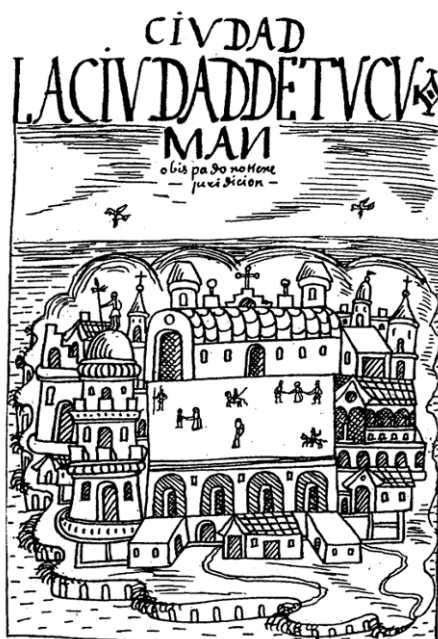


# INTEGRACION EN IDEAS



48

Política Exterior Argentina

LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA EN EL  
RETORNO A LA DEMOCRACIA

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA  
PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN ALFONSÍN

# LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA EN EL RETORNO A LA DEMOCRACIA

## ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN ALFONSÍN

Por Miguel Agustín Torres



Abogado. Magistrando en Relaciones Internacionales (IDELA/UNT). Docente de la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE). Doctorando en Derecho Internacional (Universidad de Buenos Aires)

### SUMARIO:

1. Primeras consideraciones. 2. El Pasado que condena. Las repercusiones del accionar internacional del régimen militar. 3. El proyecto externo del radicalismo. Condicionamientos y restricciones. 4. Estilo y definiciones. 5. Entre las expectativas autonomistas y el impacto con la realidad. 6. Comentarios finales. 7. Bibliografía.

### 1. PRIMERAS CONSIDERACIONES

El retorno al ciclo democrático en Argentina en 1983, con la presidencia de Raúl Alfonsín, ofreció la posibilidad de implementar un diseño de política exterior sobre criterios y orientaciones diferentes a los ejecutados por la diplomacia del Proceso de Reorganización Nacional, que permitiera reparar la imagen externa, menoscabada por el erróneo y beligerante accionar internacional de aquella dictadura.

El mandatario radical accedió a la primera magistratura al imponerse en los comicios presidenciales de 1983 en lo que representó la primera derrota electoral

del peronismo en elecciones nacionales<sup>23</sup>. Con el retorno a la vida democrática el país dejaba atrás casi ocho años de la más cruenta dictadura en su existencia institucional.

El tránsito hacia la democracia presentó sus notas características que lo distinguen de supuestos semejantes acaecidos en otros países del entorno sudamericano. La ausencia de acuerdos o negociaciones político - partidarias entre el régimen saliente y los demás actores de la escena institucional caracterizó el encauzamiento democrático argentino.

En esta dirección Rodríguez sostiene que

“A diferencia de lo ocurrido en Uruguay (1984) y Chile (1989) donde hubieron pactos políticos -públicos o implícitos- con el régimen militar que se alejaba del gobierno, y de Brasil (1985) y Paraguay (1989) donde destacadas figuras del régimen protagonizaron la nueva etapa, en la República Argentina la transición fue sin acuerdos entre la dictadura y los actores políticos<sup>24</sup>.”

Del mismo modo Portantiero ha precisado que “...si bien no hubo una caída del antiguo régimen tampoco la transición es el producto de una negociación clara o de una pautada autodisolución del autoritarismo”<sup>25</sup>.

La herencia que el régimen militar del '76 dejó al sucesor democrático resultó perjudicial para la estabilidad socioeconómica e institucional en el regreso a la democracia. La viabilidad de la restauración democrática y el ejercicio mismo del poder se encontraban condicionados por factores domésticos y por cuestiones originadas en la vinculación del país con el mundo.

Hacia el interior, las demandas de la comunidad giraban principalmente en torno a la crítica situación económica, y a las irreparables fisuras sociales provenientes de violaciones a los Derechos Humanos cometidas en la guerra que el Proceso había declarado a la subversión. En el frente externo, al desprestigiado perfil internacional del país se añadía el endeudamiento público que se había incrementado durante el gobierno de facto.

---

<sup>23</sup> Romero, L. A., *Breve Historia Contemporánea de Argentina*, ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1994.

<sup>24</sup> Rodríguez Jesús, “Los factores contextuales de la política exterior argentina entre 1976 y 1989”, *Escenarios Alternativos*, 02-02-2006. Disponible en [http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?seccion=escenarios2&subseccion=escenarios2&nota=1374#\\_ftn1](http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?seccion=escenarios2&subseccion=escenarios2&nota=1374#_ftn1) Fecha de consulta: 02-07-2011.

<sup>25</sup> Portantiero, J. C., “La transición entre la confrontación y el acuerdo”, en Nun José y Pontartiero Juan Carlos (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina* Buenos Aires. Puntosur - 1987. Citado en Rodríguez, J., *op. cit.*

Este trabajo se propone como objetivo distinguir y caracterizar los principales lineamientos de la inserción internacional del país durante la presidencia de Alfonsín. Metodológicamente el estudio presenta elementos de los tipos descriptivos y exploratorios y se reserva también una instancia de reflexión.

Las fuentes articuladas y las tareas desarrolladas para la concreción del objetivo propuesto comprenden la recopilación y el análisis de la producción literaria específica sobre este tópico y el examen de los discursos y declaraciones de la dirigencia nacional del período.

