

Mesa N°33: Historia de las relaciones internacionales y de la integración regional de América Latina desde las independencias hasta la actualidad.

Coordinadores: Morgenfeld, Leandro (UBA-CONICET) Simonoff, Alejandro (UNLP) Kan, Julián (UBA-UNQ)

La política Exterior durante el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)

PASOS, LUCRECIA C.
(UNLP-IRI)

La presente ponencia muestra los ejes problemáticos del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) en el plano de su política exterior, y la relación directa que tiene con el desarrollo de la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1982).

Para la realización de la presente ponencia, se tuvieron en cuenta los diferentes aspectos que enmarcaron el desarrollo de este nuevo gobierno. Complementando este análisis, con la situación internacional que se vivía.

El trabajo se encuentra dividido en cuatro momentos diferentes. En un primer momento, se realiza un análisis sobre los condicionantes que dejó la última dictadura al gobierno de Alfonsín. Para ello, se realiza un análisis a nivel internacional, como regional, y local. En su un segundo momento, se analiza la postura del gobierno radical: sus ideales fundantes, el rol del Canciller Dante Caputo en todo ello, entre otras. Situando como puntos de inflexión los diferentes momentos del modelo de desarrollo que desarrolló (Fernández Alonso- Simonoff). Para pasar luego a un tercer momento, donde se consideraran, las relaciones exteriores con el mundo: con las potencias europeas, EEUU, y URSS, Centroamérica. Como un análisis comparativo en lo referente a la cuestión de Malvinas, y el conflicto con Chile.

En un cuarto momento, se hará un análisis desde los teóricos de las Relaciones Internacionales. Y por último, un quinto momento, que analiza la política exterior en derechos humanos.

Condicionantes que dejó la última dictadura cívico-militar Argentina:

- La sistemática violación a los derechos humanos.

- Una estructura industrial nacional totalmente desarticulada y desmantelada por políticas de corte monetarista, y de posicionamiento externo serviles (Bjerg-Gómez, 2010: 324).
- Confrontaciones increíbles con asociaciones gremiales de trabajadores y empresariales.
- Acuerdos y desinteligencias con la potencia dominante (EE.UU).
- Recesión económica, inflación cercana al 400%, una desocupación en alza¹ y las reservas internacionales casi inexistentes (Novaro, 2010; Gerchunoff y Llach, 2010 citado en Fernández Alonso & Simonoff, 2016: 72).
- Intervención en la guerra de América Central, colaborando en las acciones de EE.UU, en su lucha contra los “insurgentes”, mediante el envío de asesores militares y capacitación in situ².
- El rechazo del laudo arbitral sobre la cuestión de Beagle.
- La participación en el golpe de estado de Bolivia, en 1980 del general Luis García Meza en Bolivia³.
- La decisión de ejercer el derecho soberano de las Islas Malvinas, Sándwich y Orcadas del Sur, mediante el uso de la fuerza.
- Crisis de la deuda externa latinoamericana.
- La revolución iraní que acentuó aún más, la gradual flexibilización de las relaciones bilaterales con EE.UU.
- Acuerdos de cooperación firmados con Brasil en 1979 y 1980⁴.
- La existencia de dictaduras militares en: Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.
- Expansión de la doctrina neoliberal, continuidad de la restricción financiera externa, y caída del precio de los commodities, entre otros.

Contexto internacional:

¹ Condicionaban el acceso al crédito internacional y erosionaban la confiabilidad internacional de la política económica argentina en los centros económicos mundiales.

² Proceso enmarcado en la salvación de Occidente, y la lucha contra la "subversión marxista".

³ La administración Carter se indignó por el protagonismo heterodoxo de la diplomacia militar; suspendió la visita a Buenos Aires del Subsecretario de Asuntos Hemisféricos, Russell, R. (1984): 178.

⁴ Fueron acuerdos para fortalecer posiciones internacionales o confrontar bi o multilateralmente a otros sectores -en especial a los países desarrollados- escapa a su propia ideología y fueron, además, peligrosos para el mantenimiento del sistema interno de dominación, ya que poseen un alto contenido "movilizador". Russell, R. (1984): 185.

Un nuevo período de agudización de la confrontación Este-Oeste, como el resurgir de las tensiones, estuvo vinculado a las políticas impulsadas por la administración Reagan, las cuales buscaban la recomposición de la hegemonía norteamericana a partir del globalismo geopolítico-estratégico (Maira, 1982 citado en Fernández Alonso & Simonoff, 2016: 72). El mismo partía de la idea de que la Unión Soviética había desplegado un avance significativo en el Tercer Mundo, lo que representaba una amenaza a los intereses americanos y, debía ser contenido. La administración republicana estructuró su política exterior en base al regreso de la Guerra Fría (Insulza, 1983), se dio un cambio de rumbo, sobre todo en la política de Derechos Humanos.

La lucha contra la subversión izquierdista, focalizó la atención en Latinoamérica y Medio Oriente, con el aprovisionamiento de armas a quienes respondían a los intereses de la gran potencia. A partir de aquí, se dio la expansión del ideario (neo) liberal, respuesta de actores de adscripción (neo) conservadora a la crisis político-económica estructural. Este proceso de relectura de las premisas liberales—principiado en los gobiernos autocráticos de Argentina y Chile en los setenta, vigorizado en los países del Centro, Gran Bretaña y Estados Unidos bajo Thatcher-Reagan— se iría extendiendo al resto del globo en el transcurrir del tiempo, hasta alcanzar su máximo apogeo en la década siguiente .

