

Jiménez, Diego Miguel

La política exterior de Raúl Alfonsín (1983-1989) : un balance aproximativo

Temas de historia argentina y americana N° 17, 2010

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

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. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/la-politica-exterior-raul-alfonsin.pdf> [Fecha de consulta:.....]

(Se recomienda indicar fecha de consulta al final de la cita. Ej: [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010]).

La política exterior de Raúl Alfonsín (1983-1989): un balance aproximativo

DIEGO MIGUEL JIMÉNEZ
Doctorando en Ciencia Política (UCA)
diegojimenez@fibertel.com.ar

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo realizar un balance de la política exterior de Raúl Alfonsín (1983-1989). Dicho análisis se sustentará en una contextualización histórica de su acción externa, en los fundamentos y creencias que sostuvieron su acción internacional y en sus objetivos principales. La reconstrucción en este punto de la investigación se basa especialmente en fuentes bibliográficas, dado que forma parte de los aspectos teóricos de un análisis más amplio, que incluye un análisis de casos de dicho período.

PALABRAS CLAVE

Raúl Alfonsín – Política exterior – Sistema de creencias – Contexto local e internacional – Balance.

ABSTRACT

The aim of this article is to make a balance of former Argentinean President Raúl Alfonsín's foreign policy (1983-1989). It deals with the historical context and beliefs that sustained its main objectives. The reconstruction at this point of the research is based on bibliographic sources and it is part of a more extensive analysis that includes case studies of that period.

KEY WORDS

Raúl Alfonsín – Foreign Policy System of Beliefs – Local and International Context – Balance.

TEMAS DE HISTORIA ARGENTINA Y AMERICANA, XVII (JULIO-DICIEMBRE DE 2010) pp. 99-121.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo constituye un aspecto reducido, pero no por ello menos importante, de una investigación más general centrada en el análisis del sistema de toma de decisiones en materia de política exterior durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989).

En dicho estudio se abordarán con perspectiva analítica cuestiones que se refieren, en forma especial, a dos áreas del conocimiento: la Teoría de las Relaciones Internacionales y la Historia Política, en especial, la referida a los acontecimientos y procesos históricos producidos en el último cuarto del siglo XX en nuestro país.

Para tal proyecto, la primera disciplina nos ayudará a la conceptualización necesaria para precisar y demarcar, con la debida corrección, conceptos, principios e ideas relevantes de temáticas tales como: el sistema de creencias, el sistema de toma de decisiones, los paradigmas o modelos de inserción internacional de la Argentina, la formulación e implementación de una determinada política, junto con las ideas centrales y debates actuales relacionados con las teorías clásicas y las latinoamericanas de las Relaciones Internacionales dentro del mundo académico argentino.

La segunda área del conocimiento aporta la contextualización histórica local, regional y global, sus vínculos y mutuas influencias, dentro del recorte temporal elegido para nuestro estudio. Además de brindar el sustento fundamental, la Historia constituye la “materia prima” para cualquier estudio analítico dentro de las Ciencias Sociales. Como lo ha escrito Carlos Pérez Llana¹ en referencia a los estudios sobre las “Relaciones Internacionales”, al afirmar que están inspirados y condicionados por una realidad geográfica e histórica determinada.

Por su naturaleza, es entonces un estudio interdisciplinario. Como tal incorpora todo el instrumental analítico brindado por ambas disciplinas para estudiar el tema elegido.

En forma particular, este trabajo se centra en la elaboración de un balance general preliminar de la política exterior durante la administración Alfonsín.

Esto requiere una aclaración: realizar un balance de una gestión política, en este caso en materia de política exterior, puede conllevar el pecado de la excesiva subjetividad. Este tipo de investigación no formaría parte de las Ciencias Sociales si no tuviera parte de ese riesgo.

¹ C. PEREZ LLANA, *El regreso de la historia. La política internacional durante la posguerra fría 1989-1997*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998, p. 13.

A pesar de las dificultades que esto entraña, este artículo tiene como objetivo dilucidar, en el período abordado, lo que constituyó una *herencia positiva*, más allá del debate político-ideológico, para la política exterior en Argentina de la gestión radical entre 1983-1989.

En relación con este trabajo en particular y en el sentido que queremos darle a esta frase, nos parece que podemos incluir dentro del calificativo de *herencia positiva* las siguientes cuestiones:

- la orientación política en determinado tema clave (es decir, marcar un rumbo);
- la solución de controversias problemáticas para el desempeño internacional de nuestro país;
- el mejoramiento o la construcción de determinadas relaciones que mejoren real o potencialmente la *performance* internacional del país;
- la reconstrucción o mejoramiento de la imagen internacional de nuestro país;
- los efectos positivos de determinada política internacional en el desarrollo económico y político del país (por ejemplo, si redundó en beneficios materiales o si contribuye a consolidar el sistema político).

El término “aproximativo” da cuenta de que esta investigación está en progreso, por ese motivo sus conclusiones no son definitivas. No son concluyentes, son preliminares.

Para organizar la exposición, ésta se dispondrá del siguiente modo: en primer lugar se presentará una breve introducción teórica para presentar la perspectiva del autor en lo referente a la naturaleza y alcances de los estudios acerca de las Relaciones Internacionales, junto con una descripción de los modelos de inserción internacional que ha adoptado la Argentina desde el siglo XIX hasta 1989.

La segunda parte del artículo comenzará con una descripción del contexto internacional y local del gobierno de Alfonsín, marcado por los últimos años de la Guerra Fría y el regreso de la democracia a nuestro país, junto con la denominada herencia del Proceso.

Luego se explicará el sistema de creencias en materia de política exterior de la UCR y del propio Raúl Alfonsín, su estilo y los objetivos que trazó su gobierno en el área internacional.

Por último se expondrá un balance del período 1983-1989 en materia de política exterior.

2. ASPECTOS TEÓRICOS

En esta parte nos interesa puntualizar lo que consideramos “estudios de Relaciones Internacionales”. Vale aclarar que no pretendemos participar en ningún debate teórico ni hacer de este trabajo parte de una discusión que está en manos de especialistas.

Por esa razón tomamos la siguiente definición², la cual nos parece más adecuada a nuestros objetivos, amén de ser la que mejor interpreta lo que consideramos que es eje de nuestra disciplina: las Relaciones Internacionales pueden ser consideradas como las relaciones concretas que tienen lugar a través de las fronteras nacionales (esto incluye a todos los agentes estatales y no estatales, internacionales y transnacionales en la medida que éstos contribuyen a la comprensión de los fenómenos políticos) o como el cuerpo de conocimientos que tenemos sobre tales relaciones en cualquier momento dado (es decir la elaboración de teorías y modelos de análisis que permitan conocer y comprender las vinculaciones internacionales). De esta conceptualización de las relaciones internacionales como disciplina parte nuestro trabajo, sobre todo la segunda parte.