## **2. EL PASADO QUE CONDENA. LAS REPERCUSIONES DEL ACCIONAR INTERNACIONAL DEL RÉGIMEN MILITAR**

La ejecución del diseño externo de la administración Alfonsín tuvo que enfrentar los ignominiosos rasgos que las autoridades del Proceso de Reorganización Nacional habían impreso al perfil externo del país. Más allá de las dificultades que, en cierta medida, la propia coyuntura doméstica proponía a la proyección internacional y de los condicionamientos externos del momento, las consecuencias y repercusiones de algunos actos del proceso también incidían desfavorablemente sobre las posibilidades de la diplomacia radical. Pues además de tener que afrontar las connotaciones e implicancias que, por sí mismas, las acciones represivas ilícitas de la dictadura habían desatado provocado en algunos sectores de la sociedad, también se debía soportar la percepción desfavorable que aquel proceder había contribuido a generar en la comunidad internacional.

El proceso había ejecutado un modelo económico de tipo aperturista y de un mercado corte liberal que privilegió la exportación de productos agrícolas y resignó estímulos a la potencialidad industrial. De esta forma dentro de la estructura económica del país los sectores exportadores lograron acoplarse eficazmente en el esquema. Además el programa había depositado generosas expectativas en las eventuales gestiones externas que podían encaminarse a partir de las conexiones dentro del ambiente financiero de los países desarrollados, especialmente de los EEUU, con las cuales supuestamente contaba el equipo que tenía a su cargo la conducción del ministerio de hacienda.

Justamente algunos autores encuentran en el cambio de modelo de desarrollo y en la consecuente aplicación de nuevos ejes económicos, los propósitos principales del régimen militar. Así, Tcach y Servetto señalan dos elementos de este viraje económico y social que prevalecieron por sobre el anunciado combate al avance de la guerrilla de izquierda: “1) la necesidad de terminar con una determinada matriz de desarrollo económico definida en

términos de Estado-céntrica; 2) la necesidad de eliminar los comportamientos asociados a dicha regulación estatal (movilización y politización de los actores)”<sup>26</sup>. Por ello como interpretan Cavarozzi y Landi para el gobierno de facto “se trataba de cambiar el modelo económico en el marco de sus aspiraciones fundacionales”<sup>27</sup>.

En concordancia Baeza Belda afirma que:

“A diferencia de la mayoría de los anteriores golpes, cuyo fin era echar abajo un gobierno para sustituirlo rápidamente por uno nuevo de carácter también civil, el Proceso traía consigo un plan de un orden nuevo, una nueva sociedad, un nuevo sistema económico y político, en el que ya no tendrían cabida los denostados y caducos partidos tradicionales, el justicialismo y el radicalismo, acusados unos, de populismo y otros, de cómplices de ese desorden”<sup>28</sup>.

El mensaje oficial sobre la necesidad de repeler a través de la represión estatal el avance de las tendencias revolucionarias de izquierda conformaba un velo que cubría objetivos y fines de naturaleza y significados esencialmente domésticos, difícilmente explicables mediante los argumentos internacionales de la Guerra Fría. El cambio de modelo contenía implícito el profundo propósito de recomposición societaria a través de una reordenación o reacomodamiento de los diversos segmentos comunitarios dentro de la escala social.

La alteración en la distribución de los beneficios del plan implantado a favor del fortalecimiento de determinados sectores tradicionales, comportaba restringir el ascenso y crecimiento de aquellas componentes poblaciones participantes de la estructura productiva nacional que hasta entonces habían logrado reposicionarse con relativa eficacia. Bajo el proclamado orden que pretendía imponer la autocracia del '76 entiende Russell que:

“Subyacía el propósito de imponer un modelo económico, político y social que procuraba la transformación profunda de la sociedad en beneficio de una nueva coalición hegemónica (exportadores, importadores y fracciones superiores de la burguesía nacional y transnacional comandados por el sector financiero) dispuesta a desplazar, en forma definitiva, a la integrada, a la sombra del populismo, por sectores empresarios nacionales, grupos medios y la clase obrera organizada. El logro de ese

---

<sup>26</sup> Tcach, C. y Servetto, A., “En el nombre de la Patria el Honor y los Santos Evangelios: las dictaduras militares en Argentina y Uruguay” en Rey Tristán, Eduardo (dir.), *Memorias de la violencia en Uruguay y Argentina. Golpes, dictaduras, exilios (1973-2006)*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2007, p. 98.

<sup>27</sup> Cavarozzi M. y Landi O., “Argentina, Crisis y postransición”, *América Latina Hoy*, p. 53.

<sup>28</sup> Baeza Belda, J., “El peronismo de la derrota y las transformaciones. Las consecuencias del proceso y la crisis del justicialismo en la transición argentina (1983-1989)”, *HAOL*, Núm. 16, 2008, p. 94.

objetivo requería el establecimiento de una alianza ‘indispensable’ entre esa nueva coalición hegemónica y las fuerzas armadas”<sup>29</sup>.

En el orden de las convicciones y orientaciones, el realismo político en general, mitigado con la resolución pragmática de algunas cuestiones, guió los pasos internacionales de la dictadura. La guerra ideológica fue el terreno en el cual pudo advertirse con mayor nitidez esta concepción realista con ingredientes pragmáticos. Pero además esta visión convivió con la percepción sobre las relaciones internacionales del equipo que tenía a su cargo el Ministerio de Hacienda el cual lucía sus cordiales nexos con el establishment financiero estadounidense. Estas dos miradas sobre el mundo y las posibilidades del país dentro de él con eje en distintos criterios, económico uno, geoestratégico el otro, no siempre resultaron compatibles.

Dentro de los ajustados parámetros de la Guerra Fría, el régimen militar adhirió a la occidentalidad y procuró, en un principio, desplegar una relación cercana con los EEUU, a partir de la asunción y desempeño de un comprometido papel en los capítulos sudamericanos y centroamericanos que podían incluirse en el conflicto Este-Oeste. Sin embargo la conexión con el mundo desarrollado encuadró dentro del pragmatismo que marcó con profundos trazos la inserción global del proceso. Este componente pragmático en el caso de las relaciones con los actores desarrollados ejerció su influencia en un doble aspecto.

