

CRPI Segundo Encuentro
Centro de Reflexión en
Política Internacional

**"PROSPECTIVAS Y PERSPECTIVAS
DE NUESTRA POLITICA EXTERIOR"**

1º de septiembre de 2005 - Sede del IRI

Ecuación Lógica: ¿Dictadura y Belicismo? -
¿Democracia y Pacifismo? Variables intervinientes en
la Política Exterior Argentina del período 1976-1989

Carlos Nahuel Oddone¹ y Leonardo Granato²

¹ Lic. en Relaciones Internacionales (UNCPBA). Master en Derecho de la Integración Económica (EPOCA – Universidad del Salvador – Université Paris I Panthéon-Sorbonne). Maestrando en Integración Económica Global y Regional, Universidad Internacional de Andalucía, sede Tecnológica de Málaga.

² Abogado (UB). Maestrando en Derecho de la Integración Económica (EPOCA – Universidad del Salvador – Université Paris I Panthéon-Sorbonne). Profesor adscripto, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de UB.

“Mientras más responsable o más abierto sea el régimen, más constructivo o más pacifista es su comportamiento internacional”

“La falta de diálogo interno –la falta de pluralismo político [...]– redundante en desmedro de la política exterior”

Joseph Tulchin

Introducción

Para analizar la política exterior de un país como la Argentina, se debe tomar en cuenta como punto de partida, el proceso de toma de decisión que da origen a un tipo particular de elección o lineamiento político que se intenta desarrollar o llevar a cabo en un período posterior.

En el análisis de la estructura y dinámica del proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina durante el régimen militar, hay que averiguar quiénes hicieron la política exterior propiamente dicha (*estructura de la decisión*) y cómo decidieron lo que finalmente realizaron (*proceso de la decisión*) partiendo del supuesto que, en un juego permanente de retroalimentación, el *quién* y el *cómo* de la decisión, afecta el *qué* de la política exterior. La misma metodología se tomará en cuenta para el proceso democrático.

El período a estudiar es fundamental por tres razones. Primero, porque el cambio de régimen producido en diciembre de 1983 permite apreciar importantes modificaciones no solo en el proceso de toma de decisiones, sino también en la sustancia de la política exterior. Segundo, porque la particular complejidad y fragmentación de este proceso durante el régimen militar proporciona numerosos y contenciosos ejemplos que ponen en tela de juicio la supuesta racionalidad y coherencia interna de las decisiones de las autocracias respecto de las adoptadas por los sistemas democráticos. Tercero, porque el análisis de la lógica del proceso interestatal de toma de decisiones proporciona importantes elementos empíricos para mostrar el alto nivel de autonomía alcanzado por las fuerzas armadas en relación con la sociedad civil.

A priori podemos sostener que la política exterior fue contradictoria por las propias contradicciones internas del proceso de toma de decisiones interno y por las propias

contradicciones que reinaron en el régimen militar. Así las contradicciones de la vida política interna se trasladaron a la arena internacional.

En dicho proceso las dificultades no solo surgieron del sistema de “*cuoteo*”, el vaivén de la figura del “*cuarto hombre*” y del sistema de *lealtades intrafuerza*, sino también del establecimiento y desarrollo creciente de complejos e intrincados mecanismos de consulta, deliberación y decisión que abarcaron y cruzaron tanto a la Junta de Gobierno y al Poder Ejecutivo como a cada una de las fuerzas individuales entre sí.

Los puntos de partida

La política exterior del régimen de 1976, presenta a nuestro entender las siguientes cuestiones a considerar. Siguiendo a Russell, quien a pesar de sostener la posibilidad de tomar en cuenta numerosos aspectos para el estudio de la política exterior del régimen militar, comienza su análisis a partir de tres cuestiones que considera importantes.

En primer lugar, y más allá de la *heterogeneidad* del Proceso y el rumbo muchas veces errático de su actividad externa, es posible identificar una serie de orientaciones que con diversos matices, según el momento, ordenaron la política exterior: a) una búsqueda de buenas relaciones con Estados Unidos, que nunca implicó alineamiento; b) un alto perfil en América Latina motivado por razones de *realpolitik*³ e ideológicas; c) un pragmatismo político *contrecouer* determinado por la situación de aislamiento político del país; d) un bajo perfil en el eje de coordenadas Norte - Sur.

En segundo lugar, se debe tener en cuenta que las creencias y los motivos personales de los líderes tuvieron un impacto significativo en la determinación de la política exterior. Desde esta combinación de *realpolitik* y *anticomunismo* se percibió al mundo como anárquico e inseguro, al interés nacional en términos de poder y a los valores de Occidente ante serio peligro por la pasividad, ingenuidad e inoperancia de los dirigentes políticos de las

³ “Se considera que la *realpolitik* es una política exterior y de seguridad cuyo único objetivo es la defensa y promoción de los intereses nacionales, sean estos políticos, económicos o militares, mediante intervenciones armadas, políticas de alianzas o la diplomacia. La *realpolitik* en ningún caso pretende contribuir a la mejora de los problemas de la humanidad a escala internacional sino que se basa primordialmente en el interés nacional, que se antepone a cualquier otra consideración en la conducción de la política exterior y de seguridad. Muns, A. USA ¿Quo Vadis?. Barcelona, Granica, 2003. p. 103.

democracias desarrolladas, particularmente ante los Estados Unidos del presidente James Carter⁴.