Por otro lado se desprende de esta definición, amplia por cierto, una cuestión de importancia para nuestro trabajo: la dimensión internacional de la política doméstica. Dicho de otro modo: cómo lo local influye en la política exterior (en su formulación, implementación y resultados), y cómo el contexto exterior condiciona esa misma política.

En este sentido el concepto de *juego de doble nivel* elaborado por R. D. Putnam³ aporta una clarificación importante para nuestra investigación.

Nos parece conveniente, entonces, señalar que en el mundo contemporáneo las esferas doméstica e internacional de los países poseen límites prácticamente inexistentes. Esto es producto de la creciente interdependencia entre los Estados desde el punto de vista económico, político, cultural y social, de la cual es protagonista la humanidad como nunca antes en su historia (proceso que se acelera a partir de los años setenta). Una interrelación que se da a todo nivel: individual, organizacional, gubernamental y estatal, que ha destronado definitivamente al Estado nacional como único actor internacional y como único objeto y sujeto del Derecho Internacional.

En consecuencia, dada la creciente influencia e importancia de los actores no estatales en las vinculaciones internacionales, cualquier análisis explicativo

² J. E. DOUGHERTY; R. L. PFALTZGRAFF, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, GEL, 1993, p. 24.

³ R. D. PUTNAM, “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, en *Revista Zona Abierta*, N° 74, 1996, p. 79.

de una determinada política exterior (en este caso la de Raúl Alfonsín) no debe descuidar la dimensión nacional de la acción externa, espacio en el que actúan muchos de ellos como plataforma de su acción externa.

En palabras de Richard Neustadt⁴, un presidente moderno (un gobierno moderno) está obligado a enfrentar demandas de ayuda y servicios de más o menos cinco procedencias distinguibles: de los funcionarios ejecutivos, del congreso, de sus partidarios, de los ciudadanos en general (*distintos grupos de presión y actores de la sociedad civil*) y del exterior (*empresas, gobiernos, organizaciones*)⁵.

Esto supone concebir el Estado no como una “caja negra” que produce e implementa acciones (en forma solitaria, monolítica y sin presiones domésticas de ningún tipo) en sus asuntos internacionales sin tener en cuenta a los diferentes grupos, organizaciones e individuos de la sociedad local interesados e implicados de diverso modo y grado en las cuestiones que atañen al área internacional. Una concepción de este tipo nos parece insuficiente para analizar la política exterior de un determinado gobierno.

Este carácter “interpenetrado”⁶ de lo internacional y lo doméstico nos permite afirmar que la acción externa de un Estado es protagonista y testigo de un “juego de doble nivel”, donde grupos y organizaciones locales buscan presionar al gobierno para que implemente políticas que los favorezcan. Éste último busca su apoyo para construir poder a la vez que busca maximizar su capacidad en el área externa para satisfacer a sus sostenedores políticos, socio-económicos y cumplir con sus propios objetivos.

El Poder Ejecutivo (el presidente, la Cancillería y junto con ellos el conjunto de funcionarios que intervienen en la formulación e implementación de su política internacional) debe pivotar constantemente entre estas dos esferas, para llevar adelante sus objetivos y agenda particular en esta área. Factores, todos, que se deben tener en cuenta para realizar un análisis completo.

Dicho esto, consideramos imprescindible contextualizar internacional y localmente la política exterior del gobierno de Raúl Alfonsín.

A continuación, describiremos los distintos paradigmas de inserción internacional que ha aplicado nuestro país hasta llegar a la asunción de la UCR en 1983.

⁴ R. NEUSTADT, *El poder presidencial y los presidentes modernos. Políticas de liderazgo de Roosevelt a Reagan*, Buenos Aires, GEL, 1993, p. 36.

⁵ La bastardilla es del autor del trabajo.

⁶ J. G. TOKATLIAN Y OTROS, “El estado de las relaciones internacionales: una mirada desde la Argentina”, en C. BRUNO (comp.) *Argentina; un lugar en el mundo*, Buenos Aires, FCE, 2003, p. 73.

SÍNTESIS HISTÓRICA DE LOS MODELOS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA ARGENTINA⁷

2.1. El paradigma atlantista⁸

A partir de 1862, nuestro país va a ensayar un modo de inserción internacional que, con sus matices, va a continuar hasta 1930.

Dentro del esquema de la división internacional del trabajo, que organiza la economía internacional de la segunda mitad del siglo XIX siguiendo los fundamentos de la economía neoclásica, nuestro país va a formar parte de la periferia productora de materias primas de origen agro-exportador para un mercado fundamentalmente europeo.

Este primer “modo de acumulación”, como lo denominan algunos autores⁹, comienza a funcionar con sus características propias a partir de la asunción de Julio A. Roca a la presidencia de la República y culmina, si es posible utilizar este término, con los efectos negativos que provocó la crisis de 1929 a la muy expuesta economía nacional hacia el mercado mundial.

La política exterior de este período se va a asentar en un fuerte vínculo con Gran Bretaña; proveedora de capitales, principal compradora de los productos argentinos y todavía en esa época, eje principal de la economía capitalista mundial (su declinación comenzará luego de la finalización de la Primera Guerra Mundial, para convertirse en una potencia de segundo orden, influyente pero no hegemónica en el sistema internacional).

Podríamos puntualizar las siguientes características de este modelo de inserción internacional¹⁰:

- Aislamiento con respecto a América Latina, consecuencia de los débiles vínculos comerciales del país con la región y de la complementariedad económica con Gran Bretaña (bilateralismo).
- Visión estática de la realidad del sistema internacional. Es decir, una creencia en la inmovilidad de las características del sistema internacional, con su consecuente beneficio para nuestro país. (Argentina ocupando

⁷ Como toda síntesis, es una generalización que, como tal, describe algunos aspectos relevantes. Se presenta a los efectos de tener una línea de continuidad histórica hasta la llegada de Alfonsín al poder.

⁸ Guillermo Figari habla de período monista o dependiente y luego de 1930 de período dualista en los modos de inserción internacional de nuestro país (ver *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*, Buenos Aires, Memphis, 1997, pp. 36-51).

⁹ M. RAPOPORT; C. SPIGUEL, *Política exterior Argentina. Poder y conflictos. (1880/2001)*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2005, p. 11.