En consecuencia con este criterio los intereses económicos prevalecieron, en algunos supuestos, sobre las convicciones ideológicas y la importancia conferida a algunos vínculos externos. Así, los militares no se sumaron al embargo cerealero a la URSS que promovieron los EEUU, ya que la medida coercitiva afectaba uno de los pilares de la política económica, puesto que Moscú era el principal destino de las exportaciones argentinas en aquel rubro<sup>30</sup>.

También pudo advertirse una cuota de valoración pragmática en el tratamiento de determinadas cuestiones que se presentaron en el desarrollo de algunos vínculos bilaterales o que revestían interés para la definición del perfil externo, como así también en la interpretación de las vicisitudes que planteaba la contienda hemisférica. De esta forma frente al desagrado que las represiones domésticas de la dictadura despertaban en Washington, especialmente durante la administración Carter, el régimen procuró encuadrarlo en el marco de la disputa bipolar. Para ello las autoridades castrenses argumentaron, con frecuencia, que

---

<sup>29</sup> Russell, R. “Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar”, en Perina, R. y Russell, R., *Argentina en el mundo (1973-1987)*, p. 99.

<sup>30</sup> Esta circunstancia permite cuestionar la adhesión a la causa de occidente en contra de la amenaza del comunismo y revela, a la vez, la funcionalidad que presentó para la consolidación del poder del régimen en el orden interno.

mediaba una diferencia de interpretación con respecto al occidente desarrollado sobre los riesgos que entrañaba el avance comunista en Centroamérica y Sudamérica.

Las divergencias existentes entre los sectores militares enraizadas en las pugnas de supremacía y de poder; los cambios de orientación operados entre uno y otro presidente dentro del régimen; las dificultades para coordinar el discurso externo y el interno y las derivaciones pragmáticas de algunos cursos de acción según conveniencias momentáneas, le añadieron una fisonomía inestable y por lo tanto desconcertante a la política externa del período de facto.

Justamente este carácter imprevisible se advierte al intentar analizar el lugar asignado a la autonomía en la inserción internacional de la dictadura. Al respecto pueden distinguirse dos dimensiones. Una primera dimensión fuertemente imbuida de aquella visión pragmática y, en virtud de la cual, la actuación internacional del proceso pareció aproximarse a una autonomía de tipo heterodoxo. Con motivo de la observancia de ese criterio pragmático, las temáticas contenidas dentro del margen de autonomía que se reservaba variaban de acuerdo a la conveniencia del momento y por lo tanto también la determinación de las oportunidades y acontecimientos en los cuales el régimen intentó resguardar ese marco de autonomía.

Empero algunas de estas cuestiones incluidas en la esfera de autonomía no correspondían necesariamente a tópicos propios de una agenda de política externa en sentido estricto, puesto que, con frecuencia, se originaban en asuntos económicos y comerciales. En algunas oportunidades esto coincidió con aquellos supuestos en los cuales el Ministerio de Economía esto había logrado imponer sus posiciones en el marco de las diferentes perspectivas existentes con respecto a la Cancillería.

Una segunda dimensión, inscripta en lo geoestratégico y por lo tanto más impregnada de realismo político, en la cual el gobierno de facto había observado un alineamiento respecto a la administración Estadounidense, del cual sólo claudicó cuando las condiciones de permanencia en el poder, supervivencia o estabilidad, de acuerdo a sus propias prioridades, resultaban amenazadas. De esta manera frente a los desencuentros con la administración Cárter en un principio, principalmente por la cuestión de los Derechos Humanos y luego con el conflicto de Malvinas, la cúpula militar abandonó el discurso de la sintonía de objetivos y la pertenencia a un mismo occidente.

### 3. EL PROYECTO EXTERNO DEL RADICALISMO. CONDICIONAMIENTOS Y RESTRICCIONES

Los resultados a los cuales había conducido aquel rasgo impredecible e incierto del obrar externo de la dictadura, sumada a las deficientes medidas económicas y a la desmedida y cruenta actividad anti-subversiva del régimen, conformaron un marco de transición caracterizado por la presencia de complejos condicionamientos. Como se aprecia, un turbio panorama habría de acompañar los pasos iniciales de la restauración institucional.

En este escenario, la convergencia de una serie de factores extrínsecos e intrínsecos dificultaban el proceso de retorno a la democracia:

- Crítica situación económica, resultado del plan implementado por los especialistas de hacienda del proceso, que se definía entre otras notas por el i) desmantelamiento del aparato productivo; ii) una profunda deuda pública que a fines de 1983 superaba los 40 mil millones; iii) escaso crecimiento del PBI que al tiempo de la restauración democrática presentaba aún los niveles de 1974<sup>31</sup>; iv) inflación e incertidumbre; v) Déficit fiscal; vi) vulnerabilidad a los ciclos externos; vii) Default ya que sólo se pagaban los servicios de la deuda, que consumían los ingresos del fisco; viii) interrupción del flujo de capital desde 1981. Como destacan Cavarozzi y Landi:

“Las políticas económicas del gobierno militar del proceso inaugurado en marzo de 1976, implantadas en el marco de una represión sistemática que redujo la actividad sindical a niveles insignificantes, constituyó un salto cualitativo en la tendencia a la desorganización”<sup>32</sup>.

En virtud de las mismas “se redujo drásticamente la autonomía de las políticas públicas y se esfumó toda posibilidad de que el estado pudiera inducir reformas”<sup>33</sup>.

