” (Escudé, 2012)<sup>32</sup>.

El párrafo es rico para el análisis. Para empezar por el período de tiempo del que habla. Allí se firmaron las “Declaraciones de Madrid” (Caviasca, 2018), una verdadera rendición incondicional de una guerra terminada 7 años antes. Se privatizaron y en gran parte destruyeron o extranjerizaron todas las empresas de carácter estratégico, de armas o vinculadas a la defensa nacional, puertas de entrada y salida de productos del país (como ríos, puertos, trenes, rutas, etc.), o industrias de base y servicios. Y, en una confesión sorprendente, coloca la abolición del servicio militar en una estrategia de desarme no de modernización. La idea de “desarme” como señal para ganar el favor de EEUU es central en la argumentación de Escudé. Está planteada de tal forma que parece hecha para provocar, y merece ser problematizada, ya que el poder militar es para las RRII y la geopolítica uno de los vectores reconocidos como indispensables en el juego de las RRII.

---

32 El énfasis es nuestro.



Primero es de destacar que el “realismo”, el “autonomismo” y en general todas las doctrinas (menos el “idealismo”) sostenían que entre los vectores que dan forma al poder del Estado al sentarse en una mesa de negociaciones se encuentra la capacidad militar del mismo con diferente nivel de importancia desde más militaristas, más demócratas o socialistas y de acuerdo al tamaño del Estado. Con funciones en razón de hipótesis de conflicto tradicionales o de nuevo tipo, lo militar constituía un hecho de la historia. La “ultima ratio”, donde se muestra la convicción de una reivindicación.

En este sentido, por primera vez y unilateralmente, por voluntad propia una doctrina plantea el desarme, que la carencia de voluntad de lucha es un hecho positivo en las RRII, y central para una nueva política. En realidad, el planteo se parece más a un “protectorado” en el que el país no tendría doctrina militar propia y si debiera responder ante algún desafío siempre en concordancia con la potencia hegemónica esta se encargaría de dotar al país de lo necesario para fuerzas de apoyo.

Escudé sostenía de forma extrovertida y exagerada que el desarrollo del Misil Cóndor II (un vector de vanguardia en su época, único en el tercer mundo), al ser desmantelado sin miramientos se transformó en una señal definitiva, al igual que otras, como la intervención en Irak junto a Inglaterra y EEUU. Y eso había permitido que EEUU nos dotara de armas de descarte. Si bien el aporte argentino fue insignificante, lo importante no era la cantidad de fuerzas, sino el hecho de que esa acción fuera de impacto en América Latina<sup>33</sup>.

Es claro que estas políticas de acercamiento exagerado a EEUU, sumado a los Acuerdos de Madrid, la desregulación, privatizaciones, etc. fueron en su conjunto un cambio “revolucionario”. Argentina fue en el escenario mundial algo muy distinto antes y después de Menem y el RP (también cada vez más insignificante en todos los planos medibles estadísticamente).

Este cambio estructural es el sustento, la “base material” del RP. Cuando Escudé enfatiza los “enfrentamientos” de todo pasado, hacía hincapié en los riesgos y sugería eliminar todos los factores de ese riesgo, que pudieran ser leídos por la potencia dominante como embriones de posibles desafíos. Y claramente lo hacía contraponiendo sus ideas a las del Autonomismo, pero necesitaba exagerar la confrontación para que los riesgos tomaran forma y su propuesta se hiciera creíble.

\*\*\*

Veamos cómo funciona el “realismo periférico”. Para Escudé existen cuatro variables asociadas. 1) Soberanía: como capacidad de comportarse en forma autónoma en el plano de las RRII. 2) Libertades individuales: como beneficios que las personas obtienen en su vida privada de las políticas de estado. 3) Tamaño de la economía del país: desarrollo, PBI y otras variables que hacen a la potencia nacional. 4) Beneficios económicos: como el rédito real de la economía en función de su política de RRII.

Asocia estas variables de la siguiente forma. La capacidad de hacer política independiente en el mundo está relacionada con la potencia nacional y esta, sólo e irrevocablemente, corresponde a un grupo de

---

<sup>33</sup>Acción realizada contra la nación (Irak) que, según Escudé, participaba con Argentina en el desarrollo del Misil Cóndor.



países. EEUU en primera instancia, Inglaterra, Francia, Alemania, Japón, China, Rusia (y para ese 2012 suma a India), como vemos usa variables del realismo. Solo EEUU tiene esa capacidad plena sin afectar las libertades de las personas. Ni Alemania, ni Francia, o Rusia o China la obtienen (catalogándolas de casi dictaduras como consecuencia de sus políticas independientes). El resto lo debemos deducir de esta premisa. Países menos desarrollados solo podrán intentar acceder a políticas independientes transformándose en dictaduras. Sacrificarán bienestar económico y libertades individuales de sus ciudadanos a cambio de defensa nacional y RRII autónomas. Sin embargo, aun así, fracasarán indefectiblemente, salvo que sean China o Rusia, cuya base es enorme. O se transformarán es “estados paria” como Corea o Irán. Por eso al asumir algunas premisas del realismo tradicional, establecer una escala de potencias y cruzarlo con la idea de “ciudadano cosmopolita”, la conclusión lógica del RP es inmediata. ¿Qué hacen los países “desiguales”? No se deben intentar subsanar la desigualdad a nivel Estado, sino saltar a la esfera del bienestar individual. Porque el intento de políticas autónomas, no alineadas o enfrentadas al hegemón produciría dos efectos, problemas graves a la economía nacional, pobreza y pérdida de libertades para los ciudadanos individuales.

