



Artículos

Relaciones y escenarios internacionales: actores, conflicto e integración

Carlos A. Juárez Centeno*

Reflexionar sobre las relaciones y los escenarios internacionales es el objetivo central del número 18 de la revista *Estudios*. Pensar el mundo y la región latinoamericana; el MERCOSUR y la política exterior de nuestros países, tratando de detectar cuánto hay de conflicto y cuánto de cooperación en dichos procesos, y observar la irrupción de nuevos actores en la arena internacional enmarcada por el fenómeno globalizador, son las principales cuestiones que se encuentran en los artículos que integran la sección principal de este número.

En 1993, y por iniciativa del entonces Rector Francisco Delich,¹ se creó en el Centro de Estudios Avanzados la Maestría en Relaciones Internacionales.² Tiempo después se conformó un área disciplinar en la que se articuló la docencia de postgrado con la investigación. A partir de la institucionalización definitiva del CEA -mediados de 2002- se crean los programas de investigación: *Relaciones Internacionales*, *Globalización e Integración*, y el de *Globalización, Economía y Derecho: Entre lo público y privado, lo nacional e internacional*.³ De esta forma se logró llenar un vacío que existía en la oferta educativa de la Universidad Nacional de Córdoba, y de lo que podría entenderse como un área de vacancia: los estudios e

* Director de la Maestría en Relaciones Internacionales y Profesor Titular del Centro de Estudios Avanzados.

1 DELICH, Francisco. "La excelencia en la formación de expertos en relaciones internacionales", documento de trabajo presentado al Seminario "Bases y Condiciones para la estructuración de la Maestría en Relaciones Internacionales", organizado por la Oficina de Relaciones Internacionales de la UNC el 31 de mayo y 1° de junio de 1990 y publicado por la Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba. pp. 3-18.

2 Actualmente se está desarrollando el cursado del primer año de la sexta cohorte de la Maestría. Han terminado de cursar la Carrera de posgrado alrededor de noventa alumnos, habiendo obtenido el título de Magister en Relaciones Internacionales unos treinta.

3 El Programa de Investigación *Relaciones Internacionales, Globalización e Integración* se institucionaliza en el año 2004, dirigido por un egresado del área, el Mgter. Enrique Shaw. Por su parte, el de *Globalización, Economía y Derecho: Entre lo público y privado, lo nacional e internacional* se aprueba a mediados de 2005 y es dirigido por la Dra. Diana Tussie junto a quien escribe esta introducción. Cada uno tiene un número importante de líneas de investigación, contando asimismo con proyectos subsidiados y becarios de la SECyT-UNC, Agencia Córdoba Ciencia y CONICET.

investigaciones en relaciones internacionales. De más está señalar lo oportuno y necesario de la iniciativa, toda vez que no sólo la carencia curricular lo exigía, sino también la rapidez y complejidad de los cambios que se estaban produciendo en el escenario internacional, lo que redundaba en la necesidad de formar especialistas en la materia.

A casi quince años de aquella iniciativa, igual de oportuna ha sido la decisión de las autoridades del CEA y de la Revista *Estudios* de dedicar el tema central de este número al abordaje, análisis y debate sobre problemáticas propias de la disciplina de las relaciones internacionales. Ello, debido a que en este periodo se ha conformado una masa crítica: profesores, investigadores, egresados y alumnos del área de relaciones internacionales que permiten hacer frente a este nuevo desafío. En tal sentido, y teniendo en cuenta las colaboraciones que se presentan al lector, he considerado apropiado denominar a este número monográfico *Relaciones y escenarios internacionales: actores, conflicto e integración*.

Relaciones Internacionales porque hace referencia al área disciplinar; *escenarios internacionales* –en plural– porque adopta una posición. No hay un solo escenario, sino varios: diversos, complejos, que cambian a lo largo de la historia, de los espacios... y, precisamente, entre las colaboraciones que integran este ejemplar hay trabajos históricos, que aúnan la historia de las relaciones internacionales, la política internacional, así como la política exterior de una época en América o Argentina. Tanto el trabajo de Enrique E. Shaw como el de María Luz Ezquerro van por esta senda.