- Polarización social originada en las fisuras provenientes de violaciones a los Derechos Humanos cometidas en la guerra que el Proceso había declarado a la subversión.
- Descrédito y desprestigio internacional que, al decir de Russell, se explicaba fundamentalmente por tres acontecimientos concretos: “las violaciones a los derechos humanos, la declaración de nulidad del laudo arbitral de la

---

<sup>31</sup> Motta Pinto Coelho, P. “Observações sobre a visao argentina da políticainternacional de 1945 até hoje”, en Samuel Pinheiro Guimaraes (org.), *Argentina visoes brasileiras*, Brasilia, IPRI, 2000, p. 119.

<sup>32</sup> Cavarozzi, M. y Landi, O., *op. cit.*

<sup>33</sup> *Ibidem.*



corona británica sobre la cuestión del Beagle y la ocupación militar de las Malvinas”<sup>34</sup>.

Este panorama desafiaba el objetivo fundamental del gobierno radical, por ende también su preocupación central, que se hallaba determinado por el resguardo a la frágil democracia reinaugurada. Precisamente la necesidad por reinstaurar las libertades democráticas fue una de las principales demandas societarias que el líder radical supo interpretar acertadamente. El fomento y exaltación del clima democrático y el compromiso de su resguardo integró, desde la campaña electoral, las bases del discurso de la dirigencia ‘alfonsinista’. El ex-presidente Eduardo Duhalde vincula el acceso al poder del líder radical con su capacidad para percibir y canalizar la consigna de restauración del orden democrático.

Así, el dirigente justicialista señala que “Raul Alfonsín había llegado al gobierno en 1983 porque encarnaba las ansias argentinas de restauración democrática y de vigencia de las instituciones públicas”<sup>35</sup>. Del mismo modo, refiriéndose al accionar del radicalismo una vez asumida la administración del país, añade que en un “clima de gran algarabía, con fuerte apoyo popular y de la prensa nacional, el Doctor Alfonsín adoptó una prédica fuertemente democrática y la acompañó con algunas medidas que iban en esa dirección”<sup>36</sup>.

La desacertada y beligerante política exterior de la dictadura había sumergido al país en el aislamiento y el desprestigio y lo había despojado de credibilidad en el concierto de actores. A su vez el profundo endeudamiento externo al cual había contribuido considerablemente la conducta financiera del régimen militar representaba una severa restricción para el Estado argentino. Por esos factores aquella Argentina que se liberaba del yugo de la dictadura y retomaba el cauce democrático en 1983 ha sido caracterizada por Russell como una nación a la deriva con un accionar difícil de predecir y con una tendencia a la desmesura en el orden internacional<sup>37</sup>.

En lo económico el control de la inflación fue una de las principales preocupaciones para la presidencia Alfonsín, cuyo programa apuntó a la expansión de la actividad, al establecimiento de un modelo de desarrollo más

---

<sup>34</sup> Russell, R., “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: Apuntes para un debate”, Documentos e Informes de Investigación No. 158, Buenos Aires, FLACSO, 1994, p. 3.

<sup>35</sup> Duhalde, E., *Memorias del Incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2007, p. 58.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>37</sup> Russell, R., “La política Internacional (1945-1983) Nueva Historia de la Nación Argentina”, Tomo VIII, Cuarta Parte, en *La Argentina del siglo XX*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1988.

abierto, a la expansión del mercado interno en el mediano plazo mediante el incremento del volumen de las exportaciones industriales<sup>38</sup>.

#### 4. ESTILO Y DEFINICIONES

La administración entrante decidió emprender una política exterior de un alto perfil, dirigida a subsanar los impactos negativos que había generado el accionar del proceso. Por ellos En sus objetivos y en el conjunto de convicciones, la proyección externa se alejó de los erróneos rumbos y posiciones del régimen militar. En este sentido Jesús Rodríguez entiende “que en 1983 se produjo una rápida reestructuración de la política exterior que representó un cambio fundamental en los lineamientos básicos de la política que modificó el posicionamiento del país frente a los conflictos globales y regionales”<sup>39</sup>.

En contraposición al realismo con el cual el régimen de facto había concebido la vinculación del país con el mundo, el radicalismo proclamó un apego al idealismo en el despliegue de sus relaciones exteriores. El conjunto de creencias a partir del cual la administración Alfonsín interpretó el sistema internacional y sus relaciones de poder incluyeron además de la adhesión a postulados inscriptos en el idealismo, contenidos del pensamiento reformista latinoamericano en general, del radicalismo en particular y fundamentos éticos tradicionales del partido radical.

La remisión al acervo ideológico tradicional del radicalismo argentino aproximó a la dirigencia alfonsinista a la filosofía krausista y por esta vía al antropocentrismo como creencia filosófica central. Para la corriente de pensamiento originada en los aportes de Krause la política interna y la política externa merecen un idéntico tratamiento. Por lo tanto los dos planos del accionar estatal deben regirse por los mismos valores y aspiraciones, y reconocer al hombre como esfuerzo y destino de la actividad política.

Señala Dominique Fournier que en el pensamiento de Krause “la democracia en el orden interno y los principios internacionales liberales en política exterior son elementos que se complementan y refuerzan mutuamente”<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Paradiso, J., *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, p. 186.

<sup>39</sup> Rodríguez, J., *op. cit.* Para este razonamiento Jesús Rodríguez sigue el esquema aportado por Marcelo Lasagna quien distingue entre i) cambio de ii) reforma y éstas, a su vez, de iii) ajuste en la política exterior.

<sup>40</sup> Fournier Dominique, “The Alfonsin administration and the Promotion of Democratic Values in the Southern Cone and the Andes”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 31, N° 1, 1999, p. 43. La

Receptora de la impronta de las bases radicales convencionales, la gestión Alfonsín almacenó una percepción unificadora de las facetas externas e interna del obrar estatal. Al respecto añade el autor citado:

“Las prescripciones internacionalistas liberales de Krause fueron fervientemente adoptadas por los radicales argentinos y se convirtieron en la marca tradicional de la visión mundial de la UCR desde su fundación en 1890. Por lo tanto, es probable que haya resultado una influencia decisiva en la manera en que el gobierno de Alfonsín daría forma a su política exterior después de su victoria en las urnas”<sup>41</sup>.