Sostiene una idea filosófica de ciudadano cosmopolita en contradicción con el Estado. El fin sería la libertad del ciudadano individual en un marco global regulado por potencias “forjadoras de normas”. Con el resto de los estados como “receptores de normas”. Señalaba en sus trabajos de formación para oficiales de las FFAA argentinas, por ejemplo:

El orden interestatal es jerárquico y está constituido por tres tipos de Estados: los que tienen el poder de forjar normas (que son también los mayores violadores de las mismas); los que carecen de ese poder y son por eso tomadores de normas; y los rebeldes, que, sin tener el poder de forjar normas, se rebelan contra las reglas establecidas por las grandes potencias (Escudé, 2013, pp. 20-23).

Como vemos se señala la realidad de que las potencias en cada época histórica ponen las reglas de la forma que sea, y las usan a su antojo, expresándonos con las formas coloquiales de Escudé. Pero a partir de ese punto la consecuencia y solución que el RP propone no se puede verificar en ningún momento de la historia, y es fundamentada con ejemplos seleccionados arbitrariamente. Y solo está pensada en el marco de un período histórico de décadas recientes (a partir de los ochentas).

Escudé, parte de una premisa del individuo aislado fuera de la comunidad o grupo como fin en sí mismo. Cuando los teóricos y filósofos<sup>34</sup> hablaron de individuos lo hicieron en forma abstracta para encontrar un punto de partida no histórico a sus teorías., salvo los neoliberales lo que no debe dejar de hacernos notar la afinidad<sup>35</sup>. El ser humano es tal tan solo en comunidad con otros seres humanos. Se puede discutir al “Estado” como comunidad ideal, pero no la idea de comunidad. Pensar desde el mismo Estado una diplomacia basada en individuos aislados, cosmopolitas, a los cuales políticas impulsadas por el Estado,

<sup>34</sup>Los filósofos contractualistas como J.J Rousseau, Thomas Hobbes, J. Locke.

<sup>35</sup> Se pueden encontrar afinidades con Ludwig von Mises, Friedrich Hayek, la escuela de economía política austríaca. O Milton Friedman de la escuela de Chicago. Aunque los primeros ponen más énfasis en el individuo.



destinadas a fortalecerse a sí mismo frente a otros, estarían quitando libertad y bienestar a los integrantes de la comunidad, suena una contradicción lógica. Y hacerlo en nombre de un sistema mundial de Estados o corporaciones es poco convincente. En realidad, en la teoría del capitalismo más “proempresarial” el estado tiene una función definida: ser facilitador de negocios y subsidiario a los intereses del capital privado. En cada época histórica el capital empresario exigió al Estado ser una herramienta de sus negocios y desarrolló políticas distintas de acuerdo a la etapa de desarrollo del capitalismo. Por otra parte, hablamos de una ética de la competencia, en la cual el individuo solo busca la maximización de su beneficio individual, tal como indicaba la “Escuela Austríaca”.

La historia muestra ejemplos con resultados inversos a la propuesta que Escudé sugiere y que nuestra cancillería despliega de una forma que parece irreflexiva<sup>36</sup>. Todos los países que son potencias alguna vez fueron débiles, o subordinados o colonias. La misma Alemania es un país más reciente que Argentina y en algún período histórico no muy lejano era una colección de señoríos de variable significación, tutelados y de escaso desarrollo. Y podríamos hablar de cada una de las grandes potencias mencionadas. O Israel, un país fundado muy recientemente sobre un territorio poblado por otro pueblo, y que ha llegado a un nivel de poder y autonomía importante que puede considerarse superado su carácter de protectorado de Occidente.

O sea, parece, sino una regla, sí una tendencia el hecho de que para pasar de una posición de subordinación hacia una de autonomía existe un período de “insubordinación fundante” tal como una doctrina planteada recientemente sugiere<sup>37</sup> (Gullo, 2008). Decisión política de la elite (como señalan Puig, Jaguaribe o Gullo) o la constitución de un bloque histórico (tal como interpretamos nosotros) que encare “tareas nacionales”. Estas tareas pueden llevar lógicamente al enfrentamiento con factores de poder nacionales e internacionales (clases, grupos empresarios, grupos de funcionarios, corporaciones, centros de formación ideológica, ONGs, etc.) que son parte del *statu quo* afectado por la alteración de las relaciones de tipo “periférico” o “dependiente”. La idea de “insubordinación” tiene sin dudas un plano militar, pero es centralmente constituida por el desarrollo de las fuerzas productivas y la potencia humana de la nación. Y sólo es posible mediante la toma de control por parte de esta elite a través de las herramientas del estado, de las palancas centrales que “mueven” las FES, para llegar al umbral de poder necesario.

