

# **La Influencia de Europa en la transición democrática sudamericana.**

## **Análisis del diseño de la política exterior argentina 1983 – 89**

### **Hipótesis:**

El modelo político europeo influyó en la transición democrática sudamericana, siendo un factor determinante en el diseño de la política exterior argentina (1983 – 89) comprometida con la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento de la paz y la apuesta por la integración regional.

### **Resumen:**

El objetivo del presente trabajo es analizar la influencia que Europa ejerció sobre la transición democrática sudamericana, particularmente en el diseño de la política exterior argentina entre 1983 y 1989; cuyas variables para la inserción internacional del país fueron los derechos humanos, la paz y la integración regional.

El caso argentino se destaca por sus particulares características: un gobierno dictatorial que ejecutó una brutal represión sobre la sociedad civil, y un colapso de su régimen político luego de la guerra por Malvinas que implicó una rápida convocatoria a elecciones para octubre de 1983. En segundo lugar, de esas cuestiones particulares surge el liderazgo del Dr. Raúl Ricardo Alfonsín<sup>1</sup>, que lo transforma en un actor de importante incidencia sobre el resto de las transiciones sudamericanas.

En la visión del gobierno del Dr. Alfonsín las transiciones sudamericanas eran una gran oportunidad para garantizar la estabilidad democrática con superación de históricos conflictos; esos objetivos son una clara referencia a la situación europea, sintetizados en la idea de “un proceso constructivo de paz, democracia e integración en la región”, entendiendo a Europa como “potencia civil”.

---

<sup>1</sup> Raúl Ricardo Alfonsín (1927-2009). Primer presidente desde la restauración democrática en 1983, finalizó su mandato en 1989, líder de la Unión Cívica Radical. <http://www.raulalfonsin.com/>, 30 de marzo de 2012.

La elección del período 1983-89, contiene la etapa que transcurre desde la asunción del nuevo gobierno en diciembre de 1983, hasta su reemplazo en julio de 1989, de todas maneras la mayoría de las iniciativas políticas del gobierno radical están concentradas en el período 1983-87. En 1987, para la elección de renovación de gobernadores provinciales, el oficialismo sufrió una importante derrota electoral frente al Partido Justicialista situación que define al período 1987-89 como una etapa de pérdida de iniciativa y de recuperación del rol de la oposición en el nuevo escenario que culmina con el claro triunfo electoral de la fórmula justicialista Menem - Duhalde en mayo de 1989.

El tratamiento del análisis de la política exterior argentina tendrá en cuenta la valoración que el gobierno tenía por el institucionalismo liberal, en el sentido de considerar a las instituciones internacionales como capaces de restringir el accionar de los estados valorando la institucionalidad democrática, como así también de la posibilidad de reinsertar a la Argentina en el mundo a través de expresiones idealistas de paz y democracia en un contexto de transiciones. Este modelo de inserción empieza a mostrar dificultades al no lograr resolver el problema de la deuda externa, situación que promueve una adecuación de la política exterior argentina a partir de 1985, en lo que se denomina una relación madura con Estados Unidos, o también llamado "giro realista".

Las razones por las cuales el gobierno argentino inicia el camino idealista en 1983, tiene que ver con su percepción de Europa como potencia civil, modelo de desarrollo y prosperidad. En definitiva se trata de analizar la europeización de la política exterior argentina durante la transición democrática.

Definido el concepto de europeización como contenido de la idea de Europa como expresión de potencia civil; para la explicación de esa influencia se utilizarán las variables derechos humanos, paz e integración regional, describiendo en cada caso su unidad de análisis; los juicios sobre violaciones a los derechos humanos y su incidencia en las participación argentina en el mundo en temas de paz, el Tratado de Paz y Amistad con Chile de 1984, y los acuerdos de integración con Brasil que se iniciaron con la Declaración de Foz de Iguazú en 1985.

## **1. Introducción – Marco Teórico**

La presente investigación comparte su metodología de análisis con conceptos del área de las relaciones internacionales en referencia al diseño de la política exterior argentina entre 1983 y 1989; y con la ciencia política al contemplar las particulares condiciones de la transición democrática. Ambas cuestiones disciplinares están en permanente relación al evaluar el impacto del escenario internacional sobre la situación argentina, como así también la incidencia de la conflictiva coyuntura interna sobre el diseño de su política exterior.

En referencia a las relaciones internacionales, para comprender el diseño de la política exterior del gobierno del Dr. Alfonsín es importante reconstruir las condiciones estructurales del escenario internacional en la década del '80. La definición del escenario internacional requiere algunas consideraciones previas, Celestino del Arenal (Arenal 2003: 23) sostiene que “las relaciones internacionales abarcan el conjunto de las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc., tanto las que se producen entre los estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre estos y los estados”.

En la elaboración de este trabajo son consideradas las relaciones que Argentina establece formalmente con otros estados, sus vínculos con organismos internacionales, y muy especialmente con actores no estatales en relación a las condiciones de transición democrática y el rol de los distintos movimientos políticos y sociales.

En el análisis de la política exterior argentina en la transición democrática se destaca el cambio de paradigma en la relación con Chile y Brasil. Con respecto a Chile la aceptación del laudo papal y la construcción del Tratado de Paz y Amistad que ambos estados refrendan en 1984 en torno a la disputa por el canal del Beagle. Dicho acuerdo tuvo una enorme incidencia en el cambio de la relación y fundamentalmente en las condiciones que promovieron el proceso de transición democrático chileno. La situación con Brasil queda claramente determinada por la Declaración de Foz de Iguazú que los presidentes Alfonsín y Sarney<sup>2</sup> acuerdan en 1985, y posteriormente con los protocolos

---

<sup>2</sup> José Sarney; Presidente Constitucional de Brasil entre 1985 y 1990.

de integración del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE-1986); iniciando un proceso de integración que fue la base estructural del Mercosur con la posterior integración de Uruguay y Paraguay.

Estas acciones tienen estricto vínculo con el episodio de la Guerra de Malvinas<sup>3</sup>, cuyas circunstancias condujeron a la rápida transición democrática y generaron la necesidad de intentar modificar la imagen internacional de la Argentina. Por eso, es tan relevante el esfuerzo del nuevo gobierno democrático por posicionar al país en la condición de ruptura con su pasado autoritario y mostrar al mundo su vocación democrática y de paz. Esgrimir la bandera de los derechos humanos fue un elemento clave en pos de concretar la denominada reinserción internacional de Argentina.

Estos tres aspectos, derechos humanos, paz e integración, definen las condiciones del nuevo diseño de la política exterior que promueve la participación del país en todos los organismos internacionales, dando un marco a la política exterior argentina contenida dentro de los parámetros del institucionalismo liberal, y muy influenciado por la evolución del modelo de integración europeo.