Esto implicó que muchos de los principios y postulados sostenidos por la presidencia radical fueran invocados y aplicados (o en su caso intentado aplicar) tanto hacia el interior del Estado argentino como en sus relaciones con el contexto externo. Sin embargo esta adhesión al idealismo lejos estuvo de constituir una postura puramente principista ya que en el parecer del gobierno constituía un mecanismo dirigido a producir efectos concretos en los hechos.

El contexto internacional vigente al momento de asumir brindaba un panorama distinto al que acompañó en sus inicios al gobierno de facto. La contienda ‘Este-Oeste’ transitaba lo que sería su última etapa ‘sensible’. Los conflictos bélicos en América Central comenzaban a apacarse, y muchos de los países de Latinoamérica, que presentaban por entonces regímenes dictatoriales, se encaminaban, en diverso grado, hacia la transición democrática.

Movido por la necesidad de desvirtuar y modificar la deteriorada imagen internacional del país a la cual había conducido la deficiente y perniciosa labor del precedente de facto, la administración radical se esforzó por desplegar una política exterior activa y fuertemente comprometida con determinados tópicos y valores que identificó como propios. Esta actitud se tradujo en una fuerte vocación protagonista y dieron forma al mencionado alto perfil.

En esa tentativa, la democracia constituyó sin duda uno de los objetivos impulsores y a la vez destino de muchos esfuerzos del gobierno radical. Se abrigaba la idea de que el fortalecimiento de la democracia en la región y el entrelazamiento de relaciones con los estados sudamericanos, en las cuales se asignara un lugar relevante a la defensa y promoción de condiciones democráticas habrían de contribuir al fortalecimiento y consolidación de la frágil transición argentina. De esta manera la proyección de la democracia en la región representó

---

traducción es mía. Texto en idioma original “Democracy at the internal level and liberal international principles in foreign policy were two complementary and mutually reinforcing elements”.

<sup>41</sup> *Ibidem*. La traducción es mía. Texto en idioma original “Krause’s liberal internationalist prescription had been wholeheartedly adopted by Argentine Radicals and had become the trademark of the UCR’s worldview since its foundation in 1890. Thus, it was likely to be a decisive influence in the way the Alfonsín administration would shape its foreign policy after its victory at the polls”.

para la conducción radical una aspiración pero a la vez una garantía de estabilidad de la restauración argentina.

La inserción en Latinoamérica y principalmente la relación con los actores vecinos fue abordada con un significado político. Se descartó de la perspectiva regional la idea de confrontación y se formularon los impulsos generadores de la ulterior integración sudamericana. Justamente el acercamiento a Brasil operado en esta etapa resultó inspirado en aquella visión política sobre el entorno regional. En esta dirección sostiene Miranda:

“Uno de los tópicos principales del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) fue ponderar la dimensión política del escenario latinoamericano. Un caso fue el interés de Buenos Aires por el Grupo de los Ocho posteriormente identificado como Grupo de Río. En este sentido, la administración radical no sólo quiso terminar con las rivalidades diplomáticas y militares que la Argentina tenía con países vecinos, despejando las fuertes influencias geopolitizantes que la Guerra Fría ancló en América Latina. También quiso iniciar un proceso de cooperación política a nivel regional. Prueba de ello fue la ‘Declaración de Iguazú’ (1985) entre la Argentina y Brasil”<sup>42</sup>.

Entre otras notas favorables de la penetración latinoamericana del alfonsinismo pueden mencionarse las siguientes:

- Eliminación de elementos de tensión
- Encauzamiento de las relaciones bilaterales con Chile y con Brasil
- Resolución del problema del Beagle
- Suscripción con Brasil de la “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear” (Foz do Iguazú, 1985)
- Desempeño en el Grupo de Apoyo a Contadora que implicaba: i) la posibilidad de desplegar un mayor protagonismo en el campo de la solución pacífica de las controversias; ii) mejorar la imagen externa del país deteriorada por la lesiva actuación del Proceso en lo referente a Malvinas y en la cuestión del Beagle y por las violaciones a los Derechos Humanos<sup>43</sup>

Precisamente la postura de la presidencia Alfonsín frente a la crisis centroamericana significó trazar distancia con los lineamientos de la dictadura. En efecto, la diplomacia militar, en consonancia con la política estadounidense en la zona, había colaborado en la tarea de instrucción de los ‘Contras’ y organizado

---

<sup>42</sup> Miranda, R., “Argentina y la política latinoamericana: la cuestión de las diferencias”, *Relaciones Internacionales*, Num. 27, 2004, p. 135.

<sup>43</sup> Motta Pinto Coelho, *op. cit.*, 2000, p. 120.

misiones armadas, de conformidad con la doctrina de la Seguridad Nacional y las ‘fronteras ideológicas’<sup>44</sup>.

A pesar de esta convergencia política que el radicalismo promovió no se logró uniformar posiciones perdurables con los actores latinoamericanos en temas comunes de agenda. Dentro de las propuestas y proyectos que no se concretaron, se encuentra la iniciativa para constituir un ‘Club de Deudores’ entre los países de la región que pudiera fortalecer sus capacidades negociadoras.