No es necesario discutir la teoría de Escudé proponiendo que Argentina sea la potencia mundial rectora, ni seguir el poco cuestionable ejemplo de Israel. Sino señalar que entre ser una potencia mundial y ser

---

<sup>36</sup>Pongamos un ejemplo. El acto reflejo de nuestra cancillería cuando Rusia ocupó Crimea fue de condena, en alineamiento con el hegemon occidental. Tuvo que intervenir el gobierno nacional (en esa época estaba Cristina Kirchner) para desandar tamaño error ajeno a nuestros intereses que nos colocaba en enfrenamiento a Rusia sin necesidad.

<sup>37</sup>La doctrina de la Insubordinación fundante fue plantada en años recientes por el politólogo y especialista en RRII Marcelo Gullo. Discípulo de los planteos de la “Autonomía”, Gullo plantea que es necesario un “umbral de poder” nacional que se debe acumular internamente para desplegar luego políticas en el escenario de RRII que lleven a la autonomía. “Así, por “umbral de poder” entenderemos, en lo sucesivo, un *quantum* de poder mínimo necesario, por debajo del cual cesa la capacidad autonómica de una unidad política. “Umbral de poder” es, entonces, el poder mínimo que necesita un Estado para no caer en el estadio de subordinación en un momento determinado de la historia” (Gullo, 2008). La teoría toma en cuenta factores de desarrollo económico, cultural, tecnológico, militar etc., como constitutivos de ese *quantum*. Y la decisión de la elite dirigente del país de emprender esa tarea. Pone como ejemplo Alemania o EEUU, pero también se aplica a Irán, Rusia comunista, Vietnam o Canadá.



“protectorado” o paria existieron y existen muchas alternativas. Y que las teorías elaboradas al respecto distan de ser simples enfrentamientos irracionales, ideológicos o sentimentales con las potencias. Eso sí, todas las alternativas implican “insubordinación”. Pero sobre todo patriotismo, inteligencia como “valores” de un bloque histórico que desarrolle esas tareas. Y también debemos señalar con énfasis basado en la evidencia, que la asunción de políticas subordinadas no implica de ninguna manera una mejor situación para el país, y mucho menos para las personas individuales o la economía nacional. Para ese ejemplo basta mirar la historia de Argentina, que es el paradigma mundial de hacia dónde conducen los planteos del RP.

\*\*\*

Un tema que llama la atención es la obsesión de Escudé con Irán que va de la mano del período de su mayor simpatía con Israel. Y está inscripta en un momento histórico en el que el Medio Oriente aparecía en el centro de las preocupaciones internacionales de las potencias occidentales. Escudé señala en sus trabajos la especial importancia de que Argentina acompañara a EEUU en las decisiones de intervenir. El conflicto no produjo el triunfo de EEUU, sino la destrucción de los Estados nación de la región, la derrota de los nacionalismos árabes y los palestinos, el caos y el terrorismo. Pero incrementó el saqueo de esos territorios por las corporaciones transnacionales, y ayudó (con victorias y derrotas) al triunfo de Israel sobre sus amenazas inmediatas (al menos esa es la situación en los inicios de 2021). Sin embargo, sorprende su interés tan destacado por un escenario que para una teoría “egoísta” asentada en los intereses individuales, como el RP, no parece lógica<sup>38</sup>.

Esto lo llevó a hacer afirmaciones extemporáneas a nuestra política exterior:

El accionar de los persas (Irán: ndr) supone que el orden mundial es una selva sin reglas, donde es legítimo promover los intereses propios a través de cualquier medio, incluso el terrorismo. Esos intereses son definidos, sin consulta con la gente, por la cúpula teocrática del régimen. Su política se basa en la premisa de que todos los Estados son igualmente soberano, (...) En contraste, el comportamiento argentino desde 1990 se basa en el supuesto implícito de que en el orden interestatal hay reglas escritas y no escritas, y que, mal que nos pese, los Estados más poderosos tienen un papel preponderante en el establecimiento de esas normas (Escudé, 2012, p. 17)

En esta definición no encontramos nada raro, por demás es un reconocimiento de la “impostura” de los organismos internacionales. Se debe coincidir, fuera de todo idealismo de la diplomacia, en que las RRII no son relaciones entre caballeros sino un espacio de construcción de poder, de relaciones de fuerzas y hegemonías donde hay ganadores y perdedores. Aquí está el ejemplo práctico sobre el rol de los “dadores