Shaw, en *Una mirada particular de las relaciones entre Americanos y europeos entre 1898 y 1910*, aborda las relaciones americanas (específicamente de Argentina, Estados Unidos, Venezuela, Chile y Brasil) enmarcadas durante la perfusión originaria del inicio del proceso de construcción hegemónica por parte de los Estados Unidos de Norteamérica, con la particular mirada que sobre esos hechos realizó *La Revista de Derecho, Historia y Letras*.⁴ También se ocupa del “choque” de intereses entre la presencia norteamericana en la región y la de otras potencias europeas, como el caso de Gran Bretaña. El trabajo tiene la originalidad de abordar las relaciones internacionales desde un marco teórico interdisciplinario, focalizado en un corpus específico y delimitado por la publicación periódica citada, demostrando que pueden hacerse este tipo de análisis desde fuentes no tradicionales para la disciplina.

Por su parte Ezquerro, en *La Guerra Fría y la caída de Arturo Frondizi*, analiza el último año de la política exterior del gobierno del líder desarrollista –marzo

4 Publicación periódica fundada por Estanislao Zeballos en 1898, que tuvo continuidad editorial hasta 1923.

En ella se trataban temas de política interna y política exterior. Su fundador y director fue un prestigioso teórico y práctico de las relaciones internacionales, ya que fue Profesor de Derecho Internacional en la UBA y Canciller de la República Argentina en tres oportunidades.

de 1961 a marzo de 1962-, período que coincide con un ciclo de tensión de la Guerra Fría que concluye en octubre de ese año con la Crisis de los Misiles en Cuba. La autora refiere a una gestión que estudió con precisión el estado del mundo de su época, anticipando una coexistencia pacífica entre ambas superpotencias y un tiempo para la inversión y los negocios en los países en desarrollo. Paralelamente, ahonda en la fragilidad propia de un régimen democrático de transición con los antagonismos de los distintos actores en juego: fuerzas armadas, sindicatos, una sociedad civil dividida entre peronistas y anti-peronistas, etc. Percibe que la atmósfera de la Guerra Fría coadyuvó a terminar con un gobierno que pretendió jugar una política externa independiente y que, asimismo, le hizo demandas específicas respecto a su estabilidad institucional. Vale decir que el trabajo ofrece un enfoque medular para la teoría de las relaciones internacionales, a partir de las transacciones de límites o confines entre política externa y política interna.

En este mismo grupo de trabajos merecen agruparse dos de co-autoría, pertenecientes a Gladys Lechini y Pedro Romero, por un lado, y a María Susana Bonetto y María Teresa Piñero por otro, que se abocan al análisis de la realidad de Latinoamérica de las últimas décadas, abordando la tensión existente entre democracia y desarrollo en la región.

Lechini y Romero, en *Los retos de la democracia y del desarrollo en América Latina*, indagan respecto a la discusión sobre la democracia en la región. El trabajo presenta un recorrido histórico sobre los distintos modelos implementados, así como una referencia a los períodos donde sólo fue una aspiración, para luego introducirse en la discusión actual sobre el modelo a construir en relación con un desarrollo económico sustentable, bajo la perspectiva de una doble dimensión: el escenario externo y el interno. Asimismo, articulan el análisis a partir de una redefinición de las relaciones Estado-sociedad-mercado, rescatando la importancia de una mirada crítica al problema de la construcción de una democracia más inclusiva y que pueda generar enfoques alternativos de reflexión. Aquí reside la importancia de este tipo de estudios.

La colaboración de Bonetto y Piñero, *América Latina y la conflictiva búsqueda del desarrollo. Eurocentrismo o construcción regional*, también apunta a rescatar una tradición crítica del pensamiento latinoamericano, revalorizando los aportes concretos que se realizaran en términos de orientación política. A partir de lo que denominan el fracaso del modelo hegemónico neoliberal y la ficción de sus figuras discursivas "modernizantes" de la década del 90, así como el nuevo clima de cambio que parece estar instalándose, realizan un breve recorrido sobre proyectos de desarrollo que han signado la trayectoria latinoamericana y en especial de Argentina, mostrando el carácter subordinado de la gran mayoría de ellos. Llegan así a lo que estiman el pensamiento autóctono y autónomo más rico: Prebisch y la primera CEPAL y luego la teoría de la dependencia, analizando sus propuestas