Por otro lado, desde el Este se acrecentó la intimidación a los disidentes del sistema socialista, y hacia 1983 se cortaron las comunicaciones telefónicas directas con Occidente. Además se educó a los jóvenes con un fuerte sentimiento de patriotismo y disciplinamiento militar. En lo económico, se destacó, luego de una profunda crisis del sistema capitalista que se produjo en 1973 (Zurita, 2010:336).

A nivel regional:

Fernández Alonso y Simonoff hacen referencia que el acontecer político desplegaba tres fenómenos afectando los canales de *inserción internacional* de Argentina en su transición democrática: en primer lugar, el conflicto en América Central con sus enrevesados laberintos; en segundo lugar, la crisis de la deuda soberana; y por último, la persistencia de regímenes autocráticos en la región, Fernández Alonso & Simonoff (2016): 57.

1) Del conflicto centroamericano, había derivado de la convergencia caótica de los derroteros domésticos de Nicaragua y El Salvador, y de la diplomacia ofensiva de la

administración Reagan en la zona. De este modo, se comenzó a percibir al mismo, como una amenaza tanto a la paz, como al proceso de transiciones democráticas en el subcontinente, todo lo cual instó a que un grupo de países democráticos se involucrase colectivamente en pos de alcanzar una resolución pacífica del conflicto⁵.

2) La crisis de las deudas externas soberanas. Bouzas y Ffrench Davis (1990), afirman que durante los últimos años del setenta e inicios del ochenta, se incrementó exponencialmente por hacer (ab)uso de la liquidez internacional habilitada por los “petrodólares” amasados por los países exportadores de petróleo tras los dos shocks, y los depósitos bancarios de numerosos agentes económicos, reticentes a invertir en un sistema productivo cuya matriz había caído en crisis.

3) Otro fenómeno de importancia: la vigencia de regímenes autocráticos en países vecinos: Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Russell (1996) fueron identificados como una amenaza externa a la incipiente redemocratización del país (citado en Fernández Alonso & Simonoff, 2016: 59).

A nivel local:

La posibilidad de consolidar el sistema democrático, aparecía como el mayor desafío que enfrentaba el país. Al mismo tiempo, constituía un requisito para la implementación de una política exterior coherente, que recogiera las aspiraciones mayoritarias de la sociedad. El país debía hacer un esfuerzo genuino para poder profundizar su vinculación política, estratégica y económica con América Latina, y el mundo en vías de desarrollo. Por otro lado, esa política exterior no podría lograrse sin el desarrollo de un proceso simultáneo de transformación del sistema social, *latu sensu*, que permitiera la participación democrática y la incorporación activa de todos los sectores. La democracia se necesitaba de la política exterior, y esta de aquella. Fue por eso, que esa tarea le fue encomendada a Raúl Alfonsín en 1983, Jiménez (2010).

A una estructura estatal erosionada, se le sumaba un agotamiento del modelo tradicional de funcionamiento de la economía: semi-cerrada y con un elevado nivel de intervención del Estado (Cavarozzi, 2006: 97). Un desempeño económico signado por la inflación y un déficit del PBI crónico, contrastaba con las ilusiones que generaba el sorpresivo

⁵ Así se produjo la gestación de los Grupo Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y el Grupo de Apoyo a Contadora o de Lima (Argentina, Brasil, Perú, Uruguay) los cuales devinieron experiencias concretas de concertación política en América Latina (Frohmann, 1996).

triunfo del candidato de la UCR. Una deuda externa que llegaba al 67% del PBI, le consumía 7 puntos y casi el 40% de las cuentas públicas, Jiménez (2010):111.

Raúl Alfonsín asume con enormes restricciones internas (los números de la economía, el frente militar, y luego de 1986-1987 el crecimiento electoral del PJ), y externas (deuda, gobiernos militares vecinos, desconfianza de EE.UU., “giro realista”, y la falta de apoyo en 1989). Se daba la necesidad de una búsqueda permanente de la “reinserción” en el mundo, a lo que se sumaba, que las clases dirigentes argentinas tenían dificultades para entender cómo funcionaba el mundo, y el papel que le correspondía en el orden internacional a nuestro país.

Ideales y objetivos:

El sustento ideológico se nutrió de las improntas históricas sostenidas por el partido: por un lado, de las concepciones éticas e idealistas erigidas por la filosofía krausista, por el otro, del pensamiento reformista latinoamericano, visión optimista de la naturaleza humana, el individuo es el actor fundamental de toda acción en pos del cambio y en que la democracia y la vigencia del derecho como condición necesaria de la paz interna e internacional (Russell, 1996; Pérez Llana, 1986, citado en Fernández Alonso & Simonoff, 2016: 60).

Principios radicales como: la primacía de la moral, la justicia, y el derecho, igualdad soberana de los Estados, la no intervención, el respecto a la libre determinación de los pueblos, la oposición a los imperialismos de cualquier signo, al colonialismo y neocolonialismo, el repudio al racismo, la afirmación del pluralismo ideológico, la vigencia universal de los derechos humanos y sociales, y el no alineamiento (Russell, 1985: 333).

Desde la campaña electoral, Alfonsín planteó su *accionar* futuro en *política* exterior, en cuatro puntos: 1) una reivindicación de la tesis yrigoyenista, de que los hombres son sagrados para los hombres como los pueblos son sagrados para los pueblos (en el marco de lo que fue su discurso sobre la democracia); 2) la delimitación de una fuerte presencia de América Latina en la futura política exterior radical; 3) la adopción de las tesis de Brandt que dividía al mundo en un enfrentamiento “Norte-Sur”; 4) una fuerte crítica a la actitud oscilante del gobierno militar, que pasó del discurso de la defensa de la seguridad hemisférica, occidentalista y alineado con Estados Unidos antes del

conflicto de Malvinas, a una actitud tercermundista a la que se vio obligado a adoptar tras él (Alfonsín, 1982 citado en Alonso & Simonoff, 2016: 95).