Esta activa participación de Argentina como referente de las nuevas democracias en la región tiene fundamento en la tradición kantiana<sup>4</sup>, que promueve los lazos transnacionales entre las sociedades, por eso la potencialidad de la integración de la sociedad, y el modelo europeo de potencia civil. La potencialidad de la cooperación en detrimento del conflicto, es posible si se generan las condiciones institucionales para dicha condición. Las instituciones promueven derechos y obligaciones que moldean las conductas de los actores estatales en pos de la cooperación generando compromisos a mediano y largo plazo. Esa condición genera previsibilidad y pone de manifiesto la idea de que siempre se puede mejorar en referencia a las relaciones interestatales e intrasociales, por supuesto adscribiendo a una visión evolutiva en el sentido de que mayor institucionalidad promueve más y mejores condiciones para los pueblos.

Esta condición reconoce la divergencia de intereses, pero produce condiciones para armonizar institucionalmente esa diversidad, para eso la institucionalidad juega un

---

<sup>3</sup> Conflicto bélico que se produjo entre la Argentina y Gran Bretaña, entre abril y junio de 1982, por la disputa de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur.

<sup>4</sup> Se denomina tradición kantiana, al legado de la obra de Immanuel Kant, en este caso referida a su texto de 1795 “Hacia la Paz Perpetua”.

doble rol, hacia la creación de organismos internacionales y hacia la condición de consolidación democrática interna. Justamente ese idealismo democrático republicano es condición sine qua non para los avances en el plano internacional, en un doble juego de interacción positiva que promueva la masiva transición hacia la democracia en el mundo.

En este marco teórico la cooperación es posible porque la guerra es una desviación irracional. La expresión de Immanuel Kant de "paz perpetua" (Kant, 1795) puede considerarse a partir de los seis artículos que el autor propone como condiciones:

1. *"No debe considerarse válido ningún tratado de paz que se haya celebrado con la reserva secreta sobre alguna causa de guerra en el futuro."*
2. *"Ningún estado independientemente, podrá ser adquirido por otro mediante herencia, permuta, compra o donación."*
3. *"Los ejércitos permanentes deben desaparecer totalmente con el tiempo."*
4. *"No debe emitirse deuda pública en relación con los asuntos de política exterior"*.
5. *"Ningún estado debe inmiscuirse por la fuerza en la constitución y gobierno de otro"*.
6. *"Ningún estado en guerra con otro debe permitirse tales hostilidades que hagan imposible la confianza en la paz futura como el empleo en el otro Estado de asesinos, envenenadores, el quebrantamiento de capitulaciones, la inducción a la traición, etc."*

La reinterpretación de esta idealización de la paz se concreta con instituciones que promuevan relaciones interdemocráticas (Doyle, 1983), intentando demostrar una correlación entre sistemas democráticos y ausencia de guerras".

En forma concordante con los aspectos planteados del institucionalismo liberal, deben vincularse con la cuestión de la integración regional. El federalismo, cuyo recorrido histórico se inicia con los griegos, y es retomado por el propio Kant (Kant, 1795) al sostener la necesidad del cumplimiento de los preceptos de los tres artículos definitivos de la paz perpetua:

1. *"La constitución civil de todo estado debe ser republicana"*.
2. *"El derecho de gentes debe formularse en una federación de estados libres"*.
3. *"El derecho cosmopolita debe limitarse a las condiciones de la hospitalidad universal"*.

Las explicaciones de este fenómeno son variadas, (Oelsner, 2004: 59) "pero en todos los casos argumentan que el tipo de régimen doméstico tiene una importancia capital para explicar la conducta externa de un estado, ya que los principios de organización interna democráticas liberal se ven reflejados en política exterior".

La definición de paz es para las relaciones internacionales un concepto complejo que requiere de un esfuerzo de interpretación que supera a la simple idea de "ausencia de conflicto"; debe interpretarse a través de una serie de variables que permitan definir la situación desde distintas perspectivas.

En definitiva una parte importante del presente trabajo será lograr interpretar el concepto de paz en términos de la transición democrática argentina a partir de 1983, en los distintos temas de la agenda de gobierno.

Las expresiones del modelo republicano y de federación de estados libres manifiestan vocación institucionalista para ordenar la vida social y las relaciones interestatales. En términos de integración Jean Monnet<sup>5</sup> y Roberto Schumann<sup>6</sup> impulsaron esa idea para el proceso europeo; tal como argumenta Andrés Malamud (Malamud, 2010: 4), "La estrategia federalista admite dos maneras de avanzar en la integración: "a través de la negociación constitucional intergubernamental, o por medio del llamado a una asamblea constituyente". El resultado del modelo europeo muestra como la experiencia federalista va girando hacia un enfoque incrementalista de pasos graduales que permitan avances desde el modelo intergubernamental hasta llegar al Tratado de Lisboa máxima expresión contemporánea de integración".

Estos lineamientos teóricos acerca de las relaciones internacionales son para el presente trabajo una aproximación al pensamiento histórico de la Unión Cívica Radical (UCR) y de la interpretación que su candidato el Dr. Raúl Alfonsín realizó en función de su propuesta política y posterior ejecución durante su gobierno entre 1983 y 1989.

---

<sup>5</sup> Jean Monnet (1888-1979). Consejero político y económico francés, dedicó su labor a la causa de la integración europea. Fue inspirador del "Plan Schuman", que preconizaba la fusión de la industria pesada de Europa Occidental. Entre 1952 y 1955 fue el primer Presidente de su órgano ejecutivo.

<sup>6</sup> Robert Schuman (1886-1963). El estadista Robert Schuman, competente abogado y Ministro de Asuntos Exteriores francés entre 1948 y 1952, es considerado uno de los padres fundadores de la unidad europea. En cooperación con Jean Monnet, elaboró el internacionalmente célebre Plan Schuman publicado el 9 de mayo de 1950, fecha que hoy se considera de nacimiento de la Unión Europea. [http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/foundingfathers/schuman/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/foundingfathers/schuman/index_es.htm), 30 de marzo de 2012.

El trabajo intenta demostrar la importancia de la influencia europea en el diseño de la política exterior argentina al pensar pasos graduales que promuevan cooperación regional y al mismo tiempo condiciones de estabilidad para la consolidación institucional democrática.

## **2. El pensamiento radical en política exterior**

La explicación de la tradición radical tiene por objetivo comprender y evaluar su influencia en el pensamiento político del Dr. Alfonsín, y particularmente en el diseño de la política exterior de su gobierno.

Ese recorrido debe incluir los aspectos centrales de la vida del Dr. Alfonsín, para conocer el pensamiento del líder radical antes de ser presidente, siendo una buena fuente de información para intentar explicar los aciertos y fracasos de su gestión, pero principalmente para comprender cuál era para Alfonsín el rol que debía desempeñar la Argentina en el inicio de la década del `80.

La fundación de la UCR en 1891 expresa con claridad la lucha por los derechos cívicos que comienzan a concretarse con la instauración del sufragio universal, secreto y obligatorio por medio de la denominada Ley Sáenz Peña en 1912. Este instrumento permitió la finalización del orden conservador y el ascenso al poder del primer gobierno radical con la presidencia de Hipólito Yrigoyen<sup>7</sup> entre 1916 y 1922; quien fue (Storani, 1996: 27) "un hombre de una formación esencialmente krausista, fuertemente vinculado a la ética y la moral como forma de acción. El planteo valorativo de Hipólito Yrigoyen impregnaría todos los actos de su política exterior".