¹⁰ R. RUSSELL; T J. G. OKATLIAN, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires, FCE, 2003, p. 18.

su rol periférico, con precios altos para sus productos y con un mercado asegurado para éstos.)

- Confrontación y disenso con los Estados Unidos (caso de las Conferencias Panamericanas).

Dentro del que también podemos denominar modelo eurocéntrico, se encuentra el período de los gobiernos radicales (1916-1930), que conquistan el poder luego de la apertura política iniciada a partir de la sanción de la denominada “Ley Sáenz Peña”, en 1912.

Dichos gobiernos no cambian el tradicional vínculo con Gran Bretaña ni tampoco la “hostilidad” con respecto a los Estados Unidos.

Si podemos agregar el marcado neutralismo en política exterior del presidente Yrigoyen (baste recordar la posición de nuestro país ante la guerra del 14), sustentado en claros intereses comerciales y en la cosmovisión idealista propia del presidente.

Esta concepción “pacifista” iba de perillas con la calma necesaria, a los ojos de los gobernantes, que necesitaban las relaciones comerciales para desarrollarse plenamente.

La idea de la paz como presupuesto de la prosperidad fue asumida con éxito por la llamada “generación del ‘80” y continuada en las administraciones radicales.

Durante el período del presidente Alvear, las relaciones con Estados Unidos se hicieron más intensas, producto de la creciente rivalidad del país del Norte con Gran Bretaña (sumada a su pérdida de poder global), motivada por el deseo del primero de incrementar su influencia en la economía argentina.

Las inversiones americanas van a crecer, dando lugar al establecimiento del famoso triángulo económico entre los países mencionados.

Sin dudas 1930 es un año de quiebre en la historia de la República Argentina, fundamentalmente en dos sentidos:

- Desde el punto de vista político se produce la primera alteración del orden constitucional con el golpe de Estado perpetrado el 6 de septiembre de ese año. Con éste se va a iniciar un ciclo de inestabilidad institucional que durará hasta 1983.
- Desde el punto de vista económico, se van a sentir fuertemente los efectos de la crisis de Wall Street ocurrida en 1929 y su secuela de depresión en la década del treinta. Los precios de las materias primas se van a derrumbar (y lo seguirán haciendo las décadas siguientes) afectando las exportaciones argentinas (se reduce su mercado), la capacidad de importación del país (disminuye el ingreso de divisas) y la acentuación de la brecha tecnológica y desarrollo entre el centro y la periferia. La relación “especial” con Gran Bretaña queda afectada luego de la Conferencia de

Ottawa (1933), a partir de la cual nuestro principal comprador va a privilegiar sus antiguas colonias (Australia, Nueva Zelanda, Canadá) como sus proveedores preferenciales de los productos primarios que antes le compraba a nuestro país.

- Desde el punto de vista de la política exterior se va a producir una crisis de inserción internacional¹¹ que pone de manifiesto el problema de la identidad internacional de nuestro país.

2.2. El paradigma globalista

Se va a iniciar entonces lo que R. Russell y J. G. Toklatian denominan “Paradigma globalista” que se extenderá desde los comienzos de los años cuarenta hasta el final de la Guerra Fría¹².

Este paradigma, específicamente el concepto globalista, hace referencia al objetivo que emprendieron los distintos gobiernos argentinos de diversificar los vínculos internacionales de nuestro país, junto con su participación activa (por ejemplo, en foros internacionales) en negociaciones sobre temas políticos y económicos de naturaleza global (conflicto Norte-Sur, conflicto Este-Oeste, por nombrar los más importantes).

Los mismos autores puntualizan sus principales características:

- 1) No-alineamiento con EE.UU.
- 2) Alto perfil en los foros internacionales (caso específico, la participación de nuestro país en el Movimiento de Países No Alineados).
- 3) Rechazo a organizaciones y regímenes internacionales que procuren congelar la distribución del poder mundial vinculado con el punto anterior).
- 4) Oposición al establecimiento de organismos supranacionales que coarten la autonomía y el desarrollo argentinos.
- 5) Impulso a la integración latinoamericana.
- 6) Estrategia de sustitución de importaciones en el ámbito nacional y regional (las décadas del treinta y el cuarenta van a dar origen a la industrialización sustitutiva, que tendrá su profundización en el período peronista y buscará robustecerse durante los años sesenta y setenta con el desarrollo de la industria pesada y obras de infraestructura, por cierto en un contexto de inestabilidad política).

¹¹ G. M. FIGARI, *De Alfonsín a Menem...* cit., p. 46.

¹² R. RUSSELL; J. G. TOKATLIAN, *op. cit.*, p. 26.

- 7) Búsqueda de introducción de reformas al sistema económico y financiero internacional.
- 8) Diversificación de los socios comerciales externos sin barreras ideológicas (en el marco de la Guerra Fría, perteneciendo y definiéndose “occidental”, nuestro país aplicó un pragmatismo en materia de relaciones económicas internacionales; léase a modo de ejemplo la venta de cereales a la Unión Soviética incluso durante el denominado Proceso de Reorganización Nacional¹³).

Si bien las principales coordenadas de la acción argentina en lo referente a su política exterior son las anteriormente mencionadas, es preciso recalcar algunas particularidades del período, que ponen de manifiesto la búsqueda de una inserción adecuada para nuestro país en el sistema internacional.

Por esta razón reseñaremos muy brevemente los aspectos centrales, en el ámbito exterior, de la experiencia peronista (1946-1955), el desarrollismo (1958-1962) y el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983). Su elección no es azarosa, ya que en dichos períodos se intentó, con variado resultado, implementar una estrategia internacional que se puede descubrir con cierta claridad.

2.2.1. *El peronismo*

Quizá lo más característico del peronismo en materia internacional sea el concepto de “tercera posición” como estrategia exterior de la Argentina en el mundo de la Guerra Fría. Posición que M. Rapoport¹⁴ explica claramente: balancear el peso de EE.UU., procurando protagonismo en América Latina apoyándose en la tradicional conexión con Europa y estableciendo relaciones con el bloque soviético, aunque sin abandonar la pertenencia a Occidente.

El peronismo ensayó lo que en los términos de J. C. Puig se denominó “autonomismo heterodoxo”¹⁵. Es decir, un reconocimiento de la dependencia económica, tecnológica y militar en relación con los EE.UU., pero como contrapartida, proponerse como metas la consecución de objetivos políticos autónomos para balancear y contrarrestar la falta de independencia en las otras tres áreas indicadas.