De esta manera podríamos sostener que la defensa de Occidente y de los valores occidentales llevó a volcar la mirada hacia América Latina y a asumir una posición pragmática frente al llamado Tercer Mundo. Pero para no sesgar el análisis debemos aclarar que el interés por América Latina es *exogenerado* siendo la falta de observancia de Estados Unidos la generadora de esta circunstancia.

La *realpolitik* proporcionó el libreto básico para la praxis política general y para la ejecución de la política exterior. La guerra es vista como *ultima ratio*, lo que no implica que la diplomacia militar rechazara los medios diplomáticos.

Pero esta *realpolitik* discrepó con la economía, dado que resultó difícil en la práctica conciliar el armamentismo impulsado por las consideraciones de la *realpolitik*⁵ con los objetivos proclamados por la diplomacia económica, que se resumían en el “achicamiento del Estado para agrandar la Nación”⁶. Se presentaba dificultoso equilibrar así el desarrollo en armamentos con la cuestión presupuestaria y las cuentas del Estado⁷.

En tercer lugar, se debe considerar la influencia de las variables organizacionales sobre el proceso de toma de decisiones, es válido recordar aquí el modelo II de Graham T. Allison y la pregunta que lo caracteriza: “¿A partir de que contextos y presiones organizacionales han emergido estas decisiones?”⁸.

En Argentina, se instauró una “*Autocracia colegiada*”⁹, con responsabilidades directas en la conducción del Estado. Para evitar eventuales personalismos que podrían surgir, mediante un compromiso interfuerza se creó un “*sistema de cuoteo*” por el cual se asignó a cada fuerza el 33% del aparato estatal¹⁰ quedando la Cancillería en principio, bajo la Armada.

⁴ El Régimen del proceso Reorganización Nacional de 1976 juzgó al entonces presidente norteamericano James Carter de “comunista” por su política de salvaguardia de los derechos humanos

⁵ Se debe hacer notar la relación entre el armamentismo y la idea de “lograr el destino histórico de la Nación”.

⁶ Los supuestos del liberalismo económico y conservadorismo político nutrieron el sistema de creencias filosóficas de la diplomacia económica en materia de relaciones internacionales.

⁷ Aun los militares más liberales tenían un corazón “nacionalista” que no palpitaba al ritmo aconsejado por los responsables del manejo de la economía.

⁸ Cfr. Allison, G. T. La esencia de la decisión. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988. p. 115 y ss.

⁹ Al fijarse las pautas de funcionamiento del régimen se designó una Junta Militar, integrada por los Comandantes en Jefe de las tres armas, como órgano supremo del Estado.

¹⁰ Este sistema no respondió a criterios funcionales o de especialización.

El “*cuoteo*” fue acompañado por el derecho de cada fuerza a vetar cualquier política con la cual estuviese en desacuerdo. “*Esto se conoció como ‘veto compartido’ y a menudo llevó a situaciones muy semejantes a las de un gobierno por comité, lo que creaba masivos cuellos de botella administrativos*”¹¹.

El “*cuoteo*” y el “*veto compartido*”, cuanto esquemas de poder como metodologías empleadas para la toma de decisiones, tornaron muy difícil alcanzar el mínimo nivel necesario de coherencia interna y racionalidad que requiere la acción de un gobierno.

Estos sistemas abonaron el camino para el desarrollo de luchas personales por controlar mayores espacios de poder, lo que nos llevaría al modelo III de Allison y a la decisión como resultante política, debiéndonos preguntar entonces: “¿Qué resultante, bajo qué acuerdos, establecidos entre qué participantes, han provocado las acciones y decisiones críticas bajo estudio?”¹².

Durante la etapa que se extiende desde el golpe de Estado de marzo de 1976 hasta la creación del “*cuarto hombre*”, las principales cuestiones que afectan el proceso de toma de decisiones de la política exterior fueron las divergencias entre el Ejército y la Junta Militar, las pujas solapadas entre la Armada y el Ejército y las funciones “*superministeriales*” del ministro de Economía Martínez de Hoz, que produjeron varias situaciones conflictivas con la Cancillería, la que por multiplicidad de motivos más la creciente desconfianza de los militares sobre los funcionarios civiles¹³, jugó un rol verdaderamente marginal.

¹¹ Cfr. Tulchin, J. “Regímenes Autoritarios y Política Exterior: el caso de Argentina” en Muñoz, H. y Tulchin, J. (comp). Entre la Autonomía y la Subordinación. Tomo II, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984; p. 366.