El propio Alfonsín comenta (Giussani, 1897: 38) "Nosotros los radicales nos hemos formado bajo la influencia krausista. Usted recordará que Krause<sup>8</sup> privilegiaba el

---

<sup>7</sup> Hipólito Yrigoyen. (1852-1933) Presidente de la República Argentina en dos oportunidades 1916-22 y 1928-30. Fue el primer presidente argentino electo luego de la ley Sáenz Peña, que consagró el sufragio universal, secreto y obligatorio.

<sup>8</sup> Karl Christian Friedrich Krause (1781-1832) Filósofo alemán. Fue principalmente conocido por ser el creador del panetismo y por haber contribuido a la formación de una línea ideológica denominada krausismo que llegó a inspirar la fundación de centros académicos y culturales, así como grupos intelectuales y políticos de gran influencia, sobre todo en los países de lengua española.

pensamiento ético en el campo político. Esta visión era clarísima en Hipólito Yrigoyen. Nosotros pensamos que es una concepción ética lo que debe unirnos a todos por encima de las discrepancias ideológicas; y esta concepción ética empieza por obligarnos a tener una clara noción de que nuestra primera obligación es la de atender los problemas de los que más necesitan, lo que nos lleva al área de lo popular. En otros términos, cuando digo que me siento cómodo con quienes me son afines por encima de las ideologías, tal vez debería precisar que me siento cómodo con los que son sensibles a los problemas humanos, los tolerantes, aquellos a quienes les desagrada ser desconsiderados con la gente”.

Esos valores son una impronta durante la primera gestión radical entre 1916 y 1922, la política exterior del gobierno de Hipólito Yrigoyen mantiene la neutralidad argentina durante la primera guerra mundial en continuidad con la decisión de Victorino De la Plaza. Los principios de krausistas de paz y armonía marcan una línea que expresa ideas más cercanas a la cooperación que a la confrontación.

Según Cisneros y Escude (Cisneros y Escude, 1999: 96), la tensión sobre este tema se mantuvo constante; “No obstante, en la sociedad argentina, con la excepción expresa del sector aliadófilo, la actitud del gobierno de Yrigoyen fue mayoritariamente considerada como “digna” y propia de un país “soberano” e “independiente”. En Estado Unidos y los países europeos que formaban parte de la coalición aliada, dicha actitud fue criticada, enfatizándose la diferencia entre la actitud abiertamente pro aliada del gobierno brasileño, y la actitud neutral del argentino calificada como pro germana:”

Tal como lo describe Alejandro Simonoff (Simonoff, 1996: c.2 - p.2): "La actitud que tomó el país ante la guerra es la de "la ejecución de preceptos universalmente reconocidos, debía producir, y llegado el caso aplicar normas que constituyeron siempre el patrimonio común de la humanidad". Es decir, el obrar de acuerdo a derecho, un claro precepto idealista. “La neutralidad argentina tuvo dos fuertes inconvenientes, el primero fue la guerra submarina declarada por Alemania, y el segundo la participación norteamericana.”

Estos inconvenientes obligaron al presidente Yrigoyen a incorporar a la posición neutralista, el denominado “neutralismo activo” al reivindicar con mayor énfasis en

referencia a los incidentes que produjeron el hundimiento de embarcaciones comerciales Monte Protegido y Oriana y el vapor Toro.

Inclusive, según consigna José Paradiso (Paradiso, 1993: 64) “Se plasmó en las gestiones generalizadas en el transcurso de 1917 para convocar un Congreso de Neutrales. Ese año se remitieron circulares a los gobiernos del continente solicitando su opinión sobre la posibilidad de concretar tal evento. Al explicar ante el parlamento la intención de su proyecto, el presidente decía: “El gobierno ha considerado que los pueblos de América, vinculados por identidad de origen, o deben permanecer aislados unos de otros ante la actual convulsión universal, sino congregarse a efectos de uniformar sus opiniones y coordinar en lo posible el pensamiento común en la situación que atraviesa el mundo”. El resultado de esta política no fue para nada exitosa, pero eso no alteró la posición del gobierno en permanecer neutral a lo largo de todo el conflicto.

Donde más se destaca la apreciación radical sobre las relaciones internacionales es en referencia a la creación de la Liga de las Naciones<sup>9</sup>; básicamente porque el proyecto del presidente norteamericano Woodrow Wilson<sup>10</sup> cuestionaba el paradigma realista del equilibrio de poder vigente desde la paz de Westfalia de 1648, para proponer un nuevo paradigma idealista kantiano vinculado a la posibilidad de construir una institución que persiga la paz perpetua; con condiciones de igualdad para los estados miembros implicando igualdad de derechos y garantías entre naciones grandes y pequeñas.

Vinculado a la participación de Argentina, el presidente Yrigoyen expresó en 1919; que dicha organización era "una de las grandes conquistas morales que podrá beneficiar a la humanidad". La participación del canciller Honorio Pueyrredón<sup>11</sup> en la primera asamblea de la Liga de las Naciones estuvo en consonancia con las expresiones del presidente Yrigoyen, posición que no solo exigía la defensa del principio de universalidad, sino que profundizaba en esa dirección al sostener “se completaba con propuestas referidas a la elección de los miembros del consejo conforme el principio de

---

<sup>9</sup> Liga de las Naciones, fue un organismo internacional creado por el Tratado de Versalles (1919). Se proponía establecer las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales luego de la primer guerra mundial.

<sup>10</sup> Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), fue el vigésimo octavo Presidente de los Estados Unidos entre 1913 y 1921. En 1918 presentó sus famosos catorce puntos para asegurar la paz en el mundo. Obtuvo el premio nobel de la paz por ser el impulsor de la Sociedad de las Naciones.

<sup>11</sup> Honorio Pueyrredón 1876-1945), dirigente de la UCR, fue ministro de Agricultura y posteriormente de relaciones exteriores del presidente Hipólito Yrigoyen.

igualdad jurídica de los estados, la institución de una corte Permanente de Justicia y la creación de una organización de cooperación económica destinada a asegurar y mejorar la suerte de los pueblos”.

Las instrucciones del gobierno argentino a su delegación son una genuina expresión del pensamiento del presidente Yrigoyen y de su partido acerca de su visión del mundo y de los organismos internacionales (Cisneros y Escude, 1999: 124):

*II- La delegación sostendrá que, tratándose de una sociedad llamada a establecer la paz futura entre las naciones, no cabe distingo de “beligerantes” y “neutrales” para los estados que formen parte de ella:*

*XVII- La delegación tendrá presente, como fundamentales, los siguientes principios:*

- a) La igualdad de todos los Estados soberanos;*
- b) El principio de autodeterminación de los pueblos; (...)*
- g) La existencia de una moral internacional.*

La desestimación de los reclamos argentinos produjo el consiguiente abandono del país del organismo; situación que se mantuvo a pesar de los intentos que con posterioridad promovió el presidente Marcelo Torcuato de Alvear<sup>12</sup> de lograr el reingreso, cuestión que no se concretó durante los dieciséis años de gobiernos radicales entre 1914 y 1930.