Por otra parte, la *estructura decisoria* fue uno de los cambios más significativos en la política exterior nacional. Se dio la recuperación por parte de la Cancillería, de su función tradicional de determinar la política exterior (Fernández Alonso & Simonoff, 2016: 98). Se propuso entonces como objetivo prioritario recuperar un rol central para el Estado en el direccionamiento de la economía nacional. Nos definió como: occidentales, no alienados y subdesarrollados. Nos presentó, como una potencia moral, fantaseo durante su etapa de apogeo, con presidir el movimiento de países no alineados. Aplicó un modelo idealista, basado en fomentar la paz y la igualdad jurídica entre los Estados. Estos principios se vieron reflejados en las medidas que tomó la Cancillería privilegiando “acciones multilaterales, diversificadoras e integracionistas” (Miranda, 2003: 105).

Medidas del gobierno:

En la *fase inicial* se observan iniciativas diplomáticas tendientes a promover los objetivos e intereses definidos en el marco pragmático⁶. Los avances en materia política son sustanciales, mientras en lo económico persisten condiciones restrictivas que comprometen la vinculación entre política exterior y desarrollo nacional.

Siguiendo la propuesta de Fernández Alonso, y Simonoff (2016), un primer momento, “*restauración desarrollista o heterodoxa*”. Gestión de Bernardo Grinspun⁷, la reactivación de la demanda se daba en condiciones de una inflación de cuatro dígitos, el desacople de las medidas del sector productivo y empresarial coadyuvó a que no aumentara ni la producción ni los niveles de ocupación. Asimismo, la búsqueda de la gestión de agenciar un superávit comercial por medio de la reducción de las importaciones en un 65% se contextualizó en un escenario de pleno deterioro de los precios internacionales (Rapoport, 2012, citado en Fernández Alonso, & Simonoff, 2016: 75). Todo ello redundó en un replanteo del rumbo económico por medio de la firma de un Memorándum de Entendimiento con el FMI (Gerchunoff y Llach, 2010, citado en citado en Fernández Alonso, & Simonoff, 2016: 75).

⁶ Desarrolla una diplomacia personal tendiente a consolidar la posición externa del régimen.

⁷ (...) Alfonsín adoptó una salida lógica. Decidió recostarse sobre las mismas políticas que veinte años antes, en tiempos de Illía, habían presidido un período más que aceptable en el crecimiento del producto y de los salarios reales. (...) El ministro Grinspun y otros miembros de su equipo habían participado en el gobierno radical de 1963-1966 (Gerchunoff y Llach, 2010:394).

Por otro lado, el proyecto de “reordenamiento sindical” elaborado por el Ministro de trabajo, del socialista Antonio Mucci, a fines de 1983, la prioridad era disminuir el peso de los peronistas en él, provocó la unificación de la Confederación General del Trabajo (CGT), y su conducción queda en manos de Saúl Ubaldini, Jorge Triaca, Ramón Baldassini y Osvaldo Borda. Gracias a la movilización sindical conjunta y a la oposición de los legisladores peronistas, la “ley Mucci” fracasó, provocando la renuncia del ministro de 1984 (Miguez, 2013: 78). En septiembre de 1984, se produjo el primer paro nacional, al que seguirían otros doce⁸.

Se abriría en esta coyuntura una nueva etapa, “*estabilización heterodoxa*”, “*verano alfonsinista*” (Fernández Alonso & Simonoff, 2016: 76). En enero de 1985, el nuevo ministro de economía, Juan Vital Sourrouille lanzó “*Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico: 1985-1989*”: Se planteaba un ajuste fiscal seguido por un congelamiento de salarios, precios, tipo de cambio y de las tarifas de los servicios públicos, pero con un aumento de los combustibles. Este nuevo plan, se erigía sobre las expectativas de un aumento de los precios internacionales de los productos de exportación argentinos y de tasas de interés favorables que permitieran la toma de créditos internacionales (Rapoport, 2012:742 citado en Alonso & Simonoff, 2016: 76). Objetivo urgente, desactivar la amenaza hiperinflacionaria recuperando equilibrios internos y recomponiendo la negociación internacional (Damill, Fanelli y Frenkel, 1994:7 citado en Alonso & Simonoff, 2016: 76).

En junio, por decreto de Necesidad de Urgencia y con anuencia del FMI se lanzó el *Plan Austral* que contemplaba: el cambio del signo monetario peso por Austral, congelamiento de salarios, precios y tarifas públicas, devaluación de la moneda de un 15%, fijación de retenciones a las exportaciones, desindexación de todos los contratos, disminución de la tasa de interés y reducción del déficit fiscal (Fernández Alonso & Simonoff, 2016: 77). Contó con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos, como de los principales núcleos del capital concentrado interno, asociados con el capital extranjero (Wainer, 2010:92).

Este contexto representaba la llegada de los “técnicos” al Ministerio, y el avance de los organismos multilaterales de crédito en la diagramación de la política. Con este, se obligaba a pagar los intereses atrasados de la deuda, a cambio de que los bancos

⁸ otra línea encabezada por Triaca, Borda y Baldassini se mostraba favorable a una táctica conciliatoria con el gobierno.

acreedores otorgaran una refinanciación, de esta manera fue *asumida la deuda ilegítima*, y consolidada la estatización iniciada con la dictadura, Míguez (2013): 66. “*giro realista*”. Alfonsín realizó su segunda visita a los Estados Unidos, donde anunció la necesidad de reformar el estado, y privatizar empresas públicas, declarando la intención de someter a licitación 65 áreas petrolíferas, Plan Houston. Abandono el idealismo como sustento de la diplomacia, realizó una reformulación de los objetivos de la política internacional. Y la autonomía sobrevivió como principio, es decir, como discurso de legitimación, Míguez (2013): 68.