Señala al respecto Miranda que:

“Tanto la defección mexicana de la propuesta del Consenso de Cartagena (1984), como la actitud “blanda” de Brasil para profundizar mediante este Consenso la politización del endeudamiento latinoamericano ante los organismos multilaterales de crédito, minaron las expectativas de la Argentina de entonces. En realidad esto implicó un cambio que marginó a la Argentina, en la medida en que el gobierno mexicano de Miguel de la Madrid y la administración brasileña del militar João de Oliveira Figueiredo, enfriaron el ímpetu de Cartagena y aceptaron las propuestas norteamericanas y de las instituciones financieras internacionales destinadas a superar sus respectivos problemas de endeudamiento. Por supuesto que la Guerra Fría mucho tuvo que ver con las decisiones de estos países latinoamericanos, como así también los organismos multilaterales de crédito que, obviamente, no estaban dispuestos a aceptar la formación de un club de países deudores”<sup>45</sup>.

Con un punto de vista similar Paradiso manifiesta:

“Las expectativas de una negociación relativamente ‘blanda’ de la deuda se desplomó rápidamente. Los reclamos a favor de un tratamiento político no prosperaron. Los otros países endeudados combinaban retórica solidaria con una práctica muy cercana al “sálvese quien pueda”. El respaldo europeo no llegaba o lo hacía bajo la forma de consejos decepcionantes de acatamiento a las fórmulas propuestas por el FMI. Los acreedores no se sensibilizan ante los argumentos sobre los costos del ajuste, las características atípicas del endeudamiento argentino o la fragilidad de la democracia reciente. Para colmo la situación empeoraba pues las prácticas de la ‘reaganomic’ mantenían las tasas de interés en niveles inéditos aumentando el monto de las obligaciones de los deudores. En suma, el tema de la deuda ponía al gobierno -y por extensión a la sociedad toda- ante la mayor restricción para concretar sus objetivos de orden interno e internacional y frente a la evidencia descarnada e inapelable de la arbitrariedad e irreflexibilidad de los poderosos”<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 121

<sup>45</sup> Miranda, R., *op. cit.*, p.136.

<sup>46</sup> Paradiso, J., *op. cit.*, p. 188.

## 5. ENTRE LAS EXPECTATIVAS AUTONOMISTAS Y EL IMPACTO CON LA REALIDAD

La visión internacional de la diplomacia alfonsinista no se apartó del móvil y del espíritu autonomista. La extensión de las fronteras demarcadoras de las posibilidades del desempeño externo representó una consigna reconocida en el temario internacional del equipo gobernante. Lo afirmaba por entonces el canciller Caputo:

“El primer objetivo es que la política exterior tenga como meta fundamental incrementar la independencia política y económica del país, es decir, aumentar los grados de autonomía de la nación argentina; segundo objetivo: búsqueda permanente de la paz y el resguardo de los Derechos Humanos fundamentales...; tercer objetivo: impulsar la integración latinoamericana fortaleciendo la capacidad regional, política y económica”<sup>47</sup>.

Rehén del contexto global que tuvo que sobrellevar, el radicalismo fraguó un trazado autonómico que no pudo soslayar los infranqueables parámetros de la Guerra Fría y, por lo tanto, sus lineamientos no guardaron demasiada divergencia con respecto a la heterodoxia de estilo “puigiano” que caracterizó los intentos “antidependentistas” de años anteriores. Pues el propósito de la administración radical de escindir los valores e intereses comunes del bloque occidental de los intereses y valores nacionales de los Estados Unidos<sup>48</sup> no se alejaba del “deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque”<sup>49</sup> que la propuesta heterodoxa de Puig admitía como una de las posibilidades de discrepancia con el actor hegemónico. Sin embargo las contingencias políticas y los agobiantes problemas económicos de la difícil coyuntura que enfrentó el radicalismo desbarataron esta predisposición autonómica inicial.

En efecto, en su vinculación con los EEUU la conducción Alfonsín buscó un equilibrio que superara las oscilaciones entre la confrontación y la adhesión extrema. El tipo de aproximación perseguida se condensó en la expresión “relaciones maduras”. Inicialmente la política hacia la potencia occidental fue diagramada con la aspiración de conservar una cuota de autonomía. A ello respondió la distinción entre dos órdenes o niveles dentro del nexo bilateral, las

---

<sup>47</sup> Caputo, Dante, *Jornada Académica 30 meses de política exterior en democracia*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1986, p. 4. Citado en Reficco, E., “Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)”, *Afers Internacionals*, N° 32, 1996, pp. 65-97.

La negrita me pertenece.

<sup>48</sup> Russell, R., *op. cit.*, 1994.

<sup>49</sup> Colacrai, M.: “Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina”, en Perina, Rubén M. y Russell, R.: *Argentina en el mundo*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1988, p. 35.

denominadas ‘convergencias esenciales’ y los catalogados ‘disensos metodológicos’. El contenido de cada uno de estos ámbitos es explicado por Russell en los siguientes términos:

“En el primero se situaron (...) los aspectos que conforman la base de sustentación permanente del vínculo bilateral, esto es, las visiones coincidentes respecto de la necesidad de asegurar una conjunción de principios y valores compartidos (...) El segundo nivel se reservó a las apreciaciones y posiciones distintas sobre los métodos más adecuados para realizar o mantener en el mundo en desarrollo los principios y valores compartidos en el plano de las esencias”<sup>50</sup>.

Con la segmentación en esos dos órdenes, el radicalismo procuró precisar el significado que asumía su pertenencia occidental. Se reconoció la ubicación cultural del país dentro de los valores de Occidente pero diferenciándose entre aquel núcleo de principios compartidos con los EEUU, en cuanto países occidentales, de los mecanismos o vías que uno y otro consideraban como conducentes para su concreción.

A pesar de esta discriminación entre diversas áreas de entendimiento, algunos tópicos relevantes en la agenda bilateral, fundamentalmente desde la perspectiva argentina, “como endeudamiento externo, usos pacíficos de la energía nuclear, comercio con la URSS, los subsidios agrícolas, Malvinas y el Atlántico Sur, el conflicto centroamericano y el Operativo Unitas”<sup>51</sup>, integraron a menudo el ámbito de los disensos.