Esta posición frente al mundo también puede verificarse en la participación en las Conferencias Panamericanas; así lo expresa el canciller Pueyrredón en la VI Conferencias Panamericana en Cuba; (Paradiso, 1993: 75) “La soberanía de los estados, consiste en el derecho absoluto a su entera autonomía interior y a su completa independencia interna. Este derecho está garantizado en las naciones fuertes, por su fuerza; en las débiles, por el respeto de los fuertes. Si ese derecho no se consagra ni se practica en una forma absoluta, la armonía jurídica internacional no existe”. El radicalismo ha mantenido como continuidad histórica el principio de igualdad de los estados en los organismos internacionales, como principio básico del derecho internacional.

La igualdad de los estados en la formación de los organismos internacionales expresa una idea de búsqueda constante de un bien común, pero además Hipólito Yrigoyen

---

<sup>12</sup> Marcelo T. de Alvear (1868-1942), dirigente de la UCR, Presidente constitucional de la República Argentina entre 1922 y 1928.

profundiza esa expresión idealista con el principio de "no intervención" que va a ser un eje rector de las políticas exteriores en gobiernos radicales.

Si entendemos a la intervención (Brotóns, 2007: 138) "como el acto por el que un Estado –o grupo de Estados- se entromete por vía de autoridad en los asuntos que son de la jurisdicción doméstica de otro, imponiéndole un comportamiento determinado", es bastante evidente que esta cuestión ha tenido una presencia constante en los debates sobre política exterior en la región y una importante presencia en el pensamiento de la UCR.

Las relaciones entre los países de la región y Estados Unidos están marcadas por la discusión en torno del significado de este principio del derecho internacional, que en innumerable cantidad de ocasiones fue vulnerado por la potencia del norte. Según consigna (Brotóns, 2007: 140) los países latinoamericanos han históricamente reivindicado ese principio; "En 1933 (VII Conferencia Interamericana de Santiago de Chile) lo consiguieron por vez primera y desde entonces aprovecharon todas las oportunidades del calendario de reuniones continentales para refrescar el principio en declaraciones y tratados, en lucha contra la recalcitrante práctica de los Estados Unidos".

En este punto la posición de los gobiernos radicales tiene continuidad con su acercamiento a las cuestiones latinoamericanas, al menos en el plano político con permanentes expresiones de solidaridad con los países que sufrieron agresiones externas, marcando toda una tradición al respecto.

Las expresiones krausistas de armonía y de paz perpetua de Kant son centrales para comprender ese idealismo en referencia al diseño de la política exterior, que se mantuvo constante en los posteriores desarrollos de la UCR.

La definición de estas cuestiones centrales del escenario internacional, no le impidieron al radicalismo acercarse a certezas en referencia a lo que se define como el interés nacional, las cuestiones vinculadas al comercio internacional y de la protección de la soberanía le han permitido con un dosis importante de realismo para tomar posición en cada una de estas cuestiones privilegiando ese interés doméstico. Resaltar esta cuestión

es importante al intentar definir cuál es el posicionamiento ideológico de un partido político popular que siempre aspiró a gobernar el país.

Por lo tanto, intentar definir una coherencia ideológica del radicalismo es posible, aunque debe tenerse en cuenta que como todo partido político que aspira gobernar, y que efectivamente ha gobernado, existen cuestiones de contexto y de coyuntura que obligan a tomar posiciones que no siempre respetan un ideario determinado. No resulta necesario a los efectos de este trabajo profundizar sobre las diferencias entre un partido político y otro tipo de organizaciones de la sociedad civil, sin embargo la aclaración es funcional a intentar valorar que a pesar de las cuestiones de gobierno y del poder es posible encontrar lineamientos históricos que expresan valores básicos de la UCR, expresadas en una síntesis entre cierto idealismo humanista y la definición de un intereses nacional.

A los efectos del análisis de esta continuidad histórica y para poder llegar a los aspectos medulares del gobierno del Dr. Alfonsín, resultan relevantes algunas cuestiones decididas durante la gestión presidencial del Dr. Arturo Umberto Illia<sup>13</sup> entre 1963 y 1966. Sin embargo, merecen ser desatacados otros aspectos previos a ese gobierno. El primero de ellos fue la posición del radicalismo durante la segunda guerra mundial (1939-45) en donde el oficialismo partidario reclama a los distintos gobiernos el pronunciamiento a favor de los aliados. Según consigna Simonoff (Simonoff, 1996: c.3 – p.7) la posición de Alvear es muy clara al respecto: “es la lucha del espíritu y del ideal de la humanidad, que se defiende contra las fuerzas primitivas, oscuras y funestas, que pretenden avasallarlos. Es la democracia que está en peligro: no solamente en su aspecto político o económico, que son expresiones quizás menos elevadas y perfectas, sino la democracia integral.(...) Yo sé que hablar en este momento con vehemencia a favor de la causa que defiende Gran Bretaña, puede parecer un acto que contraría la neutralidad que muchos argentinos se han impuesto (...) la neutralidad adoptada oficialmente por el gobierno de mi patria, los ciudadanos que no tenemos la responsabilidad de él, tenemos el deber de pensar libremente y de manifestar nuestro pensamiento con franqueza.”

---

<sup>13</sup> Arturo Umberto Illia (1900-1983), Presidente argentino entre 1963 y 1966, cuando fue derrocado por un golpe de estado. Entre sus logros de política exterior debe nombrarse la resolución 2065 de Naciones Unidas sobre el conflicto de Malvinas, y su activa política de diálogo con Chile.

Esta posición del ex presidente Alvear expresa un cambio importante en referencia al episodio de la primer guerra, ubicando la cuestión de la democracia y de la libertad entre las preocupaciones centrales del radicalismo, esta posición fue acompañada por el movimiento de intransigencia y renovación que va a reemplazar al oficialismo partidario en la etapa del primer peronismo entre 1946 y 1955 con la aparición de figuras como Ricardo Balbín<sup>14</sup>, Arturo Frondizi<sup>15</sup>, Arturo Illia y Moisés Lebensohn<sup>16</sup>.

Con esta nueva dirigencia, se produce un acercamiento del radicalismo al ideario de la internacional socialista, que sin embargo no inhibe toda la tradición nacionalista y pro latinoamericana de la UCR que con mucha claridad impulsó su líder Ricardo Balbín. A partir del alejamiento de Arturo Frondizi al conformar la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) y su posterior acceso al gobierno en 1958 puede definirse que mantiene un lineamiento de política exterior que si bien comparte algunos aspectos de la tradición radical, en su desarrollo y perspectiva histórica se fue distanciando notablemente de su origen.