Marcarían el cambio político del gobierno: estrechos espacios de maniobra externa; utilización de un discurso más moderado y, más sofisticado; políticas con mayor grado de pragmatismo y el desarrollo de un estilo diplomático incrementalista y selectivo. A partir de este marco, la política exterior argentina durante 1985 se articuló en torno a dos ejes principales: el reencauzamiento “definitivo” de las relaciones con Estados Unidos y el fortalecimiento de la “conexión latinoamericana” tanto a nivel bilateral como multilateral. En ambos casos, la cuestión de la deuda externa ocupó un lugar privilegiado (Russell, 1986: 14). En un segundo nivel de prioridades se destacaron las gestiones realizadas en Europa Occidental (el viaje a Alemania Federal y Francia) y la ampliación de los contactos con determinados países del mundo en desarrollo, China e India.

Hacia fines de 1986 y durante 1987 se regeneran desequilibrios externo y fiscal. Tres factores macroeconómicos operaron: la *situación del balance de pagos* se deterioró después de 1985, por el fuerte empeoramiento de los términos de intercambios. *El ajuste del desequilibrio fiscal* demostró ser frágil (débil recaudación) y carente de sustento a mediano plazo. Por último, *la persistencia del régimen de alta inflación vigente en la economía* (Damill, Fanelli y Frenkel, 1994:8 citado en Alonso & Simonoff, 2016: 78).

La carta de intención al FMI de 1986 derivó en un nuevo acuerdo stand by que el gobierno radical firmaría en febrero de 1987, incorporaba: las reformas estructurales⁹. Las políticas de salvatajes financieros para pagar la deuda vieja con la deuda nueva del FMI fueron un instrumento central de las potencias para controlar la política económica

⁹Denominada Structural Adjustment Lending, financiadas con desembolsos para equilibrar las balanzas de pagos, a cambio de estrictas condicionalidades. Acordaron un programa de mediano plazo de reformas macroeconómicas y sectoriales (Felder, 2005: 148).

de los países dependientes, logrando ganancias extraordinarias para las multinacionales, Miguez (2013): 77.

La política exterior, termino convirtiéndose a partir de 1987 en un instrumento esencial del modelo neoliberal que impuso la dictadura. La consolidación del régimen constitucional argentino y el logro de una “democracia estable” se fueron asociando a la búsqueda de una reinserción económica y diplomática de la argentina que dejara atrás en forma definitiva las políticas mercado-internistas, nacionalistas y “tercermundistas”, Míguez (2013): 115.

A nivel nacional: el 14 de mayo de 1988, los gremios docentes decretaron un paro indeterminado, con el apoyo de la CGT¹⁰. El 23 de mayo se realizó la “marcha blanca”. Por otro lado, la ley de Obediencia Debida había provocado la oposición de los organismos de derechos humanos (Míguez, 2013: 82). El sector contratista y de las industrias más elaboradas fueron perdiendo el liderazgo en la coordinación del Grupo María¹¹, desplazados por un sector más tradicional dedicado a las agroindustrias.

En Agosto de 1988, un nuevo plan de estabilización “*Plan Primavera*”¹². Régimen de tipo de cambio diferencial según el cual las exportaciones de origen agropecuario se liquidaban en el tipo de cambio comercial, y las de origen industrial según un tipo intermedio entre el comercial y el financiero (Damill, Fanelli y Frenkel, 1994:10 citado en Alonso & Simonoff, 2016: 78).

En este contexto, se produjo el tercer momento del modelo, el “*giro a la ortodoxia flexible*”. la privatización de la compañía estatal de telefonía (Entel), de Aerolíneas Argentinas, la desregulación de los servicios públicos y la apertura gradual del comercio internacional. Las reformas estaban orientadas a generar una nueva articulación entre el Estado y mercado, reduciendo al primero en consonancia con el clima internacional (neo) liberal.

En este escenario signado por la fuga de capitales y la percepción de descalabro económico, se conoció en enero de 1989 el rechazo del Banco Mundial a desembolsar tramos correspondientes a un préstamo precedente con el gobierno, lo cual terminó por precipitar la *eclosión del gobierno*, y junto a él, el modelo de desarrollo. En efecto, esta última noticia generó una corrida especulativa contra el Austral vendiendo la moneda

¹⁰ El conflicto se extendió durante 42 días, hasta que el gobierno llamo a conciliación obligatoria.

¹¹ “los capitanes de la industria” incluían a las empresas industriales más grandes y concentradas del sector privado.

nacional por dólares en el Banco Central, una devaluación de la moneda desde el 6 de febrero y la prohibición de venta de dólares para evitar la fuga. De febrero a abril de 1989, la *devaluación* redundó en el 400%, lo cual llevó a los industriales a quitar el apoyo al gobierno y a aumentar los precios de forma preventiva.

El 14 de mayo de 1989, el radicalismo perdió las elecciones en mano peronistas encabezada por Menem. El 8 de julio de ese año, Alfonsín terminó su mandato producto de la entrega anticipada del poder por el “terrorismo económico”, entregando el Ejecutivo al vencedor en las elecciones. Era la primera vez que existió un traspaso de un partido político a otro de distinto signo.