¹² Cfr. Allison, G. T. La esencia de la decisión. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988. p. 213 y ss.

¹³ “Los embotellamientos en el proceso de toma de decisiones y las interrupciones en el proceso de política burocrática resultaron peores aún por la tradicional desconfianza militar hacía los expertos civiles en quienes tenían que apoyarse para información y asesoría sobre una gran variedad de asuntos políticos. [...] Heroldo Muñoz plantea que este problema existía en todo el Cono Sur y que se vio exacerbado por el afán del gobierno de Reagan de buscar aliados para la cruzada contra el comunismo: “Esta preferencia de los Estados Unidos por la vinculación militar ha tendido a erosionar aún más la legitimidad de los Ministerios de Relaciones Exteriores en el manejo de las relaciones externas, las que se han convertido crecientemente, especialmente en Chile y Argentina, en una tarea de altos oficiales militares o de economistas tecnócratas. El resultado de este proceso es que las políticas exteriores de los países del Cono Sur se han vuelto menos profesionales, moderadas y conciliadoras, y más irredentistas, ideológicas e impredecibles”. Cfr. Muñoz, H. “Reflections of de Malvinas Conflict” en Muñoz, H. y Tulchin, J.(comp). Entre la Autonomía y la Subordinación. Tomo II. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984 p. 367 y 368.

La competencia inter e intrafuerza

A mediados de 1978, luego de largas y tediosas discusiones¹⁴, se puso fin a la “situación de excepcionalidad” con la creación del ‘*cuarto hombre*’. La situación de excepcionalidad estaba dada por el desequilibrio de poder al nivel interno del proceso de toma de decisiones que se generaba a partir de la posesión por parte del general Jorge Rafael Videla, de la Presidencia y de la Comandancia del Ejército. En consecuencia la primera en presionar por la figura del “*cuarto hombre*” fue la Armada a raíz de esta disparidad.

Este cambio en la estructura de poder tendía a asegurar una mayor subordinación del presidente a la Junta Militar dado que se prohibía que se reuniese en la misma cabeza las funciones presidenciales y de pertenencia a la Junta.

Durante su etapa presidencial como “*cuarto hombre*”, el general Videla consiguió aumentar su autonomía relativa *vis-à-vis* la Junta, y pudiendo así contrabalancear, no sin agudas dificultades, presiones del frente interno castrense.

Entre los “*logros*” de Videla se pueden contabilizar: su asistencia a la “ceremonia de entronización” de Juan Pablo II en septiembre de 1978 (a pesar de la oposición de los sectores más duros del Ejército); en diciembre de 1978 logró imponer la mediación papal en la cuestión del Beagle sobre la opción bélica promovida por los duros del Ejército y la Marina; en septiembre de 1979 logró que los ‘altos mandos’ del Ejército aceptaran la decisión de la Corte Suprema de Justicia de liberar al periodista Jacobo Timmerman, y ese mismo mes, Videla controló el levantamiento del general Luciano Benjamín Menéndez, quien se había sublevado por oponerse a la visita a la Argentina de la Comisión de Derechos Humanos de la OEA, por la forma en que se habían desarrollado las negociaciones con Chile sobre la cuestión del Beagle, y por la decisión de la Junta Militar de acatar el pronunciamiento de la Corte en el caso Timmerman”¹⁵.

A mediados de 1980, las negociaciones para designar el sucesor de Videla pusieron nuevamente en evidencia las fisuras del régimen, que obedecían más a disputas facciosas que a diferencias político e ideológicas interfuerza o intrafuerza. El principal opositor a la elección de Viola como presidente era el propio Galtieri quien ansiaba para sí ese cargo.

¹⁴ Discusiones que se prolongaron aproximadamente por dieciocho meses.

¹⁵ En Russell, R. “Marchas y Contramarchas de la Política Exterior del Proceso: los gobiernos de Viola, Galtieri y Bignone (1981-1983)” en Jalabe, S. La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas (1880-1995). Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano Nuevo Hacer, 1996. p. 314.

Encabezados por el general Galtieri, los opositores militares de Viola montaron una diplomacia militar paralela con el propósito de emplear su cuota de poder. En este marco de “diplomacias dobles y paralelas” el proceso de toma de decisiones se tornó aun más complejo y fragmentado, dando lugar a permanentes pugnas entre el Poder Ejecutivo y la Junta Militar.

Para Russell, la acción sistemática para desgastar al gobierno de Viola se desarrolló en dos frentes. En el primero, los opositores militares apelaron a las *cuestiones territoriales en danza*, particularmente *la cuestión del Beagle*, para hacer gala de patriotismo e intransigencia. El segundo frente, abarcó territorios más lejanos al país en los que se desarrollaron actividades inscriptas en el marco de la guerra global entre Occidente y el comunismo internacional, o en la lógica del alineamiento estratégico con Washington.