El elemento central que permite unir la tradición originaria del radicalismo con el pensamiento del Dr. Alfonsín en 1983, es la breve experiencia del gobierno del Dr. Arturo Illia. Como expresión genuina de su mirada del mundo, el presidente Illia en su mensaje al Congreso en 1964 expresó (Paradiso, 1993: 148): “No creemos en dos mundo contradictorios (...), creemos que no hay ni habrá más que un solo mundo cada vez más cercano e íntimo. Nuestra tarea está en mejorarlo, antes que astillarlo. Mejorarlo procurando la paz entre las naciones, la igualdad entre los pueblos, el respeto de sus soberanías, el reconocimiento de los derechos humanos, la institucionalización universal de la libertad, la plena vigencia de los derechos sociales y la mejor distribución de los ingresos internacionales”.

Este ideario debió adaptarse a distintas situaciones en sus tres años de gobierno, la primera y bastante compleja fue la posición frente a la intervención armada de Estados

---

<sup>14</sup> Ricardo Balbín (1904-1981), abogado y político, líder histórico de la UCR en las décadas del '60 y 70, fue en cuatro tres oportunidades candidato a Presidente de la República.

<sup>15</sup> Arturo Frondizi (1908-1995), Presidente argentino entre 1958 y 1962, cuando fue derrocado por un golpe de estado. Frondizi desarrollo una activa política exterior, lo que le permitió tener estrechos vínculos con los países sudamericanos, como así también con Cuba y con los EE.UU. Su concepción desarrollista hizo fuerte defensa del desarrollo industrial nacional.

<sup>16</sup> Moisés Lebensohn (1907-1953), periodista, abogado y político, fue dirigente de la UCR de la provincia de Buenos Aires, se destacó por sus ideas de avanzada y por protagonizar la redacción de la famosa "Declaración de Avellaneda de 1944"

Unidos en República Dominicana. El gobierno intentó mantener una postura de equilibrio sin soslayar los principios de no intervención y autodeterminación; por lo tanto la Argentina se abstuvo de participar en la fuerza multilateral interamericana, situación que fue muy criticada por los sectores internos más cercanos a los intereses norteamericanos.

Con mayor comodidad y eficiencia logró desempeñarse en la preservación del interés nacional en cuestiones vinculadas a la soberanía territorial. La aprobación de la resolución 2065 aprobada el 16 de diciembre de 1965 en la XX Asamblea General de Naciones Unidas, significó el reconocimiento como situación colonial en el territorio de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del sur, invitando a los gobiernos de Argentina y Gran Bretaña a iniciar negociaciones tendientes a la resolución del conflicto teniendo en cuenta los intereses de los habitantes de las islas.

También se obtuvieron logros en otras cuestiones territoriales, (Paradiso, 1993: 151): "Las tratativas con Chile en torno a la línea divisoria de las respectivas jurisdicciones en el Beagle dieron lugar a la declaración conjunta de noviembre de 1964 en la que se hizo mención a la posibilidad de someter el litigio a la Corte Internacional de Justicia. Otras iniciativas destacadas fueron las negociaciones con Uruguay, que desembocaron en un protocolo habilitante de tareas de relevamiento del Río de la Plata; la ampliación de la jurisdicción marítima argentina hasta la isobara de doscientos metros y la propuesta de aprovechamiento conjunto -con Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay- de los recursos naturales del sistema hidrográfico del Río de la Plata (...) También merecen mencionarse los acuerdos sobre libre navegación e instalación de zonas francas en puestos argentinos, a través de los cuales procuraba darse una respuesta a la situación de mediterraneidad de Paraguay y Bolivia".

Llama la atención la cantidad de logros para un gobierno con bastante debilidad interna y que ejerció el poder por tan solo tres años, donde surge con evidencia la importancia asignada a la participación argentina en foros internacionales y su integración plena al escenario internacional.

Como síntesis de esta etapa deberíamos rescatar que esa activa diplomacia supo combinar cierta dosis de idealismo con preservación de intereses nacionales; (Simonoff, 1996: c.5- p.5 y p.10): "Illia fiel al idealismo, rescata a la paz como principal valor en

las relaciones entre los pueblos, pero ésta tiene un valor político y económico a la vez. Por el lado político, el equilibrio entre las Grandes Potencias es una preocupación permanente en la Guerra Fría, pero además es necesario un equilibrio económico entre los países más pobres y ricos –cosa novedosa en el discurso radical-. En este punto se delinea el interés nacional, basado en la necesidad de un desarrollo económico para las naciones del sur. (...) Todos estos puntos tienen una fuerte presencia de elementos realistas basados en una definición del interés nacional, pero lo curioso es que no abandona un marco conceptual plagado de elementos idealistas.”

Esta combinación entre elementos que rescatan la fuerte tradición idealista del partido radical, adaptada a las circunstancias y situaciones que exigen la defensa de un interés nacional, determinan el legado en la formación del proyecto político que se propuso liderar el Dr. Alfonsín en la década del '80. Antes de llegar a esa etapa es importante realizar dos consideraciones que son decisivas en la reformulación de la propuesta radical, la primera es la apertura al mundo y la mayor incidencia del escenario internacional en la política doméstica, siguiendo la línea que nos propone el concepto de "interdependencia compleja" elaborado por Keohane y Nye (Keohane y Nye, 1977), de reconocimiento de nuevos actores y temas en escenario internacional. Alfonsín comprende esta circunstancia y renueva su proyecto con una adecuación programática moderna en donde se destacan sus referencias al contexto internacional, y su fuerte vinculación con el ideario de la Internacional Socialista, tomando para su propuesta a muchos de sus principios y objetivos.

El segundo aspecto a considerar, es la particularidad de la dictadura militar que gobierna la Argentina entre 1976 y 1983, las características atroces del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional<sup>17</sup> generó al final del ciclo en 1982 la necesidad de crear entre todos los líderes democráticos una fuerte conciencia en pos de garantizar la transición y de comprender que la estabilidad democrática es un bien que nadie puede poner en riesgo, básicamente porque la pérdida de la cuestión republicana había significado un costo demasiado alto para la sociedad argentina.

---

<sup>17</sup> Proceso de Reorganización Nacional, auto denominación que la Junta Militar otorgó a la dictadura en argentina durante el período 1976-83.

### 3. La Socialdemocracia

La denominada declaración de Avellaneda<sup>18</sup> en 1945 es para la historia de la UCR un hito de notable importancia, en donde surge en plenitud la notable figura del dirigente bonaerense Moisés Lebensohn. Las expresiones modernizadoras de dicho documento acercan a la UCR a una concepción social de la democracia y a las ideas reformistas de la Europa de la posguerra; con expresiones como la siguiente: “es la soberanía política y económica del país, armonizada con nuestra condición de miembros de la comunidad americana y de la comunidad de naciones civilizadas”.

En ese sentido, el progreso del pensamiento socialista europeo tiene una importante incidencia en el desarrollo de los regímenes políticos contemporáneos, la mejor expresión de esa circunstancia es la Declaración de la Internacional Socialista aprobada en su primer congreso celebrado en Frankfurt en 1951.

Entre los aspectos más importantes para destacar de aquella declaración surge de manera evidente la idea de proponer a la democracia como la forma moderna y razonable de la organización del mundo de la posguerra, con el aliciente de promover contenidos sociales al desarrollo de la misma. Resultan destacables tres aspectos de la declaración.