---

<sup>38</sup>Cuando se ponen ejemplos de cómo se expresa en la práctica el RP, aparece la idea de acompañar a la potencia dominante en sus intereses estratégicos con los que se debe coincidir. Y para el caso argentino cambiar la política tradicional de neutralidad en conflictos ajenos.



de normas” y de los “receptores” de las mismas. Y también otro de los puntos que guía a nuestra política exterior del realismo, del autonomismo, etc. El párrafo indica que no existe “anarquía” en las RRII. El sistema de estados está organizado, debe ser asumido y respetado. Los resquicios solo existen en donde los estados poderosos lo permiten. Violar la jerarquía (casi divina, “idealista”) de este “orden cósmico” es un riesgo que solo produce, pobreza y estados “parias”. Por eso el RP considera las doctrinas argentinas anteriores erróneas, porque no comprenden este hecho fundamental: la jerarquía. Promueven la asunción de ideas autónomas (sean de derecha, de izquierda, liberales o nacionalistas) y las consecuencias son graves. Si tradujéramos este pensamiento a lenguaje religioso podríamos decir: el mundo fue creado por Dios, con un orden fijo y eterno, no comprenderlo es no comprender a Dios. Implica violar el orden divino y por los tanto sufrir las consecuencias de la ira de Dios.

Luego, siguiendo este razonamiento (preocupado por cuestiones geopolíticas de Israel), habla del desarrollo de armas nucleares por parte de Irán y considera natural que EEUU (e Israel obviamente) las tengan, porque así es el ordenamiento mundial. O sea, la doctrina del RP va más allá, llegando a actuar activamente a favor de la “amoralidad” de otros. Señala como una virtud (no como que como una cuestión de prudencia) la aceptación de ese orden. Afirma que

el comportamiento argentino desde 1990 reconoce en forma implícita que el hecho de que Estados Unidos a veces arme y financie organizaciones de insurgentes en el extranjero, no nos habilita para seguir su ejemplo. Todo lo contrario de Irán, que financia el Hamas en Palestina y el Hezbolá en el Líbano (Escudé, 2012, p. 20).

Escudé habla de una realidad no lo olvidemos. Lo que él señala es así. Lo interesante es que la acepta y propone enfrentar a los que no lo hacen. No callar, o sostener una ambigüedad por “prudencia”. Lo que sí nos llama la atención es el estudio naturalizado de estas ideas en materiales de formación de diplomáticos (y militares)<sup>39</sup>.

Rastreemos otros dos trabajos que permiten definir con más claridad el marco de ideas que perfilan al RP: “The Falklands Will never be Argentine” (Escudé, 2003) y *Gran Bretaña Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949* (Escudé, 1983). Los títulos de estos dos escritos definen su concepción. Demostrar que las Malvinas no son argentinas, que su reivindicación eficiente perjudica una política de RRII. Y que a partir de la implementación de “industrialización agresiva” comenzó la “declinación argentina”.

La primera idea es clara. Implica un trabajo sistemático, para instalar en el funcionariado estatal principalmente en el área específica, pero también en los medios de divulgación masiva, la necesidad de aceptar el *statu quo* vigente en el Atlántico Sur. Lo que implica negociar Malvinas asumiendo la posición de fuerza de Inglaterra. ¿Por qué? Porque para el RP Inglaterra forma parte de las potencias dadoras de normas y es parte del pináculo en la jerarquía del orden mundial. Desafiar el *statu quo*, para el RP, convierte al país en “paria”, y esto trae como consecuencia problemas económicos a los individuos. Para el RP aceptando a Inglaterra se pueden hacer negocios. Como vemos las “Declaraciones de Madrid” y las

<sup>39</sup>No es algo secundario que estos planteos en forma de apuntes, conferencias o currícula son materiales de formación del personal de carrera. Y no críticamente.



leyes y políticas implementadas a partir de estas van en esa dirección. Y también podemos interpretar la agresiva política probritánica de la diplomacia durante la gestión de la alianza Cambiemos, y encontraremos en los acuerdos Foradori-Duncan<sup>40</sup> un ejemplo muy claro de RP.

En la *Declinación argentina*, señala que la “asociación” a Gran Bretaña permitió un gran desarrollo del país hasta la década de 1930. La crisis de esta asociación y no haber podido establecer una igual (o equivalente) con EEUU marca nuestro declive. Esta idea se relaciona con dos cuestiones caras a los sectores liberal conservadores. Una al “Plan Pinedo” (Rapoport, 2000, p. 256) y la propuesta del sector más lúcido de la oligarquía de los treinta de redireccionar la dependencia de nuestro país hacia la nueva potencia hegemónica (los EEUU), reordenar la estructura productiva interna en relación a la nueva etapa del capitalismo y su desarrollo de producción de bienes y servicios. Segundo, y esto es más sutil, que en definitiva el peronismo nacionalista de los 40 es el origen de todos los males. Siguiendo este razonamiento, si viviera Arturo Jauretche incluiría a las ideas de Escudé dentro del “Manual de zonceras argentinas” y al RP como un nuevo “Estatuto legal del coloniaje”<sup>41</sup>. La potencia histórica de estas ideas les da una relevancia mayor que otras anteriores, porque es un componente político, ideológico, institucional de una nueva etapa de desarrollo (o subdesarrollo) de la Argentina.