¹³ El agregado entre paréntesis corresponde al autor del artículo.

¹⁴ M. RAPOPORT; C. SPIGUEL, *op. cit.*, pp. 36-37.

G. FIGARI, *op. cit.*, p. 69.

¹⁵ J. C. PUIG, *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Tomo I, Buenos Aires, GEL, 1984, pp. 74-78.

Estos conceptos se enmarcaban en otras concepciones políticas y económicas más generales del peronismo de los años cuarenta y cincuenta: el desarrollo del mercado interno, la industrialización con una apuesta al capital nacional público y privado y el dirigismo estatal en materia económica y social.

Si bien a partir de 1951 algunas políticas se modificaron (caso de las inversiones extranjeras y una apuesta a mejorar la productividad junto con la puesta de limitaciones al activismo sindical), las ideas esbozadas constituyeron el núcleo central de las concepciones del peronismo en esa época.

2.2.2. El desarrollismo (1958-1962)

El desarrollismo, en palabras de sus formuladores: Frigerio y Frondizi, se proponía cambiar la estructura económica de nuestro país, excesivamente dependiente de las exportaciones agropecuarias y sin desarrollo energético y de la industria pesada. Consideraba que era necesaria para ello la inversión extranjera, en especial la norteamericana, más capacitada en esos rubros. Además se sostenía que el Estado no contaba con el capital suficiente para emprender esas actividades.

¿De qué sirve el desarrollo de la industria liviana si se depende de la importación de maquinarias e insumos que siguen siendo un agujero en nuestro comercio exterior?, era la pregunta básica de cualquier desarrollista. Existía una brecha tecnológica y había que buscar el modo de superarla. Había que integrar el país y desarrollarlo.

Por estas razones la política exterior del gobierno de Frondizi tuvo un sesgo economicista que buscó la relación con EE.UU. para favorecer la inversión directa de capitales de ese país. Esto implicaba reconocer el liderazgo mundial estadounidense pero sin alinearse con dicha potencia.

También tuvo un acercamiento con América Latina, especialmente con Brasil, tratando de esbozar alguna actitud autónoma, en cuestiones político-diplomáticas, como por ejemplo la relación con Cuba pos revolución de 1959.

Aliento a la inversión extranjera de origen estadounidense, acercamiento político a Estados Unidos, fortalecimiento de las relaciones con Brasil para cambiar la matriz económica agroexportadora de nuestro país, modernizando la estructura productiva y económica sin perder autonomía en algunas cuestiones políticas y económicas, serán las claves de este período que mostrará sus resultados en los años siguientes.

2.2.3. El Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983)

En los años setenta se inicia el denominado proceso de globalización, que en términos de política exterior significa una mayor interdependencia

entre los Estados y la aparición de nuevos actores en el sistema internacional: multinacionales, capital financiero transnacional, organismos internacionales, ONGs.

Además de ello, aumentan y se profundizan los canales que conectan a las sociedades: interestatales, transgubernamentales y transnacionales.

En este contexto, sin olvidarnos la fuerte presencia de la Guerra Fría, los militares del Proceso observaron el mundo como el escenario de la lucha de dos modos de vida y valores: Occidente (la Argentina formaba parte de él) y el mundo comunista.

Un alineamiento con EE.UU., un liberalismo económico y un conservadurismo político teñidos de supuestos básicos del realismo fueron las líneas generales de toda la etapa militar¹⁶.

Si bien hubo modificaciones debido a cambios en la política americana (la asunción de Carter con su crítica a la violación de los derechos humanos en nuestro país) o a cambios de presidentes en el seno de la Junta de gobierno, la administración militar siguió en la tónica occidentalista.

La guerra de Malvinas pondrá al desnudo las limitaciones de comprensión de los militares acerca del funcionamiento del sistema internacional y su sistema de alianzas, obligando al gobierno a ensayar políticas reñidas con sus presupuestos ideológicos (por ejemplo acercamiento a los No-Alineados para buscar apoyo para el conflicto del Atlántico Sur).

En conclusión, el proceso militar rompió con esa idea autonomista originada en la etapa peronista que persistió en algunos sectores del radicalismo y del frondizismo. Se modificó también la apuesta económica argentina sustentada en la industrialización sustitutiva y un esquema de “relativo” autonomismo ensayado por Perón, Illia y en cierta medida por Frondizi, pasando ahora a la aplicación de políticas neoliberales.

Dichas políticas favorecieron la inserción argentina en el mercado mundial apoyada en el sector agroexportador, el fuerte endeudamiento, la desindustrialización y la creciente dependencia del capital extranjero.

3. CONTEXTO EXTERNO Y LOCAL DE LA NUEVA DEMOCRACIA

Si afirmamos, como lo hicimos al comienzo de este artículo, que el contexto internacional influye en la manera en que se formula una política exterior en el ámbito doméstico, nos parece conveniente mencionar los rasgos más característicos del sistema internacional con los que tuvo que actuar el

¹⁶ R. RUSSELL, *Sistema de creencias y política exterior argentina (1976-1989)*, Buenos Aires, FLACSO, julio de 1996, p. 9.

gobierno radical. Más adelante indicaremos cómo fue percibido, y el sustento teórico y de creencias con los cuales se manejó el gobierno para desarrollar su política internacional.

Podríamos resumir, junto con Javier Perotti¹⁷, los factores externos con que se encontró el gobierno de Raúl Alfonsín al asumir: última etapa de agudización del conflicto Este-Oeste, la crisis de la deuda latinoamericana, la guerra en América Central y la existencia de dictaduras militares en diversos países vecinos: Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Desde el punto estrictamente ideológico su gobierno coincide con dos momentos claves del siglo XX. Por un lado el inicio de la apertura político-económica en la Unión Soviética a partir de 1985; por otro, con el predominio de la visión neo conservadora o neoliberal en dos países claves de Occidente: los Estados Unidos de Reagan y el Reino Unido bajo el liderazgo de Margaret Thatcher. Ambos férreamente anticomunistas.

Esto último tuvo influencia en temas sensibles al gobierno, léase la deuda externa y la necesidad de financiamiento externo. Estados Unidos, con su influencia clave en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; y el Reino Unido con la suya en Europa, eran vínculos imprescindibles, sobre todo el primero, para encontrar el cauce en las cuestiones económico-comerciales de nuestro país.

Desequilibrio fiscal estructural, vulnerabilidad externa y la existencia de una deuda impagable, junto con una estructura económica resquebrajada, condicionaban el acceso al crédito internacional y erosionaban la confiabilidad internacional de la política económica argentina en los centros económicos mundiales¹⁸.