Por otro parte, las diferencias llegaron al nivel del partido mismo. En la UCR, se profundizaron las pugnas, lo que dio lugar, en principio a tres tendencias políticas internas: una liderada por el presidente Alfonsín; otra por el gobernador de Córdoba, Eduardo Angeloz- de orientación liberal y conservadora -, y otra encabezada por el senador chaqueño Luis León- nacionalista e yrigoyenista. Las posiciones sobre la política económica y el escenario internacional también los diferenciaban. Otro elemento de desacuerdo eran los vínculos establecidos por sus miembros con la Internacional Socialista y con la Internacional Liberal. Alfonsín y los senadores cultivaron relaciones con la primera, Angeloz y Rodolfo Terragno, lo hicieron con la segunda, Míguez (2013): 79.

Estados Unidos:

Con Washington, la gestión radical tenía dos planos: 1) las convergencias esenciales – valores compartidos: democracia, el pluralismo, los derechos humanos, la libertad y la justicia social–; 2) los disensos metodológicos, “conceptos que engloban la evidente asimetría de las relaciones y la vasta gama de divergencia de intereses y puntos de vista” (Perosa, 1989: 99). La política hacia él comprendió: Malvinas, Centroamérica, derechos humanos, armas, el programa nuclear, comercio bilateral, y por cierto, la deuda externa (Wilhelmy, 1985).

La “operación de rescate financiero”, organizada en marzo de 1984 por un grupo de gobiernos latinoamericanos y Estados Unidos, dirigida a evitar una moratoria argentina, las instituciones acreedoras al término del semestre debían traspasar a cartera vencida los préstamos cuyos intereses estuvieron impagos por más de 90 días. El acuerdo concilio el interés argentino en evitar o minimizar el uso de reservas monetarias para el

pago de intereses, con el interés regional en una fórmula de salida de la crisis, y tomo en cuenta la posición de los acreedores de supeditar arreglos posteriores a la concentración de políticas macroeconómicas con el FMI.

Europa Occidental:

Las mayores coincidencias en Europa se han logrado con España. En la Declaración de Madrid, “se destacaron las cosmovisiones similares de ambos gobiernos”, incluyendo sus experiencias políticas democráticas, sus reivindicaciones territoriales frente a Gran Bretaña, su aspiración a limitar el impacto regional del conflicto de las superpotencias, el repudio a la violencia, el autoritarismo y la intolerancia, la defensa a los derechos humanos y a la democracia, el rechazo al traslado del conflicto Este-Oeste hacia Latinoamérica, el respaldo a las gestiones de paz del Grupo Contadora y las reivindicaciones de soberanía sobre las Islas Malvinas, por parte de Argentina, y de Gibraltar, por parte de España (Russell, 1988: 144-5). También reconoció la “dimensión política” de la deuda. España, se comprometió a otorgar créditos, sin embargo los sectores privados fueron cautelosos con este tema, y se mostraron propicios a esperar si Argentina firmaba un acuerdo con el FMI.

La diplomacia hacia Francia se ha desarrollado sobre una sólida base de entendimiento político en torno a temas como la democracia, los derechos humanos, Centroamérica, y la naturaleza política del problema de la deuda. La convergencia bilateral ha llevado al estrechamiento de relaciones a través de la creación de una gran comisión mixta, durante la visita del Canciller Caputo a París. La Comisión otorgó un marco jurídico-político a las relaciones bilaterales, y se firmó un acuerdo en el campo de la investigación espacial. Otro apoyo fue a las negociaciones ante el Club de París, por la renegociación de la deuda.

Como se puede observar hubo un consenso entre los países de Europa Occidental para abrirse al diálogo con el nuevo gobierno. Debido a que, primero el presidente ha sabido proyectar una imagen positiva en Europa. Segundo, ha buscado conservar la tradicional identificación europea del país. Pero frente a estos puntos positivos ha habido algunos factores negativos. Los gobiernos de la comunidad europea difícilmente pueden negar su apoyo a Gran Bretaña de Malvinas. En segundo lugar, el grave problema de los desaparecidos sigue afectando algunas relaciones bilaterales, no se resuelven las situaciones jurídicas derivadas de crímenes contra europeos cometidos. Tercero, la cuestión de la deuda, la condición de países acreedores de los europeos tiende a

contrapesar la simpatía declarada por los objetivos internos del gobierno argentino. Por último, el desplazamiento de Argentina en los marcos europeos la ha obligado a orientar las exportaciones agrícolas hacia la Unión Soviética, Wilhelmy (1985).

Alemania otorgó pleno respaldo político, que se concretó por medio de las visitas del Ministro del Exterior, Hans Dietrich Genscher, y del Canciller Federal Helmut Kohl. Importante proveedor de armas y de tecnología militar y nuclear. Además, Genscher prometió el apoyo de su gobierno en la renegociación de la deuda oficial.

La Unión Soviética

Pasó a ser la principal carta con la que contó durante algunos años el gobierno, para la colocación de los granos argentinos en el exterior. El acercamiento se fue incrementando, hasta que llegó a su punto máximo en los años 1984 y 1985.. Ese año coincidió con el comienzo de las medidas de apertura política y económica, implementadas con Gorbachov: promovía la coexistencia pacífica y el desarme, con el fin de crear un clima de paz y cooperación. Lo mismo buscaba Argentina. Es probable que las coincidencias en los objetivos, hicieran de puente para fomentar las relaciones comerciales bilaterales entre ellos, con un objetivo común, diferenciado en sus características regionales.