Sin embargo, si mantenemos las premisas de Escudé (una de ellas el bienestar económico de la población) es claro que el período peronista y su orientación fue de la mano con una mejora enorme (un salto) de las condiciones de vida de la población que impactó por décadas, solo revertido a partir del período que él consideraba positivo y “realista”. De aquí se desprende una cuestión más compleja. ¿Cómo valoramos los factores macro y micro económicos; los agregados nacionales; y los éxitos del “progreso individual” y/o colectivo? Cuestión relacionada con cómo nos ubicamos y/o comprendemos una “posición de clase”, “nacional”, o “sectorial”.

El 22 de agosto de 2013 en una conferencia para diplomáticos dictada en el CARI<sup>42</sup> Escudé señaló algunos lineamientos concretos para seguir trabajando en la línea del RP en el tema Malvinas. La conferencia se llamaba “Cuestionando lo incuestionable: hacia el intercambio negociado de tierra por recursos marítimos” (Escudé, 2013). Se preocupó de dejar claro que los derechos argentinos sobre Malvinas eran una fantasía escolar patrioter que hace daño a la eficacia de una política exterior que tenga como fin ventajas económicas. Básicamente el texto va orientado a que Argentina reconozca los derechos de los isleños a hacer lo que quieran, a cambio de la participación en la explotación de los recursos. Política que permanentemente está presente en nuestras RREE en todos los períodos desde las Declaraciones de

<sup>40</sup> Ver: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>

<sup>41</sup> Nombre con el que el forjista Arturo Jauretche tituló al Pacto entre Argentina y Gran Bretaña para que esta última nos siguiera comprando carnes a cambio de una serie de muy amplias concesiones económicas. Se debe articular con otra categoría jauretcheana la de “Colonización pedagógica” con las que intentaba exponer un marco conceptual integral para comprender la predisposición a la “dependencia” por parte de las elites. Un PBI puede crecer por valores financieros, por una coyuntura favorable de los precios de los “commodity”, etc. y derrumbarse en poco tiempo; un PBI puede crecer y la población empobrecerse, etc.; o un PBI puede crecer y si la estructura se encuentra transnacionalizada no tener efectos positivos sobre la población, etc.

<sup>42</sup>El CARI (Consejo argentino de Relaciones Internacionales) es un *think tank* local (del que Escudé era parte), fuente de ideología y que es un grupo de presión extraestatal que influye en las políticas exteriores de nuestro país notoriamente. Es un organismo paraestatal proveedor de funcionarios de carrera, realizador de lobby, etc.

Madrid<sup>43</sup>. Es interesante ver dos temas que se pueden asociar con esta definición. Una, la política desarrollada durante el gobierno de Mauricio Macri entre 2015 y 2019, cuya acción en el tema Malvinas fueron los mencionados acuerdos Foradori Duncan, al poco de asumir. Segundo, la campaña realizada por varios medios de prensa masivos a través de columnistas destacados e intelectuales y políticos de derecha liberal, y también progresistas. Intentar generar corrientes de opinión para favorecer la apertura de negociaciones del lado argentino para “ceder soberanía por negocios económicos”.

Pero Escudé no es un simple político de poca comprensión de la realidad, sino que veía con claridad que la estrategia seguida desde los 90 implicó retrocesos en todos los planos. Entre ellos en el provecho económico, que debía redituarse en el bienestar individual tal como sostiene su doctrina. Y, por lo tanto, sostuvo que inclusive para ceder soberanía por beneficios económicos debe llevarse una política más firme. Lo que en sus últimas incitaba a realizar es una especie de “extorsión”. Advertir a Inglaterra que, si no comparte los recursos de la zona, los problemas seguirán y podría complicar las relaciones desde nuestro país. Pero que si los isleños comparten, cederemos la soberanía y se descomprimirá estratégicamente la situación.

mi planteo es de un auténtico nacionalismo de fines, entendido como legítima consecución del interés nacional y de los objetivos estratégicos posibles, aconsejando incluso *una limitada violencia extraoficial* cuando no haya más remedio. (Escudé, 2013, p. 10)<sup>44</sup>

En definitiva, la negociación propuesta es el título de la conferencia “soberanía por negocios conjuntos”. También ante el ascenso de China, Escudé llamó a comprender con realismo esta situación y orientar el RP hacia el nuevo equilibrio de fuerzas que se anuncia en la geopolítica planetaria en una discusión que tiene reminiscencias de la controversia de 1940 entre el grupo de Pinedo, Prebish y otros que anuncian el ascenso de EEUU y la necesidad de orientar las relaciones argentinas teniendo en cuenta el nuevo hegemon, contra los oligarcas más anquilosados en la hegemonía británica<sup>45</sup>.