En el ámbito regional, las dificultades estaban centradas especialmente en la desconfianza en relación con la existencia de gobiernos militares en los países vecinos, percibidos como algo negativo para la novel democracia argentina, por un lado; por otro, en la persistencia de hipótesis de conflicto con Chile, especialmente a partir del rechazo del laudo arbitral por el diferendo del Beagle en 1978.

Aislamiento internacional (guerra de Malvinas y violación de los Derechos Humanos), endeudamiento externo, cambio de régimen internacional (transición hacia un mundo diferente al bipolar, todavía no muy claro en cuan-

¹⁷ J. PEROTTI, *El peso de los sistemas de creencias en el contenido y conformación de la política exterior, y su relación con la acción internacional y las experiencias regionales de las provincias y municipios argentinos entre 1983 y 1999*, Buenos Aires, CAEI, Documento de Trabajo N° 6, 1/10/2006, p. 4.

¹⁸ P. GERCHUNOFF; L. LLACH, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, EMECÉ, 2007, p. 483.

to sus características en aquellos años) y una nueva ideología dominante en el discurso y en la práctica política-económica internacional (el neoliberalismo), será el ámbito, no benévolo por cierto, donde tendrá que operar la diplomacia del gobierno de Raúl Alfonsín.

En el frente local, desde un punto de vista general, los años ochenta, en términos de J. C. Portantiero¹⁹, fueron un “parte aguas” en la historia de los argentinos. Fue una década que desnudó la crisis de un sistema político basado en la ilegalidad y en la ilegitimidad, y precipitó un sistema económico entre las llamas de la hiperinflación.

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 Estado²⁰.

Un desempeño económico signado por la inflación y un déficit del PBI²¹ crónico (el menor índice se dio en 1986 con 3,52%) contrastaba con las ilusiones que generaba el sorpresivo triunfo del candidato de la UCR.

Sin contar con una deuda externa que llegaba al 67% del PBI, cuyo servicio le consumía 7 puntos y casi el 40% de las cuentas públicas²².

Por el lado de la política el discurso electoral alfonsinista estuvo centrado en los Derechos Humanos; en la identificación del PJ con las corporaciones que tanto daño le habían hecho a la democracia argentina (sólo recordar la denuncia del pacto sindical-militar como ejemplo); con la identificación de su partido con la socialdemocracia europea, poniendo como fundamento la democracia para la salida de la crisis a todo nivel que sufría el país. Como veremos más adelante, esta visión tuvo su correlato en la estrategia de la política exterior del gobierno.

Esta descripción del contexto, nos parece importante, amén de ser breve, para dimensionar los alcances de una política exterior más allá de las intencionalidades y deseos de los mismos actores. Y para tratar de evaluarla con basamentos firmes.

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, que dominó la mayoría de las provincias a partir de esa fecha), y externas

¹⁹ J. C. PORTANTIERO, *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*, Buenos Aires, Temas, 2000, p. 13.

²⁰ M. CAVAROZZI, *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*, Buenos Aires, Ariel, 2006, p. 97.

²¹ Entre 1983 y 1989 la inflación anual fue la siguiente: 343,8%; 626,7%; 672,2%; 90,1%; 131,3%; 343% y 3079,5 en el último año de gestión alfonsinista. Fuente: P. GERCHUNOFF; L. LLACH, *op. cit.*, p. 497.

²² M. NOVARO, *Historia contemporánea de la Argentina. De Perón a Kirchner*, Buenos Aires, EDHASA, 2006, p. 168.

(deuda externa, gobiernos militares vecinos, desconfianza de EE.UU., al menos hasta el denominado “giro realista” producido en 1985, y luego nuevamente la falta de apoyo en 1989).

Pero de ninguna manera esconde el enorme nivel de adhesión y expectativas que generó su gobierno y su importancia en cuanto a ser el iniciador y fundador del período más largo de vida democrática en nuestro país, tomando como fecha inicial el año 1912.

4. FUENTES Y CREENCIAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR (1983-1989)

Las creencias constituyen una variable más que nos permiten acercarnos al origen, fundamentos y motivaciones de los actores políticos, en este caso, de los decisores en política exterior.

De ningún modo constituyen la explicación reveladora de determinada política pero sí aportan una visión importante que nos permite acercarnos a la “mente” del decisor.

Las preguntas comunes y que generalmente constituyen una reacción de la sabiduría convencional ante determinada acción política, *¿qué tiene en la cabeza?* o *¿de dónde saca esas ideas?*, constituyen una aproximación del sentido común a una interesante variable de análisis político: el sistema de creencias.

En nuestro país, Roberto Russell²³ ha estudiado el período 1983-1989 y en buena medida tomamos algunos de sus conceptos centrales.

Para este analista el sistema de creencias individual se inscribe en uno social, configura o determina un comportamiento o comportamientos, constituye una variable importante para comprender determinadas conductas e influye sobre las percepciones y diagnóstico del contexto político en el que actúa el decisor o decisores²⁴.

El mismo autor clasifica las creencias en tres tipos: filosóficas, instrumentales y contextuales. Las primeras hacen referencia a los supuestos acerca de la naturaleza del hombre (su rol en la historia), la política y las relaciones internacionales. Las segundas se refieren a la relación entre medios y fines,

²³ R. RUSSELL, *Política exterior...* cit.

R. RUSSELL, “Sistema de creencias y política exterior Argentina: 1976-1989”, en *Serie de Documentos e informes de Investigación N° 204*, de FLACSO/Argentina, Buenos Aires, Julio 1996.

²⁴ *Ibidem*, p. 3.

y las terceras a lo que se cree o se tiene como probable/cierto en una circunstancia particular²⁵.

En relación con Raúl Alfonsín, como decisor principal y último del período 1983-1989, nos interesa particularmente indicar, siguiendo la clasificación señalada, cuáles eran sus creencias básicas.

Desde el punto de vista *filosófico* se lo puede incluir como partidario de las ideas del Idealismo o Liberalismo Internacional, en materia de política exterior y de política en general.

Los liberales internacionales (que tienen una visión optimista de la naturaleza humana y que consideran al hombre centro de la acción política) mencionan generalmente la cooperación y la búsqueda de la armonía entre las naciones como una meta a conseguir, objetivo siempre posible si se parte de un ordenamiento internacional basado en Estados democráticos respetuosos de un Derecho Internacional que supone su igualdad jurídica. Estados así comprometidos con una “comunidad internacional”, que supone la existencia de valores globales comunes aceptados y respetados, que garantizarían la posibilidad de construir una *gobernanza global* basada en la aceptación y difusión de Instituciones globales²⁶.