En primer lugar la revaloración de la democracia política, en pleno debate entre el capitalismo liberal y el socialismo real, la mención de esta preocupación tiene una invaluable trascendencia para América latina en el sentido de dar importancia al formalismo democrático, según puede comprobarse en los distintos artículos de la declaración mencionada:

#### *Democracia Política*

*4. Los socialistas siempre han luchado por los derechos del hombre. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que ha sido aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas debe hacerse efectiva en todos los países.*

---

<sup>18</sup> La declaración de Avellaneda, es un documento que fue proclamado en la ciudad de Avellaneda el día 4 de abril de 1945, por los sectores de la intransigencia y de la juventud radical.

Como segundo aspecto la idea de que la democracia es la razón sine qua non para el progreso social y cultural, temas de plena vigencia en las desiguales sociedades latinoamericanas.

*Democracia social y progreso cultural*

3. *El socialismo significa no sólo los derechos políticos básicos, sino también de los derechos económicos y sociales.*

Por último la visión internacionalista de la democracia, asumiendo un compromiso en términos de una lucha internacional.

*Democracia internacional*

2. *El socialismo democrático es internacional porque apunta a liberar a todos los hombres de todas las formas de esclavitud económica, espiritual y política.*

3. *El socialismo democrático es internacional porque reconoce que ninguna nación puede resolver todos sus problemas económicos y sociales en el aislamiento. (...)*

5. *La nueva sociedad mundial para el que los socialistas se esfuerzan pueden desarrollar con fruto en la paz sólo si se basa en la cooperación voluntaria entre las naciones. La democracia debe, por lo tanto, se establecerá a escala internacional en virtud de un estado de derecho internacional que garantiza la libertad nacional y los derechos del hombre.*

6. *Socialismo Democrático se refiere a la creación de las Naciones Unidas es un paso importante hacia una comunidad internacional; exige la aplicación estricta de los principios de su Carta.*

9. *Socialistas Democráticos reconocen el mantenimiento de la paz mundial como la tarea suprema en nuestro tiempo. La paz sólo puede conseguirse mediante un sistema de seguridad colectiva. Esto creará las condiciones para el desarme internacional.*

Son expresiones que deben ser dimensionadas en el contexto de la década del '50, y que van a ser consignas de una lucha institucional que va a tener al radicalismo como su expresión más genuina en Argentina en un escenario de fuerte inestabilidad del país luego de la violenta interrupción del gobierno de Juan Domingo Perón<sup>19</sup> en 1955 hasta la definitiva recuperación institucional en 1983.

---

<sup>19</sup> Juan Domingo Perón (1895-1974), militar argentino, fundador del justicialismo, Presidente constitucional en tres oportunidades; 1946-52, 1952-55, y 1973-74.

El Dr. Alfonsín expresa dentro del radicalismo este acercamiento a un concepto de democracia social integrado al mundo desarrollado, clara demostración de esto es su vinculación con dirigentes de la internacional socialista europea. Esto es un cambio de actitud en referencia al Dr. Ricardo Balbín, quien a pesar de liderar el partido radical desde mediados de los años cuarenta hasta su muerte en 1981, solo participo en una ocasión en un congreso de la IS durante la dictadura militar realizado en Venezuela en mayo de 1976.

Alfonsín recorre otro camino, y sus expresiones se van acercando cada vez más al pensamiento socialdemócrata, de hecho su apogeo central de campaña electoral fue; “la democracia y la paz como los únicos medios posibles hacia el desarrollo”. En esa idea es donde el radicalismo explora su vinculación con otras experiencias de transiciones, especialmente las europeas, tal como se desarrolla más adelante en este trabajo.

En la propuesta política alfonsinista se hace explícita esa posición (Alfonsín, 1983: 11, 17 y 56): “La democracia no es sólo una forma de elección de los gobernantes. Es, antes que nada, una manera de organizar social y políticamente un país; se concreta a lo largo del desarrollo de las sociedades. (...) Tenemos un solo camino: comenzar de inmediato la búsqueda de la democracia a partir de un gobierno civil de transición. (...) La única verdad y alternativa posible están en el planteamiento democrático con consentimiento popular. (...) de modo que la economía y su crecimiento estén al servicio del hombre y de sus requerimientos de justicia social. Plenas libertades políticas y sociales”

Esas ideas de campaña se enfrentan con una coyuntura marcada por las dificultades de la transición, proponiendo (Alfonsín, 1983: 18) “La concreción de un compromiso político que defina las reglas de juego del conjunto de las fuerzas políticas, sociales, económicas y militares para:

- La afirmación de un estado de derecho.
- La concertación de un pacto social que fije las pautas de la distribución y acumulación durante el período de emergencia económico-social.
- Iniciar la búsqueda de una nueva inserción internacional de la argentina (...)
- Concretar las etapas de la urgente institucionalización.”

Esas condiciones expresan la búsqueda de consensos básicos para salir de la crisis heredada por la tragedia dictatorial; Alfonsín hace constantes referencias al Pacto de la Moncloa<sup>20</sup> del caso español y es plenamente conciente de la necesidad de la asistencia internacional para la consolidación institucional.

#### **4. La Dictadura (1976-83)**

La descripción de las particulares características del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional no es objeto de estudio de este trabajo; pero si un breve tratamiento sobre esta etapa resulta relevante a los efectos de comprender su incidencia en el proceso de transición que se inicia en 1983.

Es importante aclarar que este golpe institucional tiene una trágica continuidad con episodios anteriores como las interrupciones a la vida democrática argentina que se concretaron en 1930, 1943, 1955, 1962 y 1966. Sin embargo en ninguno de estos casos las características del golpe y de su represión han llegado al nivel de violencia como el que se concretó entre 1976 y 1983. Este período debe ser comprendido en el contexto internacional de guerra fría; las reglas implícitas de ese escenario están definidas por (Zeraoui, 2009: 67):

- 1. La no invasión directa de un aliado confirmado (...).*
- 2. La presencia física de una gran potencia era permisible en los países que aún no habían firmado un acuerdo de alianza, como fue el caso de Vietnam durante las guerras de Indochina.*
- 3. El apoyo a las fuerzas contrarrevolucionarias o a las guerrillas era aceptado, pero no la participación directa de la superpotencia en el conflicto en el caso de la presencia de la otra superpotencia (...).*

En ese contexto las perspectivas sudamericanas están signadas por el rol de Estados Unidos como líder del bloque occidental; quien impulsa políticas activas que protegían las reglas básicas de la sociedad capitalista. Por eso el eje central del golpe iniciado el

---

<sup>20</sup> Los Pactos de la Moncloa, fueron los acuerdos firmados el 25 de octubre de 1977, en la sede del gobierno español, cuyas denominaciones específicas fueron Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía y Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política. Ambos acuerdos permitieron apuntalar la transición democrática luego de la muerte del General Francisco Franco en 1975.