Estas correcciones o precisiones fueron una respuesta de Escudé al insostenible fracaso del RP aplicado desde los años 90, pero sosteniendo sus principios centrales. Pero esta doctrina adolece de un problema mayor dentro de su propia lógica, especialmente la “adaptativa” de su última reformulación. El RP implica la disminución relativa (y en nuestro caso absoluta) del poder nacional, y por lo tanto la imposibilidad de corregir, aun dentro de los principios de Escudé, la alineación elegida sin costos. Cualquier decisión de presionar lleva a romper con el “Realismo periférico” o a retroceder en la decisión, pero cada vez se es más débil.

Como vemos para el caso Malvinas que sin dudas es de resultados catastróficos. La política fue seguida desde las “Declaraciones de Madrid” y el establecimiento del “Paraguas de la soberanía”<sup>46</sup>. Ahora en la

<sup>43</sup>Y de las leyes y acuerdos que las hacen vigentes: petróleo, pesca, militares, etc.

<sup>44</sup> El énfasis es nuestro.

<sup>45</sup>Pacto Roca Runciman - Plan Pinedo, etc.

<sup>46</sup>Al finalizar este artículo, hacemos una mención al “paraguas de la soberanía” clave de la política de RP, acordado en el Madrid I: “nada en el desarrollo de la presente reunión (...) será interpretado como: a) un cambio de la posición de la República Argentina acerca de la soberanía o jurisdicción territorial y marítima sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes; b) un cambio en la posición del Reino Unido acerca de la soberanía o jurisdicción sobre las Islas (...) y espacios circundantes; c) un reconocimiento o apoyo de la República Argentina o del Reino Unido acerca de la soberanía o





nueva corrección de la segunda década del milenio se apela a una vuelta de tuerca más. Pasado mucho tiempo de la guerra y claramente mucho más debilitado nuestro país, se puede (según Escudé y gran parte de los diplomáticos de carrera) dar un paso más. Reconocer en los hechos la soberanía inglesa y negociar acuerdos económicos. Pero es un dato de simple observación que cada cesión argentina solo redituó en avances británicos y negocios para grandes empresas pesqueras, petroleras, turísticas etc. en las cuales la participación de empresarios argentinos es nula o menor (aunque las hay, ya que el patriotismo del capital como sabemos va en inversa a la ganancia).

### Para finalizar

Los treinta años de vigencia del RP nos dejan muchas enseñanzas ya que podemos ver las consecuencias de su implementación con perspectiva histórica. Las políticas de RRII inspiradas en esta doctrina fueron aplicadas con una energía y profundidad superior a ningún otro país de alguna significación, el fracaso de las mismas dentro de sus propios parámetros es evidente. La dependencia y sus costos no se solucionaron con una dependencia con convicción y subordinación mayor. La cuestión de la autonomía de los Estados (o de las comunidades políticamente organizadas soberanas) y la presencia en el mundo de poderes diversos, cambiantes y de diversa magnitud, no es una cuestión que se establezca en forma permanente en un orden dictado por el más poderoso, y un “mercado de las RRII” adjudicaría a cada actor menor un lugar beneficioso si se aceptan libremente las reglas.

Segundo, sabemos que las teorías no son neutrales. Aun una técnica es “ideológica” cuando se selecciona para resolver una necesidad. Existe en el Estado, en los ámbitos diplomáticos y de defensa, y aun dentro de un sector del activismo político, poca comprensión de las implicancias profundas de las diversas doctrinas de RRII. En este sentido parece un éxito del diagnóstico del RP que sentencia que hay que actuar guiado por un “cortoplacismo economicista” e individualista. Y de allí pareciera que, a pesar de su evidente falta de logros para la comunidad nacional, se sigue discutiendo su vigencia.

Tercero, y de gran importancia. Nuestro cuerpo diplomático de carrera necesita una revisión radical. De su formación, de sus ideas respecto de las instituciones mundiales y el rol de Argentina, de sus objetivos como cuerpo y como individuos que realizan esa carrera. El cuerpo diplomático debe ser un espacio de profesionales al servicio de un proyecto de país, cuya carrera y aspiraciones no estén pensadas en el mundo de la diplomacia global y cosmopolita, cual abogados de grandes empresas extranjeras. Nuestra diplomacia, nuestra teoría de las relaciones internacionales debería sustentarse en una idea geopolítica