Hacia fines de 1981, el general Galtieri¹⁶ logró su objetivo de desplazar definitivamente al general Viola en un marco de total apatía de la sociedad civil. El 22 de diciembre asumía la presidencia del país, conservando su cargo de comandante en Jefe del Ejército. De este modo se violaba la propia legalidad del Régimen Militar, lo que implicaba no solo el fin del “*cuarto hombre*” sino una suerte de regreso a la estructura de poder de los primeros años del proceso.

La desarticulación de los generales violistas del ejército y la estrecha colaboración con la Marina posibilitaron hasta la iniciación de la Guerra de Malvinas, una mayor coherencia y unidad en el proceso de toma de decisiones en materia externa, que siguió desenvolviéndose con total prescindencia de la sociedad civil. Característica ésta que la encontramos a lo largo de todo el proceso militar, y que constituye en sí misma una de las grandes diferencias con el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior del régimen democrático.

Será el curso seguido por la guerra contra Gran Bretaña el encargado de la fractura y posterior ruptura de la alianza interna gestada a la caída de Viola, haciendo emerger nuevamente, pero esta vez con más virulencia que en el pasado, las diferencias militares y la fragmentación del proceso de adopción de decisiones, atenuadas durante el breve “*apogeo*” de Galtieri.

¹⁶ El General Galtieri negocia su apoyo en la “recuperación de las Malvinas” a cambio del apoyo de varios generales (Anaya, entre otros) a su candidatura como presidente.

La situación pos-Malvinas¹⁷ llevó a una reorientación forzosa de la política exterior. Es en este período posterior a la guerra, donde se encuentra el origen de algunos lineamientos políticos que caracterizaran al gobierno democrático.

Las nuevas orientaciones políticas mostraron una percepción renovada del escenario internacional y del rol de Argentina en el mismo. Se negó de plano que el conflicto Este-Oeste fuera el fenómeno central de la década¹⁸ y se optó por una opción Norte – Sur¹⁹. Se puso énfasis en la idea de Occidentalidad Cultural de Argentina y en la vinculación existente entre Occidente y Democracia²⁰. El gobierno del General Bignone recurrió a una figura que sería luego utilizada por la Administración Alfonsín: la reivindicación y el ejercicio por parte de la Argentina, junto a otros países del Sur, de su “*poder moral*” para buscar la paz, la justicia y la democracia en las relaciones internacionales.

Así, con Bignone, se vislumbran tres cambios importantes que caracterizarán al período democrático: el *desplazamiento del modelo Este-Oeste*, la *reformulación de la participación de No Alineados*²¹ (NOAL) y la *revalorización del eje de coordenadas Norte – Sur*.

¹⁷ Tulchin nos dice que “el episodio de Malvinas sugiere una advertencia o un factor limitante en la capacidad del régimen militar autoritario – cuyo control se basa enteramente o en gran medida en la represión más que en el consenso - para manipular los símbolos ampliamente reconocidos de identidad nacional. Sugiere que la capacidad del régimen autoritario para comprometer los recursos nacionales, en particular tropas, en apoyo de los objetivos del régimen tiene que tener éxito y ser rigurosamente limitada. Mientras se extendía la matanza en el archipiélago, el debate interno no giraba en torno a si las islas eran o debían ser argentinas, ni tampoco sobre si valía la pena derramar la sangre de los jóvenes soldados argentinos para recuperar las islas; el debate se centraba en si había que derramar esa sangre en nombre de un régimen militar impopular y sanguinario. [...] La capacidad de un régimen militar autoritario par comprometer recursos nacionales a fin de lograr objetivos de política exterior es una función no solo de la popularidad del objetivo sino también del éxito de la aventura en el corto plazo y del grado de consenso nacional que el régimen haya generado previamente por sus modelos económico y político. [...] Ello sugiere que un régimen autoritario corre riesgos mucho mayores que un régimen basado en el apoyo popular cuando se comprometen esos recursos para aventuras internacionales. Las consecuencias de la derrota son mucho más grandes de lo que serían para un régimen democrático. En una sociedad pluralista o democrática, existe diálogo interno y la probabilidad de formular un amplio consenso sobre los objetivos básicos de política exterior y el modo como esta política exterior debería reflejar los objetivos del modelo nacional básico de crecimiento y organización”. Tulchin, J. “Regímenes autoritarios y política exterior: el caso de Argentina” en Muñoz, H. y Tulchin, J. Entre la autonomía y la subordinación”. Tomo II. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984. p. 374 y 375.

¹⁸ A modo de ejemplo, las palabras del general Bignone en la VII Conferencia de No Alineados realizada en Nueva Delhi en marzo de 1983.

¹⁹ Más adelante Alfonsín sostendrá: “Porque un mundo injusto es hoy más que nunca un mundo inestable e inseguro. La justicia del Sur es hoy más que nunca una condición necesaria para la paz del Norte”

²⁰ Recordar las palabras del último Canciller del Proceso, Juan Ramón Aguirre Linari: “Yo pienso que Occidente es Democracia”

²¹ El núcleo de la posición frente al NOAL enfatizó la necesidad de rescatar los valores fundamentales del Movimiento: el rechazo a la política de bloques, el fomento de la distensión, la oposición a la carrera armamentista y la abstención a integrar alianzas militares.

