

**La política exterior del
desarrollismo argentino: un
acercamiento desde la historia
de las ideas**



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Angel Adolfo CERRA

Maestría en Relaciones Internacionales

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad del Salvador

Buenos Aires, Agosto de 2011

Abstract

El propósito de la tesis es contribuir al estudio de las relaciones internacionales en la Argentina durante la gestión de Arturo Frondizi. Discutiendo el lugar que las distintas corrientes de la disciplina han concedido a las ideas en la inteligibilidad de la política internacional, se propone incorporar la dimensión de la Historia de las Ideas para explicar algunos rasgos de las relaciones exteriores en el período 1958 - 1962.

Dado que Rogelio Frigerio tuvo el papel principal en la construcción del conjunto de ideas que se conoce con el nombre de desarrollismo en nuestro país, el foco de interés se centra en su trayectoria desde la formación hasta la madurez de su producción intelectual.

La hipótesis central del trabajo consiste en demostrar que, buena parte de las decisiones asumidas por el desarrollismo en el campo de las relaciones internacionales, no se derivan de condiciones estructurales relacionadas con el peso de los estados en la época, ni de reacciones a problemas de política interna, sino que las ideas –transformadas en herramientas para la acción, o sea, en ideologías– poseen un valor hermenéutico de primer orden.

Se procura completar de ese modo otros análisis sobre las relaciones exteriores del desarrollismo, sin proponer el estudio de las ideas como una vía excluyente. Por el contrario, la intención es evitar la mutilación de la realidad, propia de enfoques infraestructurales o deterministas.

Descriptores

**Argentina – Política Internacional - Desarrollismo – Ideas –
Ideología – Frigerio – Frondizi – Economía – Capital
Extranjero - Estados Unidos.**

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	2
2. MARCO TEÓRICO	3
3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	24
4. ESTADO DEL ARTE	28
5. LA INFLUENCIA DE LAS IDEAS EN LA DETERMINACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO	46
6. CONCLUSIONES	57
7. BIBLIOGRAFÍA	60



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

1. Introducción

Las relaciones internacionales han tenido en los últimos años debates en torno a sus métodos, al carácter de la disciplina y la interpretación de los procesos contemporáneos. Las polémicas entre *científicos* y tradicionalistas, realistas y neo institucionalistas, el *establishment* y las disidencias post – modernas, han marcado buena parte del proceso. Conviven múltiples paradigmas, a pesar del acuerdo que permite coexistir a realistas, neorrealistas e institucionalistas moderados (como Robert Keohane), quienes conforman una arena epistemológica común.

La cambiante e imprevisible coyuntura mundial, al tiempo que hace añicos predicciones formuladas por distintos especialistas disciplinares, acentúa el proceso de huida hacia delante. Las discusiones sobre el método se acompañan por intentos de profetizar acontecimientos solo parcialmente inteligibles.

Mi propuesta es contribuir – inicialmente – a esa inteligibilidad, incorporando los aportes de la historia de las ideas a la discusión sobre los métodos de las Relaciones Internacionales. No se postula este camino como excluyente: por el contrario, la mutilación de una parte de la realidad -llámese “ideas” o “hechos”- es la ausencia que se intenta completar.

Para aplicar esta metodología al análisis de las relaciones internacionales, se propone examinar la influencia de una tradición de ideas nacional reunida bajo la categoría de desarrollismo argentino.

¿Cómo se fue construyendo esta corriente ideológica? ¿Cuál ha sido la visión de su creador – Rogelio Frigerio - sobre las relaciones internacionales y el lugar de la Argentina en el mundo? ¿Cómo se relacionan estas ideas con su proyecto de país? ¿Cuál ha sido su influencia en la determinación de las relaciones internacionales de la Argentina? Estos son algunos de los interrogantes que guían mi investigación. Su dilucidación permitirá – es mi firme intención – incorporar nuevos elementos al análisis de la historia de las relaciones internacionales en nuestro país y podría eventualmente utilizarse para el examen de otros escenarios de la realidad contemporánea.