---

jurisdicción territorial marítima sobre las Islas Malvinas (...) y espacios marítimos circundantes” (Caviasca, 2018). Como ya explicamos la nueva política de RRII requería una actitud sumamente pragmática en cuestiones de soberanía, en función de resolver cuestiones económicas. Para ello la prioridad estaba, como dijo el Canciller Di Tella, en alienarse claramente con Occidente (“No por amor sino pro pragmatismo”), específicamente con el líder de este mundo, los EEUU. Por lo tanto, también se requería la normalización de las relaciones con Gran Bretaña, el principal aliado de EEUU e importante miembro de la UE en ese entonces. El paraguas fue bien visto por Inglaterra ya que favorecía el *statu quo*. La explotación pesquera (en ese entonces y aun la más importante de la zona) despegó en forma exponencial, en toda la región mediante la colaboración argentino británica, las islas pasaron a ser superavitarias para Inglaterra (siendo esto un éxito diplomático central de los británicos). Las Malvinas recibieron de parte de la legislación argentina un trato que se asemeja a un “Estado ribereño” de hecho. El gobierno de Carlos Menem reivindicó como uno de sus éxitos fundamentales, la expansión de la pesca. Aunque es muy discutible el rédito real que este aumento implicó a la economía y/o el desarrollo nacional. Es tema de otro trabajo. Pero sí es clara la visión “economicista” de las RREE en este período de establecimiento del RP.



que expresara un proyecto de largo plazo, que sea tributaria de los intereses nacionales, expresión estatal de un bloque histórico que exprese un proyecto estratégico. Tenemos conciencia de que el mundo de las RRII es un espacio de relaciones de poder. Pero la historia muestra, y lo está haciendo en este momento histórico, que es fluido con las décadas, abre posibilidades y brechas, donde países de alto potencial y mediana envergadura pueden desarrollar sus políticas independientes y racionales. Se pueden elaborar objetivos geopolíticos nacionales, construir bloques de aliados y amigos, y sostener una independencia frente a los poderes que operan como fuerzas condicionantes<sup>47</sup>.

Porque existe una frontera política y frontera geopolítica, que indica invisible en los mapas la realidad del país en cuestión:

Así como existe una frontera política materializada geográficamente a caballo de un límite, tiene vigencia la frontera geopolítica enmarcada en un espacio que normalmente está alejada de la primera. La frontera geopolítica es una zona, área, región del país, allende la de frontera física, (...) La frontera geopolítica puede ubicarse en estados vecinos o bien en otros continentes (Diaz Loza, 1987, p. 35).

Las potencias despliegan y disputan sus fronteras geopolíticas en todo el mundo. Rusia sostiene su frontera geopolítica en Ucrania, Bielorrusia, etc. EEUU disputa hoy con China fronteras geopolíticas en el Atlántico Sur junto a Inglaterra y en el Pacífico occidental. Alemania, en Europa y Europa en el mundo. Brasil, por ejemplo compete por establecer fronteras geopolíticas en todo Sudamérica con negociación/disputa con EEUU depende el gobierno, y a su vez tiene fronteras geopolíticas de otras potencias en su interior o con intenciones de hacerse de partes de su país. Otros países como Argentina tienen sus fronteras políticas inclusive no asentadas y su frontera geopolítica mucho más pequeña que su frontera política. Y como nuestro ejemplo existen muchos, la mayoría de los países dependientes. “La frontera geopolítica es algo vivo, dinámico” a diferencia de la frontera política cuyos cambios son traumáticos y tiende a ser estable “en ella se desarrollan enfrentamientos del orden cultural, económico y financiero, sin descartar (...) la lucha armada” (Diaz Loza, 1987, p. 35).

Es el dominio soberano del espacio geopolítico el que permite al estado resolver las cuestiones como el crecimiento del bienestar de la población mediante la utilización de los bienes y la orientación de la economía.

Siguiendo estas definiciones podemos ver que una política de RRII sea liberal, realista, autonomista, o periférica, contribuye a alguna tendencia de la geopolítica. Parece deducirse de las definiciones de Escudé y de la práctica de la diplomacia de las últimas décadas que la idea de Frontera geopolítica tiende a ser anulada. O sea, incorporar nuestras fronteras políticas como parte de las fronteras geopolíticas del estado hegemónico (de múltiples poderes extranjeros, estatales o no). Esta tendencia adolece del error que venimos marcando para muchas doctrinas de RRII: que miran una “foto” de la situación internacional. O

---

<sup>47</sup> Una visión contemporánea de profesionales de influencia en el ámbito de las RRII dentro de los gobiernos de orientación justicialista se puede encontrar en: Russel, R. Tokaltian, J (2009). Los retos de América latina en un mundo en cambio. Nuevo orden internacional. Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista Cidob d'afers Internacionals*. Como en otros trabajos de autores como el mencionado Tokaltian



sea, nadie augura la estabilidad, el hegemon del que los realistas periféricos consideran estratégico y necesario, complacer. Por el contrario, la dinámica mundial parece ser más cercana a la doctrina realista de cierta “anarquía” en las RRII. El tema es que el concepto “anarquía” confunde. Existe normas, existe el derecho internacional, y existen derechos internacionales de hecho, que imponen ordenamientos en muchos planos. Lo que sucede es que la historia de las sociedades humanas es dinámica y cambiante, y por ello el escenario internacional lo es. Por lo tanto, una hegemonía que parece sólida puede desaparecer, surgir mejores negocios (que en definitiva es la opción del realismo periférico para orientar las RRII) los que se pierden en una adscripción “carnal” hacia un hegemon de un período. No pareciera ser la apuesta de menor costo para un pueblo plegarse con “con armas y bagajes” al que es dominante en un momento. Menos aún si ese dominio es un límite para el aumento de la potencia nacional, lo que es una consecuencia de una política de RRII que aumenta la dependencia.