y su viabilidad explicativa para los procesos que se presentan en la región. En las actuales condiciones críticas de América Latina –donde persisten graves problemas centrales de difícil galvanización–, análisis como éste son capaces de proporcionar elementos que aún tienen vigencia para el abordaje de las condiciones estructurales de América Latina; así permiten repensar el colonialismo interno, el modelo eurocéntrico de democracia como rasero de evaluación, los populismos como ejes alternativos a la legitimidad legal-racional de corte democrático-liberal y otros tópicos, con lo cual se habilitan líneas de trabajo capaces de constituir alternativas teóricas fructíferas en la región.

Continuando con el desarrollo del tema central, encontramos también a los actores. Convendría precisar: viejos y nuevos actores. Observamos que en la mayoría de los trabajos hay una referencia implícita o explícita al actor tradicional de las relaciones internacionales: el Estado, pero también hay los que se ocupan de otros nuevos que comienzan a disputarle protagonismo en la construcción de los escenarios internacionales; como por ejemplo, los actores subnacionales. En *La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión*, Graciela Zubelzú incursiona en los más recientes debates sobre la pérdida o deterioro de soberanía por parte de los estados nacionales, y el reciente activismo internacional de los entes subnacionales. Es importante destacar que, dentro del amplio espectro de caracterizaciones teóricas y terminológicas, la autora utiliza el concepto de acción o “gestión externa o internacional” en lugar del más conocido “paradiplomacia”, por razones de importancia puntuales al caso argentino. El trabajo aborda principalmente las diferentes acciones que pueden llevar a cabo las provincias en esa gestión externa: acciones y reacciones propias; acciones coordinadas provincia(s)-Nación; acciones tipo lobby ante el gobierno nacional, y por último las acciones concertadas, enmarcadas en el ámbito de los Comités de Frontera a partir del estudio de tres casos: los de las provincias de Mendoza, San Juan y Chaco. El estudio de casos aporta el componente empírico y la originalidad de esta propuesta.

La colaboración de Miryam Colacrai puede integrarse en este grupo de trabajos. En efecto, ya desde su título *Las relaciones bilaterales Argentina-Chile. El impacto del contexto democrático y el incremento de contactos subnacionales*, puede observarse cómo se relaciona parcialmente con el artículo antes mencionado, al trabajar sobre las relaciones bilaterales de Argentina y Chile desde dos ángulos: el *impacto del contexto democrático*, y el *incremento de contactos subnacionales*.

Al analizar la cambiante evolución de las políticas exteriores bilaterales, introduce una importante evaluación de dos marcos teóricos de las relaciones internacionales: por un lado, el *constructivismo*; por otro, la *paz (inter)democrática*. Es importante señalar la vinculación entre la teoría y la praxis de las relaciones bilaterales que nos presenta la autora. Por último, un dato de relevancia en cuanto al análisis de las relaciones paradiplomáticas es que sostiene que tales vínculos

de cooperación no se limitan a los Comités de Frontera, sino que los trasciende y profundiza a través de la reiterada actividad de cooperación entre provincias, regiones y localidades.

Finalmente, *conflicto e integración*: las dos caras de aquellos escenarios, las dos caras de las *relaciones internacionales*. Si bien es cierto que el conflicto está presente en todos y cada uno de los trabajos que integran esta entrega, el artículo de Alfredo Bruno Bologna puede ser tenido como el más ejemplificativo, toda vez que al ocuparse de la intervención estadounidense en Irak indaga en uno de los focos de conflicto más importantes que acaecen en la arena internacional de nuestros días.

Efectivamente, en *Irak: Falacias de la intervención de los Estados Unidos*, Bologna repasa las posturas que tratan sobre la decadencia americana, destacando cuestiones como el incremento de las disputas al interior de la coalición gobernante, la guerra en Irak, el déficit fiscal y el manejo de la crisis producida por los desastres naturales. Así, este ensayo constituye una interesante visión sobre la invasión estadounidense a Irak que para el público en general sólo es una demostración de poder y reflejo de la actitud imperialista del hegemón norteamericano, y que para el autor es motivo suficiente para describir la decadencia americana desde el frente interno, es decir, la política interna de los Estados Unidos. Merece destacarse la relación entre política interna y política exterior, el nivel de información sobre el tema y lo ameno de su lectura.