24 de marzo de 1976, además de derrocar al gobierno constitucional que encabezaba Isabel Martínez de Perón, tuvo como objetivo central la denominada “guerra antisubversiva”. Ese plan incluía la participación directa de las tres fuerzas armadas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea) coordinadas desde la Junta de Comandantes y la designación como presidente de facto al titular del Ejército General Jorge Rafael Videla<sup>21</sup>.

El accionar represivo directo sobre los dos grupos subversivos más organizados Montoneros (de origen y militancia en el peronismo) y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP – movimiento de izquierda trotskista - no peronista) se implementó entre 1976 y 1978. Si bien el foco se concentró en la desarticulación de estos grupos armados, la represión se extendió hacia la militancia de base de los partidos políticos, sindicatos, organizaciones estudiantiles y de la sociedad civil.

El eje del discurso represivo giraba en torno a dos cuestiones fundamentales la identificación de la subversión como un enemigo apátrida responsable de los problemas nacionales, e identificar a esa lucha como una causa nacional en defensa de nuestros valores occidentales y cristianos. Estos dos argumentos construyeron líneas de acción represivas sobre el conjunto de la sociedad argentina, que se implementó de forma sistemática en cientos de lugares clandestinos de detención, cuya misión principal fue mediante los más horribles vejámenes (encierro, tortura, violaciones, etc.) obtener información para avanzar en la eliminación de quienes eran miembros de las fuerzas guerrilleras, pero también de todo aquel que por cualquier circunstancia arbitraria fuese considerado sospecho de algo.

Lo oprobioso de la clandestinidad fue una herramienta por demás eficiente para desconocer lo que ocurría, fue aleccionadora para la dictadura argentina la experiencia chilena que al inicio del golpe de estado en 1973 produjo matanzas masivas que le generaron un enorme rechazo internacional. Aquí, los crímenes de lesa humanidad jamás fueron reconocidos por sus ejecutores, según consta en el Informe elaborado por la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas<sup>22</sup> (CONADEP) denominado

---

<sup>21</sup> Jorge Rafael Videla (1925-2013), militar argentino, Comandante en Jefe del Ejército, Presidente de facto entre 1976 y 1981.

<sup>22</sup> CONADEP, Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas, conformada por personalidades notables de la cultura, la ciencia y la religión, fue creada por el Dr. Alfonsín el 14 de diciembre de 1983.

“Nunca Más” (Nunca Más, 1985: 8): “Los operativos de secuestro manifestaban la precisa organización, a veces en los lugares de trabajo señalados, otras en plena calle y a la luz del día, mediante procedimientos ostensibles de las fuerzas de seguridad que ordenaban “zona libre” a las comisarías correspondientes. Cuando la víctima era buscada de noche en su propia casa, comandos armados rodeaban la manzana y entraban por la fuerza, aterrorizaban a padres y niños, a menudo amordazándolos y obligándolos a presenciar los hechos, se apoderaban de la persona buscada, la golpeaban brutalmente, la encapuchaban y finalmente la arrastraban a los autos y camiones, mientras el resto del comando casi siempre destruía o robaba lo que era transportable. De ahí se partía hacia el antro en cuya puerta podía haber inscriptas las mismas palabras que Dante leyó en los portales del infierno: “Abandonad toda esperanza, los que entráis”.

La crueldad de estos procedimientos se realizaban a lo largo y ancho del país, y según lo consigna dicha comisión fueron casi nueve mil las denuncias de familiares sobre personas desaparecidas, aunque se calcula que la cifra ha sido notablemente superior (Nunca Más, 1985: 9): “De este modo, en nombre de la seguridad nacional, miles y miles de seres humanos, generalmente jóvenes y hasta adolescentes, pasaron a integrar una categoría tétrica y fantasmal: la de los Desaparecidos”.

La amplitud de la represión produjo enormes secuelas en la sociedad que perpleja y paralizada en forma conciente o no acepto las condiciones impuestas por el poder militar, con la terrible frase de “por algo será” frente a las situaciones de detención de personas conocidas o que tomaban estado público. El propio informe consigna (Nunca Más, 1985: 9): “En el delirio semántico, encabezado por calificaciones como “marxismo-leninismo”, “apátridas”, “materialistas y ateos”, “enemigos de los valores occidentales y cristianos”, todo era posible: desde gente que propiciaba una revolución social hasta adolescentes sensibles que iban a villas miserias para ayudar a sus moradores. Todos caían en la redada: dirigentes sindicales que luchaban por una simple mejora de salarios, muchachos que habían sido miembros de un centro estudiantil, periodistas que no eran adictos a la dictadura, psicólogos y sociólogos por pertenecer a profesiones sospechosas, jóvenes pacifistas, monjas y sacerdotes que habían llevado las enseñanzas de Cristo a barriadas miserables. Y amigos de cualquiera de ellos, y amigos

---

Fue presidida por Ernesto Sábato, y elaboro el Informe "Nunca Más", base documental de la acusación a las Juntas Militares.

de esos amigos, gente que había sido denunciada por venganza personal y por secuestrados bajo tortura. Todos, en su mayoría inocentes de terrorismo o siquiera de pertenecer a los cuadros combatientes de la guerrilla, porque éstos presentaban batalla y morían en el enfrentamiento o se suicidaban antes de entregarse, y pocos llegaban vivos a manos de los represores.”

Ceferino Reato<sup>23</sup> (Muiño, 2013: 90) investigó que las listas de personas a ser exterminadas fueron elaboradas entre enero y febrero de 1976. “El método incluyó cuatro etapas: la detención o el secuestro de miles de líderes sociales y subversivos; los interrogatorios en lugares o centros clandestinos; la muerte de los detenidos considerados irre recuperables; la desaparición de los cuerpos, que eran arrojados al mar, a un río, a un arroyo o a un dique; o enterrados en lugares secretos, o quemados en un horno o en un pira de gomas de automóviles”.

Como efecto complementario del terrorismo de estado, el gobierno dictatorial avanzó en reformas estructurales con el objetivo de desmovilizar a los sectores populares. Esta represión permitió avanzar en un plan económico para desandar el camino de la matriz estado céntrica<sup>24</sup> que fortaleciendo el rol del estado en áreas estratégicas que había garantizado una activa participación de los sectores del trabajo por medio de la ampliación y consolidación de las estructuras sindicales.

Según consigna Marcos Novaro: (Novaro, 2010: 158) “La devaluación y el congelamiento de las paritarias constituían una estrategia habitual para este tipo de gobiernos y situaciones de crisis. Y se justificaban más que nunca debido al riesgo de hiperinflación que rodeo al golpe. Pero luego se le sumaron medidas mucho más audaces, nunca antes intentadas: la liberación de los precios junto con el congelamiento de salarios (lo que significó una caída del 40% en su poder de compra), una nueva ley de contratos de trabajo y un proyecto para reducir al mínimo el poder sindical, una baja en las barreras comerciales que por décadas habían protegido a la industria nacional, y el drástico recorte de gastos en educación, salud, previsión y asistencia social (en

---

<sup>23</sup> Ceferino Reato, periodista argentino, especializado en el análisis de los temas de la violencia política en la década del '70.