La posición asumida frente a Washington ha recibido distintas interpretaciones. Así para Simonoff<sup>52</sup> se trató de “una política de autonomía ingenua”. Figari por su parte entiende que el enfoque alfonsinista consistió en una “reactualización del principio de no intervención a través de negociaciones maduras y moderadas con Estados Unidos”<sup>53</sup> y agrega además que la misma permitió captar “una realidad insoslayable no comprendida en el pasado: con los Estados Unidos debían existir relaciones maduras”<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Russell, 1994, pp. 4 y 5.

<sup>51</sup> Sosa, A. J. “Política exterior del gobierno radical (1983/86)”, AMERSUR, 1987, Disponible en: <http://www.amersur.org.ar/PolInt/Alfonsin.htm> Fecha de consulta: 18-08-2010.

<sup>52</sup> Simonoff, A., “Los tres modelos históricos de la política exterior argentina”, Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional? Área de Relaciones Internacionales – FLACSO, 20 y 21 de septiembre de 2010 p. 10. Disponible en: Fecha de consulta 17-09-2010.

<sup>53</sup> Figari, G., Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina, Buenos Aires, Biblos, 1993, p. 220. Citado también en Simonoff, *op. cit.*, 2010.

<sup>54</sup> Figari, G., *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*, Memphis, Buenos Aires, 1997, p. 130. Citado también en Simonoff, *op. cit.*, 2010.

A su vez Sosa define a la postura radical como un “alineamiento no automático”. Así expresa que el “Gobierno argentino evaluó que ninguna democracia latinoamericana puede sobrevivir, si confronta con EUA. Por lo tanto, los márgenes autonómicos de las relaciones exteriores argentinas debían procurarse dentro, pero nunca fuera, del sistema impuesto por el hegemón”<sup>55</sup>.

Desde una perspectiva más crítica Fontana sostiene que:

“El presidente Alfonsín mantuvo la postura tradicional de la Argentina ante los Estados Unidos, es decir, la de la confrontación “leve” (lo que en la jerga diplomática gustan llamar relación “madura”) y una serie de desafíos que reflejan la autopercepción equivocada de un país poco significativo en la arena internacional que se ve a sí mismo como una potencia mediana, a la que no la dejan crecer (por temor a la competencia que puede significar para muchos, en particular para los Estados Unidos)”<sup>56</sup>.

Algunos criterios de la diplomacia radical sobre asuntos nacionales y cuestiones regionales también pueden incluirse dentro de esta posición autonomista. En esta orientación pueden explicarse: i) la oposición a la política centroamericana de la administración Reagan; ii) el voto en la Comisión de DDHH de ONU (marzo de 1987) en contra de la propuesta norteamericana que procuraba condenar la situación en Cuba; iii) el enfoque a partir del cual debía afrontarse el tratamiento de la deuda pública de los países latinoamericanos.

También pueden vincularse con el propósito de reducir la dependencia el activo protagonismo que trató de desempeñar el radicalismo en el seno del movimiento de No Alineados y la política de conexión diversificada con los Estados de la Europa Occidental. Con la aproximación a los países más importantes del viejo continente se procuró diversificar los puntos de contacto con el mundo desarrollado de apoyo y de esta manera generar una alternativa a la relación con Washington.

Sobre la base de la renovada imagen externa del país posibilitada por la restauración democrática, las sintonías ideológicas y políticas que presentaba la conducción radical con respecto a algunas potencias europeas con las cuales existían además vínculos históricos y culturales, se buscó la acumulación de respaldo en el proceso de negociación de la deuda externa y la atracción de inversiones. Pero aquellos elementos en los cuales el radicalismo había apostado la suerte de su incursión europea no generaron un impacto favorable de largo

---

<sup>55</sup> Sosa, A. J., *op. cit.*

<sup>56</sup> Fontana, A., “Continuidades y discontinuidades: la política exterior argentina en veinte años de democracia”, en AAVV *La democracia y sus 20 años*, Documento de Trabajo N° 120, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, p. 10. Disponible en:

[http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/120\\_varios.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/120_varios.pdf) Fecha de consulta: 25-09-2010.



alcance. Las administraciones socialdemócratas de Europa apreciaron pragmáticamente el acercamiento argentino y tan sólo suministraron un apoyo retórico.

A pesar del entusiasmo autonomista de la presidencia Alfonsín, los condicionamientos inscriptos en la compleja coyuntura que atravesaba el país dificultaron las proyecciones iniciales. La difícil situación interna que incluía una profunda crisis económica caracterizada por una descontrolada inflación y las tensiones implicadas en el sostenimiento de la democracia frente a los episodios de levantamientos armados fue erosionando el capital político y la imagen del gobierno. Se sumó a ello el naufragio de la propuesta para regionalizar la negociación de la deuda externa.

Con ello se redujeron considerablemente las posibilidades de ampliar los márgenes de maniobra internacional y el radicalismo le imprimió a su política externa un nuevo rumbo en el cual se dispensaron estrechos espacios para la disidencia con respecto a los EEUU. En línea con esta reorientación se modificó la postura frente a los organismos multilaterales de crédito y la banca privada internacional en torno a la cuestión del endeudamiento público y se implementó como programa económico el denominado ‘Plan Austral’ (Junio de 1985).

Sobre las rígidas restricciones contra las cuales colisionó el anhelo autonomista del radicalismo, reflexiona Paradiso:

“La administración Alfonsín tardó en descubrir que el mundo no era el de los setenta y que las ideologías hegemónicas también habían cambiado; no obstante ello, no se resignó fácilmente a las presiones ambientales: presionado por la deuda externa contraída por sus antecesores, buscó alternativas económicas no ortodoxas y sostuvo con firmeza una política exterior autónoma en medio de la reactivación de la Guerra Fría que había llegado de la mano de Reagan”<sup>57</sup>.