Los cambios de la democracia

El sistema de creencias de los líderes del gobierno radical se diferenció profundamente de aquel de los líderes del Proceso. Se abandonó la *realpolitik* por los supuestos del “*Idealismo Krausiano*”²² que largamente influenciaron a los líderes del partido radical²³ y del *reformismo político latinoamericano* que fueron las fuentes principales de las creencias filosóficas e instrumentales de los líderes radicales.

Se debe sumar la creencia en la naturaleza perfectible del hombre, la cooperación y la importancia atribuida a la democracia y a los derechos humanos como condición necesaria para la paz interna e internacional. Todo este sistema de creencias nos lleva a sostener que el *antropomorfismo* fue una característica de este nuevo tipo de liderazgo. Y este *antropomorfismo* hace a la política exterior una extensión natural de la política interna y no deja espacio para la clásica división realista entre una y otra.

Con el cambio de régimen, se observa la consecuente mutación identificable en el sistema de creencias de los líderes, la estructura y el proceso de toma de decisiones; es decir que el *quién* y el *cómo* de la política exterior argentina, el “estilo” diplomático que fue modificado.

A diferencia de lo sucedido durante los años de la *autocracia militar*, la Cancillería recuperó su rol central en el proceso de elaboración, el *qué* de la política exterior en referencia a su contenido, y la puesta en práctica de dicho tipo de política exterior²⁴. Además del rol principal jugado por el presidente Raúl Alfonsín formando parte de la estructura decisoria en las cuestiones externas de *Alta y Baja política*.

La conducción de la Cancillería por parte del canciller Dante Caputo adquirió un carácter relativamente *desjerarquizado*. Este rasgo diferenció claramente la administración radical de aquella del régimen militar. Por este motivo, funcionarios de jerarquías intermedias e incluso bajas lograron llegar, en algunos casos, a los altos niveles del Ministerio y

²² El krausismo es la línea de pensamiento influenciada por la filosofía idealista del alemán O. Krause (1781-1832). De fuerte desarrollo en España como síntesis del idealismo alemán y de la moral cristiana.

²³ La influencia del Idealismo Krausiano se hace visible por primera vez en la Argentina en la figura del presidente de Hipólito Yrigoyen, por su enfoque principista y su posición de neutralidad ante la Primera Guerra Mundial. El krausismo constituyó un modelo de comportamiento europeizante y tolerable.

²⁴ La Cancillería manejó todos los temas de la agenda político-diplomática y de la militar-estratégica, y compartió con las agencias económicas del Poder Ejecutivo (Ministerio de Economía, sobre todo) la conducción de las cuestiones económico-financieras presentándose así importantes conflictos burocráticos.

aportaron una mayor variedad al proceso decisorio. Paralelamente, este “puenteo” de jerarquías produjo fuertes reacciones y animosidades por parte de los cuadros altos de la burocracia hacia los responsables máximos de la Cancillería.

El retorno de la vida democrática no se tradujo en la participación significativa del Congreso Nacional en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Sin embargo, Russell sostiene que el mayor impacto de los factores externos sobre el proceso doméstico y la creciente interacción entre lo interno y lo externo han dado lugar al desarrollo de una tendencia que apunta hacia el aumento relativo del Parlamento en cuestiones de política exterior.

Las Fuerzas Armadas, por su parte, ocuparon un lugar marginal en el proceso decisorio externo con posterioridad al cambio de régimen sin registrarse al día de hoy un incremento de su participación.

La mirada sobre el sistema internacional

La administración del presidente Raúl Alfonsín hizo una lectura del sistema internacional y de la situación del país en el mismo, basada en los siguientes puntos: a) el conflicto Este - Oeste ejercía un impacto negativo sobre la estabilidad política de la Argentina; b) las cuestiones Norte - Sur eran más importantes que las tensiones Este - Oeste porque afectan la vida cotidiana de gran parte de la humanidad; c) las relaciones internacionales habían sufrido una considerable distorsión al haberse sustituido la concepción moral en el orden mundial por la concepción de poder que predominaba tanto en las relaciones Este - Oeste como en las Norte - Sur; d) las variables económicas externas imponían fuertes restricciones a la supervivencia de la democracia y el desarrollo argentino²⁵; e) las dictaduras, aún existentes en la mayoría de los países vecinos, eran un factor adicional de amenaza e inestabilidad externa a la vida democrática interna²⁶; y, f) las posiciones de Argentina en el mundo se habían deteriorado al nivel internacional como consecuencia de la política interna y externa del régimen militar.

²⁵ Recordar por sobre todo la cuestión de la “deuda externa”. Las nacientes democracias del Cono Sur solo podían consolidarse si enfrentaban eficazmente los problemas del subdesarrollo. La deuda afectaba gravemente la capacidad de los gobiernos democráticos de dar respuesta al problema de cómo lograr el desarrollo, y que la seguridad de Estados Unidos sólo podía ser garantizada por regímenes democráticos fuertemente consolidados en América Latina.