En este mundo interrelacionado y con un gobierno planetario (una institucionalización internacional que regule las relaciones entre los Estados) la autonomía (es decir la capacidad de decidir por sí mismo) de las naciones se vería reducida (porque habría una sesión de la soberanía estadual en pos de un gobierno global), pero a la vez se vería reforzada para los pequeños y medianos países que no se hallarían tan condicionados, en su acción externa, al formar parte de un mundo basado en la cooperación, en el respeto a una ley y unos valores comunes.

Esa “igualdad” redundaría en la disminución de los constreñimientos externos en un mundo donde la consulta mutua y la cooperación primarían sobre el interés exclusivo y egoísta de los Estados, sobre todo los más poderosos.

Igualdad, autodeterminación, no intervención en los asuntos de otros Estados, comunidad de valores sería la síntesis de esta concepción.

Concepción a la cual se le suman el reformismo latinoamericano, el incipiente autonomismo del radicalismo en el período 1916-1930 (neutralidad ante la guerra y las críticas a ciertas disposiciones de la Sociedad de Naciones, por

²⁵ *Ibidem*, p. 3.

²⁶ D. HELD; A. MC GREW, *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 2003, p. 118

ejemplo) y las concepciones éticas de la tradición radical, que tienen su origen en Hipólito Yrigoyen y sus ideas krausistas²⁷.

En lo que se refiere a las creencias *instrumentales* y en estrecha relación con las filosóficas, el gobierno de Alfonsín va a privilegiar la negociación diplomática y la solución pacífica de controversias por sobre los hechos de fuerza o la política de poder, además de sostener una firme defensa de los Derechos Humanos local e internacionalmente y fundamentar que la democracia constituye el pre-requisito del desarrollo.

¿Qué visión se tenía del *contexto*? ¿Cuál era su percepción? Se percibía negativamente la agudización del conflicto Unión Soviética-Estados Unidos y la existencia de unas relaciones internacionales basadas en el equilibrio de poder.

Por otro lado la Argentina tenía serias limitaciones para su desarrollo (deuda externa, hiperinflación, conflicto E-O) para los conductores de la política exterior, a lo que se sumaba un contexto regional de gobiernos militares que eran vistos como una amenaza para la débil democracia de la Argentina.

Diagnosticaban que la posición internacional de la Argentina estaba deteriorada, en términos económicos y financieros, y sufría un aislamiento internacional motivado por la violación sistemática de los derechos humanos del último gobierno militar y por la guerra del Atlántico Sur en 1982.

Lo anteriormente descrito nos parece importante para comprender en su dimensión por qué se eligieron determinados objetivos y no otros.

5. OBJETIVOS

Antes de puntualizar y explicar los objetivos que se trazó el gobierno de Raúl Alfonsín es necesario indicar el supuesto desde donde éstos parten. En otras palabras, qué era o cómo definían a la Argentina los decisores de la política exterior alfonsinista en 1983.

Definen al país como occidental, no-alineado y en vías de desarrollo²⁸. Esto significa que la República Argentina por historia, cultura, sistema de valores y lazos de todo orden pertenece al mundo occidental, pero en el marco de la guerra fría no se alinea con ninguno de los dos bloques para mantener cierto espacio de autonomía. Por otro lado, desde el punto de vista económico, se consideraba que el nuestro era un país mediano y en vías de desarrollo.

²⁷ Para el krausismo el hombre es un fin en sí mismo. El derecho y la política son sólo medios a su servicio. Junto con una cosmovisión humanitaria y universalista, este pensamiento basa en contenidos éticos el ordenamiento jurídico cuyo fin es el perfeccionamiento moral del hombre, y el humanitarismo universalista.

²⁸ H. E. GOSENDE, *Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador-menemista*, Buenos Aires, Libros de Tierra Firme, 2007, p. 167.

El canciller Caputo sintetiza claramente los objetivos del nuevo gobierno: 1) que la política exterior tenga como meta fundamental incrementar la independencia política y económica del país (obtener grados crecientes de autonomía); 2) la búsqueda permanente de la paz y el resguardo de los derechos humanos fundamentales; 3) el impulso a la integración latinoamericana para fortalecer la capacidad regional, política y económica del país²⁹.

Para ello era necesario recuperar el prestigio y la confianza internacional de nuestra nación malogrado por la sistemática violación de los derechos humanos durante el período 1976-1983; la imprevisibilidad política dada por las cinco décadas de inestabilidad institucional, la guerra del Atlántico Sur y el desconocimiento de la resolución del diferendo del Beagle en 1978, sumado a ello el descrédito económico internacional y local.

En este sentido se va buscar la diversificación de los vínculos exteriores (Europa, Estados Unidos y Latinoamérica), con un criterio universalista para consolidar la joven democracia, protegiéndola de lo que se percibía como amenazas (países vecinos con gobiernos militares y luego de 1985 las presiones internas del sector militar a nivel local).

Para Guillermo Figari, Raúl Alfonsín tratará de cumplir con el programa de gobierno que se había trazado. Esto es buscar la autonomía, pagar la deuda (distinguiendo lo legítimo de lo ilegítimo), desarrollar relaciones maduras con los Estados Unidos, adherirse a Contadora mediante la creación del grupo de apoyo, propiciar la creación del Consenso de Cartagena para negociar la deuda externa y buscar la integración con Brasil³⁰.

Roberto Miranda señala, por ejemplo, que uno de los tópicos principales del gobierno de Raúl Alfonsín fue ponderar la dimensión política del escenario latinoamericano. Un hecho que revela esta intencionalidad fue el interés del presidente 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; también inició un proceso de integración regional (Declaración de Iguazú en 1985, con Brasil). En la base de esta idea estaba la intención de buscar distintos puntos de apoyo para su política internacional, para no depender exclusivamente de la relación con los Estados Unidos (se buscaba establecer con Washington relaciones maduras; la explicación era que

²⁹ E. REFICCO, "Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina" (1983-2005) en *Revista Cidob D' Afers Internacionals* N° 32, Fundación Cidob, 1996, p. 66.

³⁰ G. FIGARI, "Democracia y Política Exterior en Argentina (1983-2005)", en *Revista de Relaciones Internacionales*, N° 30, 2006 (1-29), pp. 3-4.

con ese país teníamos convergencias esenciales y disensos metodológicos) ni del vínculo con Europa³¹.