A mediados de ese mismo año, firmaron convenios pesqueros, también con Bulgaria para la explotación ictícola en el Atlántico Sur. Esta medida no fue del agrado de Gran Bretaña, quien marcó a la zona como de su exclusividad. Estos hechos marcaron el apoyo que la Unión Soviética le daba a nuestro país en la cuestión Malvinas (Rapoport, 1988: 192). Sin embargo, desde 1986 la compra de productos argentinos por parte de los soviéticos comenzó a mermar.

Desde el punto de vista comercial, miró a la Unión Soviética cuando descartó su primer objetivo que era lograr una mayor relación con Europa Occidental.

Conflictos nodales de los dos gobiernos: Malvinas y Chile

Con la llegada del gobierno democrático, la cuestión de Malvinas constituyó uno de los principales temas de la agenda en materia de política exterior. Se esforzaron por instalar el tema en todos los encuentros multilaterales a los que asistió nuestro país (viajes, foros, asambleas de la ONU). Se realizaron importantes avances en los principales ámbitos de participación internacional, y no se permitió que el tema quede estancado. En su plataforma electoral de 1983, la UCR había afirmado que defendería la integridad

territorial “mediante la recuperación de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, sujetas a dominación colonial” y que se impulsaría “su recuperación e integración definitiva al territorio nacional mediante el cumplimiento de las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre esta cuestión, especialmente las 2065 (XX) y 37/9. En el caso de Chile, en cambio, optó por “socializar” la decisión de aceptar el laudo papal con un plebiscito no vinculante. El Tratado de Paz y Amistad con Chile ratificó la propuesta de Papa Juan Pablo II. La firma tuvo dos efectos para la política radical, uno interno y otro externo. El primero, “la solución de la disputa fronteriza estaba ligada a la viabilidad de la consolidación democrática en la Argentina y el desplazamiento de los sectores autoritarios” (Rodríguez, 2011:122). Por otra parte, el plano externo, se “rechazaba la posibilidad de una integración más profunda” (Rodríguez, 2011:122-3).

Región centroamericana

El “retorno” a América Latina, se extiende desde la toma del mando de Alfonsín hasta mediados de 1984, primer momento de la relación; un segundo hasta la adopción del giro “realista” en la relación con los Estados Unidos. Y un tercero, con la creación del grupo de apoyo.

Entre diciembre de 1983 y diciembre de 1984, la situación internacional de los países latinoamericanos, y de la región en general, estuvo caracterizada por dos grandes conjuntos de factores: por un lado, los procesos de redemocratización en América del sur, y por otro, un estado de crisis con un eje político-militar (el conflicto centroamericano) y otro eje económico (el problema de la deuda externa que afecta a todos los países de la región), Muñoz (1985).

En enero de 1984 se realizó la Conferencia Económica Latinoamericana, en Ecuador. Demostraba la intención de 28 países latinoamericanos de hacer frente a la crisis económica a través de un plan de acción conjunto. Se elaboraron dos documentos: la Declaración de Quito y el Plan de Acción. De esta declaración, surgía un pedido a los países acreedores y a los organismos internacionales de crédito de atender a la situación de urgencia de los países latinoamericanos, y se les solicitaban “criterios flexibles y realistas para la renegociación de la deuda”¹³.

¹³Declaración de Quito y Plan de Acción de la Conferencia Económica Latinoamericana”, en Comercio Exterior, vol. 34, n°2, febrero de 1984, pp. 176-184.

La estrategia era conformar un “*club de deudores*”, afirmando la necesidad de responder al problema en forma política y multilateral. Además, Argentina incluía una propuesta de destinar al pago de la deuda un porcentaje de las exportaciones, sin que ello afectara las posibilidades de crecimiento interno (Míguez, 2013). A partir de las ideas, Argentina se convirtió, junto a Brasil, México y Colombia, en uno de los mentores de otra reunión para tratar el tema del endeudamiento, que se realizó en Cartagena de India en julio del mismo año. Se sumaron Brasil, Chile, Ecuador, Venezuela, República Dominicana, Bolivia y Perú. El “*grupo de Cartagena*” quedó sellado el fracaso del “club de los deudores”, porque Brasil y México se negaron a pasar de la condena discursiva a la acción concreta.

En este *segundo momento*, la cancillería tuvo mayor cautela y su accionar fue ambiguo. Se produjeron dos hechos importantes: el primero, fue el apoyo público a las propuestas de paz sobre América Central presentada por la administración Reagan en el mes de abril, donde se instaba a la junta sandinista a iniciar negociaciones con los contras. El segundo hecho, fue la respuesta dada por el gobierno de Alfonsín al bloqueo económico dispuesto por Estados Unidos a Nicaragua en el mes de mayo. La misma tiene carácter doble: es débil, y casi neutral.

La *integración* se realizó en forma *selectiva*, con estas acciones el aislamiento con la región fue roto definitivamente. Se insertaron acuerdos con Brasil, los cuales confluyeron en el MERCOSUR en la década siguiente: la “Declaración de Iguazú”. Puntapié inicial para una seguidilla de acuerdos en los años sucesivos: la “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear” (1985), el Programa de Integración y Cooperación Económica (1986), el Acta de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño y los doce Protocolos bilaterales (1986) (Miranda, 2003: 105).

El estancamiento de la situación política en América Central llevó a que Contadora–Colombia, México, Panamá y Venezuela¹⁴-, decretaron contra Nicaragua para debilitar al gobierno sandinista.