2. Marco teórico

La teoría de las relaciones internacionales es un campo fértil en debates, dados tanto por la estrecha vinculación que la disciplina tiene con otras áreas de las ciencias

sociales, como por su relevancia: los estados han tenido que coexistir, aún antes de la pretensión científica del análisis de su accionar. La última mitad del siglo XX, ha colocado en el centro de discusión la cuestión epistemológica: realistas, idealistas, neorrealistas, funcionalistas, institucionalistas, globalistas, marxistas, neo-marxistas, estudiosos de la teoría de los juegos, de la organización y del proceso burocrático de las decisiones, partidarios de aplicar la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt a las RRII, son solo algunos de los grupos que compiten, se excluyen mutuamente o colaboran en los estudios sobre las relaciones interestatales.

No es mi intención repasar todas y cada una de las corrientes citadas – actividad más apropiada para un manual de la materia – sino revisar cuál ha sido el papel de la historia de las ideas en la inteligibilidad de las RRII.

Tanto en el enfoque realista como en el neo – realista, las ideas tienen un rol completamente secundario. Recordemos que en el realismo, la visión hobbesiana de anarquía permanente obliga a priorizar la seguridad por sobre cualquier otro tipo de consideración. En las relaciones interestatales, los valores, los tratados y la palabra se consideran dimensiones menores que se subordinan al factor militar.

Para el realismo, el poder es el factor fundamental de las relaciones internacionales: a través del mismo se logra la seguridad. El criterio que debe regir el vínculo de cada estado con los demás es el llamado *interés nacional*; se considera que la autoridad estatal se conduce como actor unitario y decide omniscientemente cuál es ese interés.

Si bien el poder puede entenderse de manera más laxa – por ejemplo, como la capacidad de lograr que otros actúen de determinada manera mediante la persuasión, el trueque, la compra o la coerción – su fundamento último es la utilización de la violencia: el resto de las variables se consideran como instrumento finalmente fungible en medios de coerción¹.

Los neorrealistas – entre los que Kenneth Waltz ocupa un lugar principal – han avanzado evidentemente en los términos de una visión sistémica de las RRII.

A diferencia del realismo, el neorrealismo centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen. Según Waltz, el comportamiento de las unidades del sistema de estados se explica más en los constreñimientos estructurales del sistema que en los atributos o características de cada una de ellas. La estructura que permite hablar de un sistema es

¹ Luciano Tomassini, *Teoría y Práctica de la Política Internacional* (Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1993) p. 90.

definida así en términos del ordenamiento jerárquico que existe entre sus partes en función de su poderío relativo.

Sin embargo, a pesar de que el intento de Waltz lo aleja en ciertos aspectos del realismo tradicional tal como lo entendía Morgenthau, los supuestos principales son los mismos: 1) los estados son los actores casi exclusivos en el campo de las relaciones internacionales 2) la anarquía es la característica principal del sistema 3) el interés nacional definido en términos de seguridad es el único relevante 4) el factor militar es el más significativo en última instancia 5) el estado se comporta como un actor racional unitario.

¿Qué importancia tiene la historia o la sociología de las ideas² en la explicación del conjunto realismo – neorealismo?

Una característica sobresaliente del realismo tal como fue formulado en sus comienzos a través de aquellos exponentes con más inquietudes teóricas – me refiero especialmente a Hans Morgenthau y a Raymond Aron – y a cultores eternos de esa corriente como Henry Kissinger, es la utilización frecuente del relato histórico. Sus fuentes son generalmente crónicas o narraciones de muy bajo nivel de abstracción, que confieren, por un lado, un interés especial a la lectura de sus obras en términos estéticos, sorprendiendo con el número y el color de los detalles. Por otro lado, la utilización acrítica de “ejemplos” o relatos introducidos con cierto grado de arbitrariedad en la explicación, le ha valido a esta corriente el mote de “poco científica” por parte de los que impulsan estudios sistémicos (especialmente virulentos fueron los ataques de aquellos denominados por Luciano Tomassini como behavioralistas³).