En el núcleo de la formulación e implementación de esta estrategia internacional se ubicaba el propio presidente como principal decisor y su canciller Caputo. Por debajo de este último se encontraban otros funcionarios que habían trabajado en la campaña presidencial y eran los que poseían los vínculos con el denominado “establishment diplomático”, con algunas embajadas claves, con el exterior, con grupos económicos y con el mismo partido radical³² (Elsa Kelly, Hugo Gobbi, Lucio García del Solar, por ejemplo)³³.

El estilo particular del presidente en esta área de su administración era darle centralidad al Ministerio de Relaciones Exteriores en las decisiones de política exterior, privilegiando las temáticas políticas sobre las económicas, con un estilo democrático que si bien no deja de tener una dirección centralista, busca la apertura estableciendo consensos con la UCR y con la principal oposición en algunas temáticas³⁴.

¿Estos objetivos se cumplieron? A continuación intentaremos dar respuesta a este interrogante.

6. BALANCE PRELIMINAR

Nuestro objetivo para este artículo era trazar un balance de la política exterior llevada adelante por Raúl Alfonsín entre 1983 y 1989. Particularmente en la dimensión político-diplomática de la internacional.

Al comienzo sostuvimos que lo expresado aquí forma parte de una investigación mayor y que por ese motivo el título posee el adjetivo de *balance aproximativo*. Por ser parte de una investigación en progreso, las conclusiones expresadas a continuación tienen un carácter preliminar, dado que dicha investigación contempla la entrevista a actores relevantes vinculados con la formulación e implementación de la política exterior del gobierno radical, así

³¹ R. A. MIRANDA, “Argentina y la política latinoamericana: la cuestión de las diferencias”, en *Revista Relaciones Internacionales*, N° 27, 2004 (pp. 133-159), pp. 135-136.

³² H. E. GOSENDE, *op. cit.*, p. 164.

³³ Hay que recordar que luego de las elecciones de 1987 Dante Caputo fue elegido diputado y fue reemplazado en el Ministerio por Susana Cerruti.

³⁴ Algunas políticas fueron apoyadas por los denominados peronistas renovadores (Bordón, Cafiero, Manzano): Beagle, deuda externa y Centroamérica). Pero luego el apoyo se diluye a partir de 1987, en forma concomitante con el triunfo justicialista en las elecciones legislativas de ese año.

como también una profundización de las fuentes ideológicas que sustentaron dicha política³⁵.

Además puntualizamos el parámetro a partir del cual íbamos a realizar dicho balance y le pusimos un nombre (lo conceptualizamos). Denominación que, nos parece, es la adecuada para realizarlo.

Hablamos de *herencia positiva*. Por cierto que es una conceptualización que se puede prestar a la discusión, pero a pesar de ello nos parece “operativa”. Es decir, nos permite acercarnos a nuestro objetivo. Es un instrumento para la comprensión.

De lo que incluimos dentro de esta “herramienta” conceptual nos parece relevante destacar lo siguiente, en relación con la política alfonsinista:

Con respecto a: “la solución de controversias problemáticas para el desempeño internacional de nuestro país”, La finalización del conflicto del Beagle (plebiscito del 25 de noviembre de 1984) supuso el comienzo de una nueva relación con Chile, país con el cual nuestras relaciones estuvieron basadas históricamente en el recelo y la desconfianza.

Aquí se observó, y es relevante mencionarlo, un elemento de la política exterior *democratizada*, la discusión pública (debate televisado incluido) del oficialismo y la oposición, de sus puntos de vista ante este conflicto. Se incluyó la utilización de un procedimiento de democracia directa como es un plebiscito (no vinculante en este caso), que ratifica el acuerdo por un margen contundente: 81,5% de los votantes avalan la posición del gobierno. Un procedimiento inédito en la historia diplomática argentina.

Se suma a ello la creación de un mecanismo para solucionar los conflictos pendientes entre ambos países (Comisión de Conciliación, Tribunal Arbitral, Comisión Arbitral Permanente), vínculo afianzado posteriormente con el Tratado de Amistad firmado por ambos gobiernos en 1986.

Con Brasil, a partir de 1985 se firmaron acuerdos de cooperación nuclear, técnica e industrial. En 1986 tuvo lugar la iniciativa más importante: el lanzamiento del Programa de Integración y Cooperación Argentina – Brasil que posteriormente dio lugar a la conformación del MERCOSUR a partir de 1991. Se consolidó de este modo un vínculo con otra nación que a lo largo de la historia había rivalizado con la nuestra. Es decir, se eliminan dos hipótesis de conflicto claves para nuestro país.

³⁵ La cercanía del gobierno con los intelectuales vinculados al Club de Cultura Socialista, los acercamientos y la incorporación de la UCR a la Internacional Socialista, así como también la propia formación político filosófica del presidente Alfonsín.

Como afirma Rapoport³⁶, la iniciativa de integración con Brasil no sólo resolvió las cuestiones vinculadas a la coyuntura (la disminución de las ventas a la Unión Soviética, por ejemplo), sino que reorientó significativa y positivamente las exportaciones de nuestro país, potenciando geométricamente el comercio interregional.

Vínculos que responden directamente a la idea del gobierno de impulsar la integración latinoamericana, fortalecer la paz, desalentar la carrera armamentista en el área sudamericana y propiciar la solución regional de los conflictos³⁷.

Como afirma Jorge Battaglini³⁸, cuya opinión compartimos, en relación con la exitosa distensión que resultó de la estrategia seguida con los países limítrofes, ésta permitió legitimar la reducción del presupuesto militar y al mismo tiempo desactivar las hipótesis de conflicto, reduciendo una fuente de poder interno de los militares. Claramente una política exterior destinada a consolidar la democracia interna de nuestro país. Aspecto éste que se relaciona estrechamente con otro elemento de lo que llamamos *herencia positiva*:

“el mejoramiento o la construcción de determinadas relaciones que mejoren real o potencialmente la *performance* internacional del país”.

En este sentido, la integración con Brasil y los países vecinos llevaba implícita una visión estratégica de sumar peso regional para enfrentar una nueva configuración del mundo más variada y competitiva, que le daría impulso a nuestro país y más respaldo a sus políticas.

También aquí incluimos los acuerdos firmados con países europeos que incorporan la “cláusula democrática” para su cumplimiento (España e Italia, por ejemplo), lo que avalaba la estrategia del gobierno de crear una malla protectora para la democracia, brindándole apoyatura externa a su política de derechos humanos a nivel doméstico.