Paralelamente, se formó el Grupo de Apoyo -en julio de 1985 Argentina, Brasil, Perú y Uruguay-, marco el inicio de *tercer momento* de la política exterior, una mayor y más directa participación en la búsqueda de una solución regional y negociada de la crisis centroamericana. El Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo conformaron el Grupo de

¹⁴ Con el objeto de tratar de forma conjunta los problemas económicos y políticos de esos países a raíz del embargo que los Estados Unidos.

los 8 (a partir de 1990, *Grupo Río*), foro multilateral donde se siguieron debatiendo el problema de América Central, el endeudamiento y el tema de Malvinas. Sin embargo, la posición del gobierno radical fue disminuyendo su perfil en el tema centroamericano, en función de obtener mayor respaldo de Washington en el tema de la deuda y del archipiélago (Cisneros y Escudé, 2000: 577).

Teorías de las relaciones internacionales argentinas:

Hasta el campo teórico de las relaciones internacionales se vio afectado por la dictadura militar. La crisis paradigmática provino por la situación generada en el campo académico por ella y sus efectos sobre la agenda democrática posterior. Significó el retorno a sus aspectos más tradicionales: la diplomacia y la geopolítica. Derivaron sus análisis hacia los aspectos burocráticos y un uso sistemático de archivos [RAPOPORT, 1990, 564]. Profundizó la “profesionalización”, provocó la pérdida de un carácter global, a favor de análisis más específicos, se fueron creando divisiones dentro de ella misma. Determinó el exilio de Puig y en consecuencia dejó la conducción del CEINAR¹⁵.

En los ochenta la agenda política democrática estuvo concentrada en la reinserción [SIMONOFF, 1999, 77 y ss.], por un lado, llevando a un desplazamiento de las investigaciones desde la autonomía hacia aquel concepto, y en segundo lugar, se prefiguraron dos líneas críticas al autonomismo que marcaron un “nuevo impulso” disciplinar que se ejemplifican en la polémica entre Rapoport [1984] y Escudé [1984] por la aparición del libro de este último, *La Declinación Argentina* [1983].

Mientras para Rapoport, la administración de Alfonsín se inscribió la fase de “Democracia y Globalización”, estableciendo una continuidad con el gobierno de Menem y De la Rúa en el marco del modelo de acumulación financiera iniciado en 1976, para Russell fue un período de transición entre dos ciclos: el largo de la guerra fría y el corto de los noventa. Para Figari, experimentó dos momentos de equilibrio (el “autonómico ingenuo” y el “posautonómico”). Finalmente, para Escudé, implicó la continuidad de la política exterior de la “Argentina Subordinada”, Simonoff (2012).

Política exterior en derechos humanos a nivel internacional

Para Corigliano, fue el gobierno de Alfonsín, el que inserto al país en el régimen internacional de derechos humanos. Motivado por la necesidad política de desactivar las

¹⁵ fue fundado por Juan Carlos Puig en 1972.

múltiples amenazas, externas e internas a la consolidación de la joven y vulnerable democracia local. Se canalizó en la adopción de tres tipos de medidas: 1) de reversión de la negativa imagen internacional del país heredada de la dictadura militar del Proceso de Reorganización Nacional. 2) de búsqueda y atracción de apoyos políticos y materiales para apuntalar a la naciente democracia; y 3) de inmunización de la democracia argentina del peligro de contagio de dos tipos de crisis regional: la económica, vinculada a la deuda externa- México, Brasil y Argentina, deudores más importantes de la región-; y la política estratégica, ligada a la importación de conflictos con el sello de confrontación ideológica Este-Oeste. A su vez como factor de disuasión externo, destinado a contener el acecho de los sectores golpistas internos, Corigliano (2011).

Además, esta política sirvió para dar origen a nuevos principios normativos, intervenir positivamente en el proceso de toma de decisiones para la consecución de sus intereses, obtener pronunciamientos favorables a éstos, e influir en la política exterior de otros Estados (Corigliano, 2011). Estableció, diferentes mecanismos de justicia transicional, como: las comisiones de la verdad, el juicio a las Juntas Militares, el establecimiento de la CONADEP¹⁶; y la creación de nuevas normas y prácticas internacionales, la desaparición forzada de personas y la creación de una red latinoamericana para la prevención del genocidio; La Comisión de Derechos Humanos y Garantías en el Senado nacional (diciembre de 1983); dos Subsecretarías de Derechos Humanos: una en ámbito del Ministerio del interior (Decreto Ejecutivo n° 3090 del 20/9/1984) y otra de orden Internacional (Decreto n° 932 del 11/6/1986).

Paralelamente, Argentina incorporó “la legislación internacional sobre derechos humanos a su realidad cotidiana a través de desarrollos normativos, jurisprudenciales y de políticas públicas”, se derogaron leyes que afectaban el goce de los derechos humanos y se buscó solución a casos pendientes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. También revocó las leyes de amnistía que había sancionado el gobierno militar, además de ordenar el juicio de los miembros de los tres primeros gobiernos militares (Sikkink, 2008: 6). Se reorganizó la estructura militar para adaptarla al nuevo régimen constitucional.

¹⁶ El primer informe de la Comisión fue publicado en 1984 y su título, Nunca Más, se transformó en un símbolo del movimiento de la justicia transicional. (Sikkink, 2008: 6).