De todos modos, los relatos utilizados por los realistas como “fuentes” poseen un escaso nivel de abstracción. Las ideas, cuando son mencionadas, aparecen de manera parcial y son introducidas como “*Deus ex machina*” cada vez que la narración de los “hechos” no resulta suficiente desde el punto de vista de la explicación.

2 La distinción entre historia y sociología de las ideas es tan difusa como la existente entre historia social y sociología. Dado que la historia solo cobra significación desde el presente y que solo es importante desde las preguntas actuales es imposible establecer un corte temporal. El estudio de cualquier conflicto en las relaciones internacionales no debe escindir la historia de la sociología. Del mismo modo, el sociólogo no puede partir desde una tabla rasa y olvidar la carga estructural del pasado para el análisis de una sociedad. Por ese motivo, se apelará a la expresión *historia de las ideas*, cuando nos refiramos al pasado más remoto y a *sociología de las ideas* al aludir a tiempos más cercanos al presente, recordando siempre la extrema dificultad e imprecisión temporal que divide ambas especialidades.

3 Tomassini, *Teoría y Práctica*, pp. 66 – 70.

Los neorrealistas – englobamos aquí, entre otros, no solo a K. Waltz sino también a intelectuales relativamente heterodoxos como Robert Gilpin – creen haber superado estas insuficiencias del realismo fundador. La pretensión sistémica de Waltz, lo aleja de la profusión de detalles, anécdotas, relatos de la vida de grandes estadistas, aproximaciones psicologistas, que sazonan los textos del realismo clásico. La utilización por parte de Gilpin de la economía como fuente principal de su argumentación, lo acerca al presente y a un relato que remite a la estructura económico – social.

Más allá de la discusión sobre los méritos o la superioridad del neorrealismo en relación con su predecesor – el debate generaría por sí mismo varias tesis – es tan cierto que el neorrealismo ha abandonado el relato microhistórico de color como que no ha podido prescindir del insumo histórico – sociológico. Lo ha simplificado, categorizado y depurado en términos de hipótesis claramente enunciadas. Sin embargo, la utilización de sociología anglo - sajona o de historia económica como insumo no lo transforma necesariamente en más científico. Si medimos la científicidad en términos de la posibilidad de dibujar posibles “escenarios” –para emplear una expresión cautelosa propia de los expertos en relaciones internacionales- han fracasado casi todas las corrientes. Más precisamente: dado el cambiante e impredecible contexto internacional post – guerra fría, han fracasado alternativamente, unos y otros. La imposibilidad de anticipar de algún modo el futuro mediano e inmediato es una frustración que la disciplina no supera.

En la práctica, más allá de sus insuficiencias metodológicas, los realistas han *acertado* – la elección del verbo no es arbitraria – tanto como sus epígonos en la tarea de hacer prospectiva en Relaciones Internacionales. Si bien pondero especialmente la preocupación neorrealista por ajustar su estudio a los cánones de la ciencia, formulando claramente las hipótesis, estableciendo enunciados falsables⁴, claros y articulados entre sí, esta pretensión no ha tenido resultados superiores a los estudios intuitivos y cualitativos del realismo original.

Robert Gilpin, por su parte, toma prestada su plataforma teórica de la economía y de la ciencia política y arrastra sus limitaciones. Recordemos que Mario Bunge ha caracterizado a la primera como semi – ciencia y debemos coincidir que al momento de escribir estas líneas – año 2011 – las posibilidades de augurar algún devenir cierto para

4 La influencia popperiana que exuda la obra de Waltz, ya se había expresado con claridad en el trabajo de Stanley Hoffman. En 1960, insistía en la necesidad de formular hipótesis y confrontarlas empíricamente. Véase Stanley Hoffman, *Teoría contemporánea en Relaciones Internacionales*, (Madrid, Tecnos, 1963)