Sustentada en la idea de diversificar la política externa de nuestro país, la denominada “conexión europea” refleja por un lado la afinidad ideológica de Raúl Alfonsín con la socialdemocracia europea; por otro, la intencionalidad de desconectarse de la visión Este – Oeste de la política internacional. Es necesario indicar que el apoyo a la democracia argentina y la visita de políticos prominentes del Viejo Continente no influyeron sustancialmente en la visión

³⁶ M. RAPOPORT; C. SPIGUEL, *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2005, p. 75.

³⁷ M. RAPOPORT, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, EMECE, 2007, p. 733.

³⁸ J. BATTAGLINI, “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”, en R. GARGARELLA y otros, *Discutir Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010, p. 172.

europea sobre temas tales como la deuda externa. Visión que no difirió de la norteamericana. Como afirma Noemí Brenta³⁹, el gobierno pensaba, con cierta ingenuidad, que la necesidad de consolidar la democracia y el hecho de que la deuda hubiera sido contraída por un gobierno dictatorial le dispensaría cierta lenidad de la comunidad internacional. La realidad mostró que una cosa era la política y otra la economía, y que los gobiernos europeos, al igual que el de los Estados Unidos, tenían bien clara esa distinción.

Se incluye también en este punto la intención del gobierno de establecer una relación madura con los Estados Unidos, puntualizando lo que nos unía (convergencias esenciales: democracia, derechos humanos; y lo que nos separaba, disensos metodológicos: deuda externa y política hacia América Central). Relación oscilante⁴⁰ durante toda la gestión de Raúl Alfonsín, pero que planteó la necesidad (por necesidades propias: apoyo en el FMI y en el plan Austral; y por el reconocimiento del liderazgo mundial de los Estados Unidos) de normalizar y establecer una pauta en el vínculo con ese país.

Todo ello contribuía a: “la reconstrucción o mejoramiento de la imagen internacional de nuestro país”.

La eliminación de hipótesis de conflicto regionales, la política de integración regional, el llamamiento al desarme y a una política basada en la paz y en el derecho internacional (la conformación del “Grupo de los Seis”, junto con la India, Grecia, México, Suecia y Tanzania; el co-patrocinio de la iniciativa brasileña de crear una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur son una prueba de ello), la búsqueda de un vínculo basado en la normalidad con Estados Unidos, junto con el restablecimiento de la imagen de nuestro país en Europa contribuyeron a ir delineando una nueva percepción acerca de nuestro país.

Aquel país que estuvo a punto de una guerra con Chile en la Navidad de 1978, que luego enfrentó a Gran Bretaña y que además practicó el terrorismo de Estado dentro y fuera de sus fronteras (léase: Plan Cóndor) en nombre de los valores occidentales, iniciaba un período democrático como un paria internacional. Esta situación, a pesar de la salida abrupta del gobierno a mediados de 1989, había sido revertida.

³⁹ N. BRENTA, *Argentina atrapada: Historia de las Relaciones con el FMI 1956-2001*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2008, p. 441.

⁴⁰ Oposición norteamericana a las iniciativas argentinas en relación con la deuda externa latinoamericana y la política relacionada con Centroamérica; apoyo al “Plan Austral” y luego, no sin reticencias, al denominado “Plan Primavera”. Finalmente, en enero de 1989, su falta de apoyo al gobierno motivó la no liberación de un crédito de 350 millones de dólares del Banco Mundial a nuestro país para sostener el programa económico.

Quizás este sea el legado más poderoso de esa gestión, el cual se suma a otro aspecto de lo denominado por nosotros como *positivo*:

“los efectos positivos de determinada política internacional en el desarrollo económico y político del país (si redundó, por ejemplo, en beneficios materiales o si contribuyó a consolidar el sistema político)”.

Esto se puede observar especialmente en lo vinculado a la consolidación del sistema político democrático argentino. Pese a las crisis económicas recurrentes, con sus consecuencias políticas y sociales, los argentinos siguen eligiendo el sistema republicano y liberal como sistema político⁴¹ desde hace más de veinticinco años. Incluso en su hora más dramática, diciembre de 2001, la sucesión presidencial se resolvió por intermedio de los mecanismos previstos por nuestra constitución. Quizás aquí se advierta algo de la prédica de los comienzos del gobierno radical: aquella apelación un tanto utópica a la democracia como gran proveedora de bienestar material y espiritual.

Las creencias, el discurso y las políticas llevadas adelante por el gobierno radical están nutridas de ideas vinculadas a la democracia, a la igualdad jurídica o a la no intervención en los asuntos de otro Estado.

Ideas y políticas que sostenían que la vigencia del Estado de Derecho era el prerequisite del desarrollo económico, de la solución pacífica de las controversias entre los Estados y de la denominada Paz Democrática, la idea kantiana que sostiene que las democracias no van a la guerra⁴² con otras democracias.

La política de la era alfonsinista concibió la consolidación del régimen democrático el norte, medio y fundamento de su acción local, regional y global.

El reconocimiento de la pertenencia a Occidente por un lado, y el pasado inestable y violento de nuestra nación que, en su visión, impedían el desarrollo del país, por otro, constituían las dos caras de una nación que en 1983 no tenía prestigio ni lugar en un mundo en transformación y en una región percibida como amenazante.

No fue nuestro objetivo analizar la dimensión económico-comercial de la política exterior alfonsinista en forma particular. Una de las razones la hemos mencionado: el propósito de la política del gobierno en general y de la política exterior en particular, era la de afianzar la democracia como sistema de reglas de juego y como modo de vida. Meta ambiciosa si uno se detiene a observar el pasado de inestabilidad política y económica de nuestro país. Dentro de ella

⁴¹ L. A. ROMERO, *La crisis argentina. Una mirada al siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003, p. 85.

⁴² I. KANT, *Hacia la paz perpetua*, Buenos Aires, Ladosur, 2004.

la economía era una parte más y no precisamente la más relevante. Quizás este descuido esencial explique gran parte del fracaso del gobierno en lo que a política económica se refiere.

Pese a ello, podríamos afirmar que, por los elementos señalados, la gestión 1983-1989 supuso un cambio cualitativo en la concepción de la política exterior argentina: el sistema democrático como su fundamento y objetivo más importante, instalando los derechos y el liberalismo político como *lingua franca* en el vocabulario de la agenda tanto de la política doméstica como exterior de nuestro país⁴³.

⁴³ R. GARGARELLA y otros, “Introducción: orígenes y propósito de este libro”, en R. GARGARELLA y otros, *Discutir Alfonsín*, cit., p. 19.