En el aspecto externo, los representantes gubernamentales argentinos firmaron la Convención Latinoamericana sobre Derechos Humanos (conocida como Pacto de San José de Costa Rica), el 2 de febrero de 1984; la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes, el 4 de febrero de 1985; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 17 de noviembre de 1988; y la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, el 10 de febrero de 1986. Asimismo, se ratificaron los siguientes tratados internacionales: el Pacto de San José, el 5 de septiembre de 1984; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos así como su Protocolo Adicional, estos tres últimos, el 8 de agosto de 1986; la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen Apartheid, el 21 de agosto de 1985; la de Eliminación de todas las formas discriminación contra la Mujer, el 15 de junio de 1985; y la mencionada Convención contra la tortura, el 24 de septiembre de 1986, Corigliano (2011). En lo interno, fue acompañado con medidas de castigo a las violaciones de los derechos humanos cometidas entre el 25 de mayo de 1973 y el 10 de diciembre de 1983, las cuales involucraron a los tres poderes del régimen constitucional.

A nivel internacional, se abstuvo en su relación con Cuba. Y en el caso de Sudáfrica, y la ruptura diplomática con el país el 22 de mayo de 1986 por medio del Decreto n° 768 del poder ejecutivo, le permitía anudar los compromisos externos con los internos en materia de defensa de derechos humanos, así como fortalecer el prestigio personal del presidente y su ministro de relaciones exteriores, en sintonía con el cambio de imagen internacional del país, buscado por la administración radical. También, permitía obtener el apoyo de los países de Africa Negra en la cuestión de Malvinas y en la votación, para que el Canciller argentino, Dante Caputo, se convirtiera en presidente del 43° periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el 20 de septiembre de 1988, Corigliano (2011).

Sin embargo, este equilibrio virtuoso entre convicciones éticas y necesidades políticas no fue perfecto. Hubo dos capítulos de la agenda bilateral en los que no se manifestó la ruptura de vínculos: el económico y el referido a la cooperación entre las Marinas. El incremento de las compras Argentinas hacia Sudáfrica a pesar de la ruptura de vínculos diplomáticos, evidenció la incongruencia entre la posición formalmente adoptada, de condena al apartheid, y el pragmatismo de la política comercial con el mercado

sudafricano. Por su parte, la cooperación entre las Marinas argentina y sudafricana, debió ser mantenida, porque los oficiales marinos argentinos necesitaban preservar la información proveniente de la inteligencia naval del régimen de Pretoria, y porque le permitía contar con el apoyo de la Marina a la política militar del régimen constitucional.

Conclusiones:

La realidad internacional, los nuevos valores neoliberales en boga, la situación regional, repercutieron en el buen desarrollo de la misma. El abandono no solo en la práctica, sino también del discurso de la autonomía, que habían hecho de él una bandera histórica-política, determinaron su desarrollo.

Además, fue escenario de disputa entre fracciones de la clase dominante y de presión de los organismos multilaterales de crédito, que se fueron expresando en planes económicos de ajuste que desde fines de 1984, y se aplicaron en forma creciente medidas de corte monetarista, sin un proyecto de reindustrialización. La bandera de la democracia, fue sustituida, por la de la globalización.

Para cerrar, como señala Juan Carlos Puig, "...no se puede mantener una política exterior autonomista sin la participación del pueblo y de las organizaciones populares en su formulación o implementación, así como tampoco es posible sustentarla en un esquema económico que incremente la dependencia y, sobre todo, las vulnerabilidades del país desde el punto de vista de su seguridad".

Referencias bibliográficas:

-Arredondo, R (2016), "Los Derechos Humanos como herramienta de política exterior: El caso argentino", Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración, n° 5.

-Bjerg, C & F. GOMEZ (2010). "La política exterior del "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-1983)". En Simonoff (Comp.) (2010): La Argentina y el Mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, 301-325.

-CAVAROZZI, M (1983). Autoritarismo y democracia en la Argentina (1955-1983). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

-Corigliano, F (2011), “Los derechos humanos en la política exterior argentina: de la restauración democrática al bicentenario de la Revolución de Mayo (1983-2010)”. En Saltalamacchia, N y Covarrubias Velasco, A (coord.) (2011): Derechos humanos en política exterior: Seis casos latinoamericanos. México: Instituto Tecnológico Autónoma de México Miguel Ángel Porrúa, 19-52.

-Fernández Alonso, J & A. Simonoff (2016): “El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): aproximaciones respecto al interjuego de la estrategia de inserción internacional, modelo de desarrollo y política exterior”. En Busso, A (coord.) (2016): Modelos de desarrollo e inserción internacional”. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011). Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 49-122.

-Tesis de Grado: Pauselli, G. (2011): “La política exterior en derechos humanos de países latinoamericanos: niveles de actividad y sus causas. Los casos de Argentina y Brasil” (tesis de pregrado). Universidad de San Andrés, Victoria, Buenos Aires.

Jiménez, D. M. (2010). La política exterior de Raúl Alfonsín (1983-1989): un balance aproximativo [en línea], Temas de historia argentina y americana, 17, 99-121.

-MIGUEZ, M. (2013). Los partidos políticos y la política exterior argentina. Buenos Aires: Ariel.

-MUÑOZ, Heraldo (Comp.) (1985) Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis. Anuario 1984. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

-MUÑOZ, Heraldo (Comp.) (1986) América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir. Anuario 1985. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

-Portantiero, J. (2000). El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000. Buenos Aires: Temas, p. 13.

-Russell, R. (2004) “Política Exterior y veinte años de democracia. Un primer balance.” En. Novaro, M. y Palermo, V. (2004) La historia reciente. Argentina en democracia. Buenos Aires: EDHASA, 257-269.

-Russell, R. Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar. Estudios Internacionales, 17(66), p. 170-201.

-Simonoff, Alejandro (2012). Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas. Rosario: Prohistoria Ediciones.

-ZURITA, M. “La política exterior de Alfonsín (1983-1989)”. En: Simonoff (Comp.) (2010) La Argentina y el Mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.