En el marco de estas concepciones, la diplomacia del gobierno radical se propuso los siguientes objetivos: hacer frente a los problemas heredados del régimen militar que requerían un tratamiento especial, particularmente las cuestiones del Canal del Beagle y de las Islas Malvinas; crear a través del vínculo con el exterior una *malla protectora* de la democracia argentina; y por último, utilizar ese mismo vínculo para sortear algunos dilemas estructurales del subdesarrollo.

La cuestión del *Beagle* es uno de los temas de política exterior argentina que ofrece más elementos de interés para analizar el proceso de toma de decisiones durante el período bajo estudio, por ejemplo: el desempeño de la diplomacia militar, la desinteligencia entre los responsables del Poder Ejecutivo y la Junta Militar, el rol subordinado de la Cancillería; los altos niveles de consenso en algún caso (declaración de nulidad del laudo), fuertes disputas en otros casos (las negociaciones de la *Comix I* y la *Comix II* y/o la mediación papal) y su utilización sistemática en función de intereses facciosos.

El mantenimiento de una situación de *impasse* con Chile ponía trabas a la nueva política latinoamericana impulsada por el gobierno de Alfonsín, cuyo principal criterio ordenador estaba fundado en la paz y la integración regional. De esta manera, la paz con Chile fue considerada desde el inicio del gobierno democrático una meta prioritaria.

En este contexto, el presidente Alfonsín convocó oficialmente a todos los ciudadanos a expresar su opinión por medio de una consulta *voluntaria y no vinculante* respecto de los términos de un eventual tratado con Chile. A través de este procedimiento, el gobierno procuraba marcar una profunda diferencia con el proceso de toma de decisiones del Régimen Militar.

En estas consideraciones a favor de la participación popular en el proceso de toma de decisiones subyace una serie de elementos que explican la decisión del Poder Ejecutivo: la expresada voluntad papal de rubricar el acuerdo o, en su defecto, dar por concluida la mediación; la condición que el agotamiento de la vía propuesta por la diplomacia vaticana abría a Chile la jurisdicción de la Corte de La Haya, donde Argentina encontraría mayores dificultades y desventajas; la incertidumbre acerca de la actitud que asumirían los legisladores peronistas en el Congreso cuando se discutiera la ratificación del tratado, y el

²⁶ Debe confrontarse este punto con el resto de las dictaduras que persistían en la región: Brasil, Chile, Bolivia, Uruguay y Paraguay. El Cono Sur seguía siendo un cono de sombras y oscuridad militar.

hecho que un voto positivo de la ciudadanía respecto de los términos del tratado legitimaría la decisión del gobierno de aceptar las propuestas del Papa, permitiendo alcanzar al mismo tiempo tres objetivos básicos.

Primero, clausurar definitivamente el tema y eliminar la posibilidad de que el diferendo pudiera abrirse en el futuro. Segundo, no cargar con el costo de una situación heredada y desfavorable, asumiendo frente a la historia sólo la demarcación de los límites de la Nación. Tercero, reducir el espacio de acción de los grupos desestabilizadores *ultranacionalistas*, siempre dispuestos a utilizar las cuestiones territoriales para sus propios fines políticos, en general, poco democráticos.

En este sentido, quedó demostrado que el gobierno democrático se dedicó a reconstruir las relaciones con el mundo. Este intento se tradujo en tres elementos básicos que afirmaban que Argentina era una *nación occidental, no alineada*²⁷ y *en vías de desarrollo*.

Con el advenimiento del sistema democrático, América Latina pasó a ocupar un lugar de primer orden en las prioridades externas del país. La política exterior, en un marco de *espacio de solidaridad ampliada*, se orientó en la búsqueda de los siguientes objetivos: fortalecer la paz y desalentar todo tipo de carrera armamentista en el área; oponerse a toda doctrina que subordine los intereses de América Latina a los objetivos estratégicos del conflicto entre las superpotencias; consolidar las formas representativas en el continente y concertar políticas a fin de “*regionalizar los problemas y sus posibles soluciones*”, e impulsar la integración latinoamericana, como fue anteriormente mencionado.

La variable tipo de régimen

El *tipo de régimen* es una variable clave al momento de analizar la política exterior de un país como ha quedado demostrado en distintos estudios y trabajos²⁸. Deberíamos dedicarnos a especificar que tipo de variable es el tipo de régimen de un país.

²⁷ Se redefinieron las relaciones particularmente con Estados Unidos. Se inicia un período de “recomposición madura” de las relaciones, que tendrá como uno de sus pilares la creación de un espacio legítimo para las discrepancias bilaterales. Esta relación madura equidistante tanto del alineamiento automático como de la confrontación o ruptura, tenía dos niveles de diferenciación: el de las “convergencias esenciales” y el de los “disensos metodológicos”. En el primero se situaron los aspectos que conformaban la base de sustento permanente del vínculo bilateral, las visiones coincidentes sobre la necesidad de asegurar una conjunción de valores y principios compartidos. En el segundo nivel, se situaron las diferencias concretas existentes en el plano bilateral que expresaban intereses nacionales encontrados.