En este grupo de trabajos también podemos incorporar el de Juliana Peixoto y Jorgelina Loza, en tanto incursiona en las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil, en las que se detectan los rasgos propios del *conflicto*, como también los de *cooperación*. Bajo el título *La relación Argentina-Brasil: Entre la administración de conflictos y las políticas de cooperación*, las autoras analizan esa "relación fluctuante" que los dos Estados han tenido a lo largo de su historia, fruto de las distintas hipótesis de conflicto y de las situaciones geopolíticas del momento. Sostienen que esa situación cambió gracias al MERCOSUR; cambio que se debió dar para que el proceso de Unión Aduanera comenzado pudiera prosperar hacia otros rumbos integracionistas. Esto lo demuestran los distintos lazos establecidos por los dos países pese a las dificultades, a los desencuentros y a los malos entendidos. El interés por el entendimiento y el acuerdo son demostraciones de ello. El artículo trabaja sobre temas candentes de esta relación, como son las cuestiones fronterizas, migraciones, seguridad/defensa, integración comercial y diplomática. Según Peixoto y Loza, la actual relación con el Brasil tiene las características de "una cultura de condominio", donde el vecino país es visto como un socio necesario más que como un amigo, y si bien puede observarse una relación madura, los roces en ciertos aspectos de esa relación bilateral son frecuentes y hacen ruido, no sólo en las relaciones bilaterales sino también mercosurianas. Ahondan en esta problemática a partir de una bibliografía actual y completa.

Y si a la *integración* debemos hacer referencia, la impronta que estos procesos han tenido a partir de la segunda mitad del siglo pasado –y dentro del espacio latinoamericano, los generados a partir de los ‘80– tienen como uno de sus ejemplos al MERCOSUR. Puede calificarse a la *integración* como intentos de construcción de nuevos modelos de dominación política para hacer frente a los retos que el fenómeno de la globalización impone a los Estados en los inicios de este tercer milenio, a la vez que se erige en una práctica superadora de los conflictos regionales que caracterizaron las relaciones internacionales y la política exterior de los Estados en dicho escenario.

En esta línea de análisis merecen agruparse los trabajos de Mercedes Botto y Alexis Dantas. En *Gobernanza Regional: Notas para un análisis sobre el MERCOSUR*, Botto examina las variaciones que ha sufrido el término *gobernanza* a través de los años, y cuál es su supuesto actual en el espacio mercosuriano. El artículo consta de tres partes: la primera de ellas pasa revista al desarrollo de la *teoría de la governance*, identificando los cambios más relevantes del paradigma; en la segunda se estudian las claves analíticas con las que se ha puesto a prueba el concepto en el ámbito internacional, especialmente en la Unión Europea, lejos el proceso que más ha avanzado; y por último, en la tercera se aboca al tratamiento de la problemática en el MERCOSUR, identificando sus principales carencias decisionales así como los potenciales ejes de una reforma institucional centrada en el concepto de gobernanza democrática. La importancia de este trabajo radica en la aplicación que de esta teoría puede hacerse en el ámbito del MERCOSUR, describiendo cómo se espera que funcione esta categoría utilizada por la mayoría de las instituciones financieras internacionales. En *El fracaso del ALCA y el MERCOSUR*, Toribio Dantas realiza un examen histórico y analítico del proceso de integración y de la inserción internacional de Brasil. También se detiene a considerar la política exterior de Brasil, observando algunas de las dificultades para la implementación del ALCA desde una óptica mercosuriana. El análisis básicamente está centrado en el MERCOSUR, y constituye una valiosa y sintética mirada histórica de la constitución y consolidación de dicho proceso.

Pensar el escenario internacional en sus hechos, procesos y actores; reflexionar a partir de marcos teóricos de las relaciones internacionales que ayuden a comprenderlos. Estas han sido las premisas tenidas en cuenta a la hora de coordinar el presente volumen.