Hemos realizado un pantallazo general de la política de RRII del Estado argentino. Con un eje en traer a la luz de la doctrina imperante las alternativas históricamente existentes y ver de este modo el problema de las RRII en el contexto del proceso histórico nacional e internacional. Creemos que una “autonomía racional” que tienda a aumentar el “poder nacional” y con él la capacidad de decisión es la mejor alternativa para cualquier país que tenga como proyecto estratégico ser soberano. Lo es tanto económicamente para la nación como para los individuos entendidos estos como “pueblo nación”. Es una tarea que ningún país lleva adelante en abstracto, ni tarea que pueda acometer un gobierno, sino de un “bloque histórico”, requiere una visión geopolítica adaptada a la realidad nacional e internacional. A su vez en el escenario de la RRII es la mejor forma de establecer un mundo más justo y equitativo, con beneficios reales para el progreso de los pueblos que logren ese nivel de autonomía.

### **Bibliografía**

- Bourdieu, P. (1990). *Sociología y cultura*. Grijalbo.
- Brown, F. (2010). La industrialización y la cuestión social: el desarrollo del pensamiento estratégico en Mosconi, Savio y Perón. En O. Moreno (Coord.), *La construcción de La Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas* (pp. 271-285). Ministerio de Defensa
- Caviasca, G. (2017). *La hipótesis Carcagno*. Punto de Encuentro.
- Caviasca, G. (3 de junio de 2018). Los acuerdos de Madrid, o la diplomacia como la continuación de la guerra por otros medios. *Radio Gráfica*. <https://archivo.radiografica.org.ar/2018/06/03/acuerdos-de-madrid-o-la-diplomacia-como-continuacion-de-la-guerra-por-otros-medios/>
- Diaz Loza, F. (1987). *Geopolítica de la Patria Grande*. Temática.
- Escudé, C. (1987). *Patología del Nacionalismo: el Caso Argentino*. Tesis/Instituto Torcuato Di Tella, 1987.
- Escudé, C. (1990). *El Fracaso del Proyecto Argentino: Educación e Ideología*. Tesis/Instituto Torcuato Di Tella.
- Escudé, C. (1992) *Realismo Periférico: Bases Teóricas para una Nueva Política Exterior Argentina*. Planeta.



Escudé, C. (2012). *Principios de Realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Lumiere. <https://falklandstimeline.files.wordpress.com/2012/02/the-falklands-will-never-be-argentine-carlos-escude-2003.pdf>

Escudé, C. (2014). El protectorado argentino y su indefensión actual: un análisis desde el realismo periférico. *Revista Argentina de Ciencia Política*. <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/65a131c1-0f66-4ae3-810b-8f020f0d755b.pdf>

Escudé, C., Cisneros, A. (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>

Escudé, C. (1983). *Gran Bretaña Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949*. Belgrano. [https://www.academia.edu/6312166/1\\_Gran\\_Breta%C3%B1a\\_Estados\\_Unidos\\_y\\_la\\_declinaci%C3%B3n\\_argentina\\_1942\\_1949\\_Parte\\_1\\_Pr%C3%B3logo\\_y\\_Cap\\_1\\_pp\\_1\\_87](https://www.academia.edu/6312166/1_Gran_Breta%C3%B1a_Estados_Unidos_y_la_declinaci%C3%B3n_argentina_1942_1949_Parte_1_Pr%C3%B3logo_y_Cap_1_pp_1_87)

Guerra, M., Telechea, G. (2018). *Las presiones internas contra el Pacto ABC en la segunda presidencia de Vargas (1951-1954)*. (Tesis de licenciatura). Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay

Gugliamelli, J. (2007). *Pensar con estrategia*. Universidad Nacional de Lanús.

Gullo, M. (2008). *La insubordinación fundante: Breve historia de la construcción del poder de las naciones*. Biblos.

Hart, L. (1984). *La aproximación indirecta*. Círculo Militar.

Morgenthau, H. (1986). *La política entre las naciones*. Grupo Editor Latinoamericano

Perón, J. (1964). *La Tercera Posición- Constitución de 1949 – Breviario justicialista*. Nuestro Tiempo.

Puig, J. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Grupo Editor Latinoamericano.

Puigros, R. (1986) *Historia crítica de los Partidos políticos argentinos*. Hispamérica.

Rapoport, M. (2000) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Macchi.

Tse Tung, M. (1973). *Sobre la contradicción*. Ediciones de la paloma.