²⁸ Cfr. Muñoz, H. y Tulchin, J. (1984); Van Klareven, A. (1984); Muñoz, H. (1987); Whilhelmy, M. (1987, 1988); Lasagna, M. (1995); Van Klareven, A. (1997).

Consideramos propicio aclarar que, durante el desarrollo de este trabajo se ha hablado del tipo de régimen como una variable interviniente, en ningún momento se la ha mencionado como variable determinante o contingente.

El régimen político, como centro de la toma de decisiones gubernamentales, es una realidad política concluyente en el proceso de formación de la política exterior. Lasagna sostiene que: *“el régimen político es uno de los patrones de cambio más importante de la política exterior”*²⁹.

En América Latina comúnmente se ha utilizado el término *régimen* para referirse a las instituciones permanentes dentro del Estado y gobierno y al grupo de personas que ocupan los cargos más importantes, lo que generalmente lleva a asociar al régimen con determinada persona³⁰, por ejemplo “el régimen de Yrigoyen” o “el régimen de Perón”.

Al hablar de *régimen* hacemos referencia a las características estructurales y orientaciones básicas de una sociedad en materia político - económica. En este marco se hace referencia al régimen como la forma de organización política escogida. En la orientación del *régimen* inciden diferentes variables entre las que destacamos para el presente estudio: la forma de organización política, la estrategia de desarrollo y el proceso de toma de decisiones y política interna.

Tulchin plantea: *“¿cómo debemos entender la variable tipo de régimen al explicar la conducta en política exterior?”*³¹. La respuesta está en que se trata de una variable contingente. Pero *“¿sobre qué es contingente la relación?”*³². El régimen, con independencia del tipo, está constreñido por un conjunto de principios axiomáticos de política exterior que perduran a través del tiempo, con independencia de cambios de régimen, y a los cuales todos los regímenes deben ajustarse a fin de ganar el apoyo de los conciudadanos para la política exterior.

²⁹ Cfr. Lasagna, M. Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la Teoría de la Política Exterior. “Estudios Internacionales”. Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1995. Año XXVIII. N° 111. p. 396.

³⁰ Ibid... p. 396.

³¹ Cfr. Tulchin, J. “Regímenes autoritarios y política exterior: el caso de Argentina” en Muñoz, H. y Tulchin, J. Entre la autonomía y la subordinación”. Tomo II. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984. p. 375.

³² Ibid... p. 376.

Cada régimen enfatiza elementos diferentes de estos principios axiomáticos y puede acentuar uno u otro de ellos, no pudiendo ser ignorados o menospreciados durante un lapso de tiempo prolongado.

Por tanto, la variable central pasa a ser el nivel o grado de consenso nacional logrado por el régimen político sobre la manera de realizar el conjunto de principios axiomáticos. Según el autor *ut supra* mencionado, los niveles del consenso nacional no varían con la naturaleza del régimen, ni son indicadores confiables de la disposición de un régimen a usar la fuerza para llevar a cabo sus objetivos de política exterior³³.

A nuestro entender el nivel de consenso nacional varía con *la naturaleza del régimen*. Tomando en consideración el Régimen Militar, no solo fue la pérdida de la Guerra de Malvinas, sino también la constante violación de los derechos humanos y libertades individuales fundamentales, los factores que provocaron la pérdida del sustento político del régimen.

El consenso nacional varía con el tipo de régimen, lo que no implica que un régimen democrático tenga por sí un sustento político basado en el consenso nacional. Los últimos años de nuestro país son el fiel reflejo de esta realidad; a modo de ejemplo, tomemos en cuenta los gobiernos de Fernando de la Rúa y de Eduardo Duhalde.

Con respecto a los principios axiomáticos, Tulchin en ningún momento nos dice cuáles son esos principios para la Argentina o, si son principios que comparten todos los países. Establecido que el principio axiomático por antonomasia puede ser el bienestar general de la población, nos preguntamos entonces si en un régimen que viola los derechos humanos se puede lograr un bienestar general.

La última dictadura argentina de forma casi continua contó con el consenso sectorizado de los grupos de interés que la sustentaron y por tanto respondió a esos grupos de interés (respuesta que se traslada al campo de la política exterior); no intentando en ningún momento responder a la sociedad civil en su conjunto, lo que sin duda implicaba buscar un verdadero bienestar general.

Se presenta así una importante diferencia con el sistema democrático, dado que como sostiene Botana: *“la democracia es la única forma de gobierno que, al reconocer la expresión pública del conflicto entre diversas visiones del bien general, rechaza la*

³³ Ibid... p. 376.

hegemonía de una parte - minoritaria u ocasionalmente mayoritaria - sobre el todo”³⁴. Recapitulemos sobre esta frase que está llena de certidumbres, y la política exterior se convertirá en la simple continuación de la política interna basada en un sistema democrático.