## 6. COMENTARIO FINALES

La administración Alfonsín procuró desarrollar una política exterior, impregnada del espíritu de la renaciente democracia. El ideal democrático no solo fue incorporado como un criterio más a partir del cual interpretar las vinculaciones del país con el mundo, sino que también fue concebido como un mecanismo para optimizar su inserción internacional.

---

<sup>57</sup> Paradiso, J., “Ideas, ideologías y política exterior en Argentina”, *Diplomacia, Estrategia y Política (DEP)*, 2007, p.23.

En una compleja etapa en la cual tanto el contexto externo como el escenario interno planteaban condicionamientos para la viabilidad de la restauración democrática y por lo tanto también para la proyección global y regional del país, el radicalismo pretendió desplegar una política exterior que aún asignaba un lugar relevante a la aspiración autonomista.

Sin embargo la creciente debilitación política de la dirigencia gobernante, la agudización de la crisis económica interna caracterizada principalmente por la hiperinflación, el profundo endeudamiento público, la falta de concreción de algunas iniciativas regionales que hubieran contribuido a descomprimir las dificultades en ese terreno, constituyeron, entre otros, factores que limitaron considerablemente las aspiraciones autonomistas de la gestión radical.

La política exterior de la presidencia Alfonsín constituyó un espacio de acción que reveló su credo por la causa democrática. Permitió también que el país retomara, en buena medida, el cauce de su historia institucional ya que significó el retorno a prédicas y a principios en el campo de las relaciones internacionales y del derecho internacional, defendidos y promovidos tradicionalmente por el Estado argentino. Además fijó algunos ejes orientadores del futuro, pues algunos de los lineamientos externos practicados en este periodo observarían continuidad en las administraciones sucesivas.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- BAEZA BELDA, J., "El peronismo de la derrota y las transformaciones. Las consecuencias del proceso y la crisis del justicialismo en la transición argentina (1983-1989)", *HAOL*, Núm. 16, 2008, p. 94.
- CAPUTO, D., *Jornada Académica 30 meses de política exterior en democracia*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1986, p. 4. Citado en Reficco, E., "Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)", *Afers Internacionals*, N° 32, 1996, pp. 65-97.
- CAVAROZZI M. y Landi O., "Argentina, Crisis y postransición", *América Latina Hoy*, p. 53.
- COLACRAI, M.: "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina", en Perina, Rubén M. y Russell, R.: *Argentina en el mundo*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1988, p. 35.
- DUHALDE, E., *Memorias del Incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2007, p. 58.
- FIGARI, G., *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*, Memphis, Buenos Aires, 1997, p. 130. Citado también en Simonoff, *op. cit.*, 2010.

- FIGARI, G., *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1993, p. 220. Citado también en Simonoff, *op. cit.*, 2010.
- FONTANA, A., “Continuidades y discontinuidades: la política exterior argentina en veinte años de democracia”, en AAVV *La democracia y sus 20 años*, Documento de Trabajo N° 120, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, p. 10. Disponible en: [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/120\\_varios.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/120_varios.pdf) Fecha de consulta: 25-09-2010.
- FOURNIER Dominique, “The Alfonsín administration and the Promotion of Democratic Values in the Southern Cone and the Andes”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 31, N° 1, 1999, p. 43. La traducción es mía. Texto en idioma original “Democracy at the internal level and liberal international principles in foreign policy were two complementary and mutually reinforcing elements”.
- MIRANDA, R., “Argentina y la política latinoamericana: la cuestión de las diferencias”, *Relaciones Internacionales*, Num. 27, 2004, p. 135.
- MOTTA PINTO COELHO, P. “Observações sobre a visao argentina da política internacional de 1945 até hoje”, en Samuel Pinheiro Guimaraes (org.), *Argentina visoes brasileiras*, Brasilia, IPRI, 2000, p. 119.
- PARADISO, J., “Ideas, ideologías y política exterior en Argentina”, *Diplomacia, Estrategia y Política (DEP)*, 2007, p.23.
- PARADISO, J., *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, p. 186.
- PORTANTIERO, J. C., “La transición entre la confrontación y el acuerdo”, en *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina* José Nun y Juan Carlos Pontartiero (comps). Buenos Aires. Puntosur - 1987. Citado en Rodríguez (2006).
- RODRÍGUEZ, J., *op. cit.* Para este razonamiento Jesús Rodríguez sigue el esquema aportado por Marcelo Lasagna quien distingue entre i) cambio de ii) reforma y éstas, a su vez, de iii) ajuste en la política exterior.
- RUSSELL, R. “Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar”, en Perina, R. y Russell, R., *Argentina en el mundo (1973-1987)*, p. 99.
- RUSSELL, R., “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: Apuntes para un debate”, Documentos e Informes de Investigacion No. 158, Buenos Aires, FLACSO, 1994, p. 3.
- SIMONOFF, A., “Los tres modelos históricos de la política exterior argentina”, Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional? Área de Relaciones Internacionales – FLACSO, 20 y 21 de septiembre de 2010 p. 10. Disponible en: Fecha de consulta 17-09-2010.

- SOSA, A. J. “Política exterior del gobierno radical (1983/86)”, AMERSUR, 1987, Disponible en: <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Alfonsin.htm> Fecha de consulta: 18-08-2010.
- TCACH, C. y Servetto, A., “En el nombre de la Patria el Honor y los Santos Evangelios: las dictaduras militares en Argentina y Uruguay” en Rey Tristán, Eduardo (dir.), *Memorias de la violencia en Uruguay y Argentina. Golpes, dictaduras, exilios (1973-2006)*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2007, p. 98.
- RUSSELL, R., “La política Internacional (1945-1983) Nueva Historia de la Nación Argentina”, Tomo VIII, Cuarta Parte, en *La Argentina del siglo XX*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1988.