Conclusiones

Para poder sustentar una generalización sobre el tema “dictadura y belicismo, democracia y pacifismo”, deberíamos analizar otros períodos de *continuidad - cambio* de regímenes militares a democráticos tanto en el subsistema latinoamericano como en el sistema internacional, prestando asimismo particular atención a la política exterior de cada régimen.

En el caso argentino queda profundamente demostrado el alto grado de belicismo del régimen militar y el grado de “pacifismo” del gobierno democrático, tras la transición de 1983.

Entendemos a este pacifismo como una manera de plantear las relaciones internacionales basadas en la cooperación, fe en el progreso y en la eficacia del cambio a través de la acción humana; y no en el continuo “conflicto – enfrentamiento” militar, típico de la *realpolitik*.

Sin lugar a duda en el pacifismo del gobierno democrático radical, podemos observar la concepción del *idealismo krausista* que, en materia de relaciones internacionales, procura la unión universal de la humanidad a través de un proceso gradual que debería llevar a una federación mundial capaz de proporcionar a cada uno de sus miembros la participación en la Razón Suprema y el Bien.

Bibliografía

- Allison, G. T. *La Esencia de la Decisión*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1971.
- Amato, A. y Pavón, H. “El Belicismo de los Dictadores”. Suplemento Zona, Clarín del 20 de diciembre de 1998.
- Botana, N. *El siglo de la Libertad y el Miedo*. Buenos Aires, Sudamericana, 1998.

³⁴ Cfr. Botana, N. *El siglo de la libertad y el miedo*. Buenos Aires, Sudamericana, 1998. p. 284.

- Jalabe, S. (comp.) *La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas, 1880-1995*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1996.
- Kirschbaum, R. et. all. “Malvinas: Las Batallas Secretas de la Guerra Fría”. Suplemento Zona, Clarín del 31 de marzo de 2002.
- Lasagna, M. “Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la Teoría de la Política Exterior” en *Estudios Internacionales*. Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1995. Año XXVIII. N ° 111.
- Muns, A. *USA ¿Quo Vadis?*. Barcelona, Granica, 2003.
- Oddone, N. y Granato, L. “Argentina, ¿ante un proceso de cambio político?”. *El Eco de Tandil*, suplemento La Vidriera, 6 de junio de 2004. p. 13.
- “Estado actual de la política exterior argentina”. Parte I. *El Eco de Tandil*, suplemento La Vidriera, 13 de junio de 2004. p. 13.
- “Estado actual de la política exterior argentina”. Parte II. *El Eco de Tandil*, suplemento La Vidriera, 20 de junio de 2004. p. 13.
- “Islas Malvinas y cambio cultural”. *El Eco de Tandil*, suplemento La Vidriera, 27 de junio de 2004. p. 13.
- “El presente latinoamericano no dista mucho del pasado”. *El Eco de Tandil*, suplemento La Vidriera, 4 de julio de 2004. p. 13.
- “La Escuela de las Américas”. *El Eco de Tandil*, suplemento La Vidriera, 11 de julio de 2004. p. 13.
- Paradiso, J. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Passarelli, B. *El Delirio Armado*. Buenos Aires, Sudamericana. 1998.
- Rosenau, J. “Preteorías y Teorías sobre Política Exterior” en Barry Farell, B. *Approaches to Comparative and International Politics*. Northwestern University Press. Evanston, Illinois, 1966.
- Russell, R. “Cambio de Régimen y Política Exterior: El caso de Argentina (1976-1989)”. FLACSO, Serie de Documentos e Informaciones de Investigación Nro.88. Buenos Aires, diciembre de 1989.

----- “El Proceso de Toma de Decisiones en la Política Exterior Argentina (1976-1989)” en Russell, R. (comp.) *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

----- “Sistema de Creencias y Política Exterior Argentina (1976-1983)”. FLACSO, Serie de Documentos e Informaciones de Investigación Nro.204. Buenos Aires, julio de 1996.

----- “Marchas y contramarchas de la política exterior del proceso: los gobiernos de Viola, Galtieri y Bignone (1981-1983)” en Jalabe, S. (comp.) *La Política Exterior Argentina y sus Protagonistas, 1880-1995*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

- Tulchin, J. “Regímenes Autoritarios y Política Exterior: El caso de Argentina” en Muñoz, H. y Tulchin, J. (comp.) *Entre la Autonomía y la Subordinación*. Tomo II. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

- Van Klareven, A. “El Análisis de la Política Exterior: Perspectivas Teóricas” en Muñoz, H. y Tulchin, J. (comp.) *Entre la Autonomía y la Subordinación*. Tomo I. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

----- “Continuidad y Cambio en la política Exterior” en Di Tella, T. (comp.) *Argentina - Chile ¿Desarrollos Paralelos?*. Buenos Aires, ISEN - Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, 1997.