<sup>24</sup> Para Marcelo Cavarozzi (1996) los aspectos económicos de la MEC pueden ser resumidos con las siguientes características: industrialización sustitutiva, la economía cerrada o semicerrada, la regulación estatal de los mercados y el patrón de inflación «moderada» (Cavarozzi, 1996: 94).

conjunto, como sostiene Susana Torrado, ellos disminuyeron del 22,6% del PBI en 1974-75 al 15,4% en 1976-79)".

Para concretar este brutal ajuste a los sectores del trabajo, desmantelando el sistema de asistencia social por parte del estado, era necesario conseguir consenso detrás de decisiones tan drásticas, sin embargo aquí se modificó la idea de consenso por la del miedo, con masiva presencia militar en las calles.

Estas medidas fueron acompañadas con la detención masiva de líderes sindicales, la intervención de sindicatos y obras sociales, y la prohibición de huelgas y protestas, es decir la desactivación absoluta de los sectores del trabajo con una brutal campaña psicológica desde los medios masivos de comunicación intervenidos por el gobierno, con un estricto control de todo tipo de expresión cultural.

Comprender las secuelas políticas y sociales de la dictadura es la herramienta que permite describir en forma cabal las dificultades de la transición democrática, que como elemento complementario y epílogo de esta etapa se agrega en 1982 el episodio de la guerra de Malvinas, cuyo desenlace terminó configurando un traspaso de poder contenido dentro de las denominadas "transiciones por colapso", cuestión que se desarrollará más adelante.

## **5. Alfonsín antes de ser Presidente**

El último aspecto a detallar antes de trabajar sobre el período 1983-89, es la referencia a la trayectoria del Dr. Alfonsín. Su formación personal es la de un típico dirigente radical, expresión de una clase media de la Argentina. Nació el 12 de marzo de 1927, formado bajo los principios de la educación religiosa, sus primeros pasos en política están vinculados con la segunda guerra mundial, durante algunos debates en su colegio secundario en la ciudad de Chascomús. Su militancia política se inicia desde muy joven en la filas de la UCR, sin tener participación en la vida universitaria ya que cursó en condición de libre toda su carrera universitaria en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, donde se graduó en el año 1950.

Alfonsín es electo concejal de su ciudad sobre el final del segundo gobierno de Juan Domingo Perón en 1954, finalizando su gestión con el golpe de 1955. En 1956, con la ruptura de la Unión Cívica Radical, los intransigentes se van con Arturo Frondizi y forman la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), allí reportan los grupos más dinámicos del partido, la juventud y los sectores más progresistas. Con Balbín se quedan los unionistas, sabatinistas y el importante grupo de la provincia de Buenos Aires que conducía Crisólogo Larralde. Alfonsín acompaña a Balbín en la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP).

En 1958, con el triunfo de la UCRI, Arturo Frondizi es electo presidente y Oscar Alende<sup>25</sup> gobernador de la provincia de Buenos Aires; Alfonsín logra ser electo diputado provincial, cumpliendo un rol importante como vicepresidente del bloque. Durante esta etapa se destaca como una de las figuras más importantes de la oposición en la Legislatura y como un referente importante del radicalismo bonaerense.

Luego del golpe de estado de 1962, y con la convocatoria a elecciones de 1963, el triunfo de la fórmula Illia – Perette (UCRP), le permite al Dr. Alfonsín acceder por primera vez al Congreso de la Nación como Diputado, desempeñando la tarea de vicepresidente de su bloque en la que comienza a ser una figura de trascendencia nacional, accediendo en 1965 a ser presidente del estratégico Comité de la provincia de Buenos Aires. Con el golpe de 1966, Alfonsín intenta mantener con vida la estructura provincial de la UCR, sin embargo también inicia una serie de contactos que le abren su perspectiva a la intelectualidad y al mundo, actitud muy distinta a la que mantiene el líder radical Ricardo Balbín. En 1967, Alfonsín (Muiño, 2013: 69) se vincula con Jorge Roulet<sup>26</sup>, egresado de la rigurosa Escuela Nacional de la Administración Pública, en La Sorbona; a partir de allí su apertura a la intelectualidad será una característica fundamental, y de hecho viaja a un encuentro internacional de FLACSO, con la colaboración de Francisco Delich<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Oscar Alende (1909-1996), médico y político, fue fundador del Partido Intransigente. Diputado Nacional en cuatro oportunidades y Gobernador de la provincia de Buenos Aires entre 1958-1962.

<sup>26</sup> Jorge Roulet (1928- 1987), militante universitario, llegó a ser Presidente de la FUBA, se especializó en temas de Administración. Cercano colaborador del Dr. Alfonsín, planificó durante su gestión el proyecto de modernización del Estado.

<sup>27</sup> Francisco Delich, nació en 1937, abogado, político y profesor universitario, fue designado en el gobierno de Alfonsín Rector normalizador de la Universidad de Buenos Aires.

En ese contexto, a principios de la década del '70 funda el Movimiento de Renovación y Cambio, expresión interna de la UCR con la que sustenta su precandidatura presidencial en mayo de 1972, perdiendo frente al Dr. Balbín. A pesar de permanecer dentro del partido, Alfonsín comienza a expresar un nuevo radicalismo, con mayor nivel de apertura que el de la conducción partidaria.

Ese nuevo radicalismo se diferencia de la conducción de Ricardo Balbín, Alfonsín (Muiño, 2013: 77) "se interesa en los académicos, los universitarios, los pensadores. Busca, sobre todo, en el ancho espacio del progresismo y la izquierda." Entre las figuras reclutadas puede citarse a Aldo Neri<sup>28</sup>, Germán López<sup>29</sup>, Roque Carranza<sup>30</sup>, Raúl Borrás<sup>31</sup>, Bernardo Grinspun<sup>32</sup>, Jorge Roulet, Jorge Sábato<sup>33</sup> y Dante Caputo<sup>34</sup>.

Previo al golpe de estado de 1976, Alfonsín es cofundador de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos<sup>35</sup> (APDH), desde ese lugar se denuncian a fines de 1975 las muertes y violaciones a los derechos humanos aplicados por el organismos paraestatal denominado Triple A<sup>36</sup> (Alianza Anticomunista Argentina); para posteriormente desarrollar una importante tarea por la vida de las personas detenidas en los centros clandestinos de detención durante el proceso militar. En ese contexto Alfonsín fue uno de los pocos dirigentes políticos que presentó hábeas corpus en favor de los detenidos, participando por fuera de la UCR en esa encomiable tarea.

Tal como lo explica Novaro (166) "Entre las organizaciones de derechos humanos más activas en este período, cabe mencionar también al Centro de Estudios Legales y

---

<sup>28</sup> Aldo Neri, nació en 1930, es médico y político, fue Ministro de Salud y Acción Social entre 1983 y 1986, período en el que desarrollo los programas de asistencia que marcaron toda la gestión del gobierno del Dr. Alfonsín.

<sup>29</sup> Germán López (1919-1989), estrecho colaborador del Dr. Alfonsín, fue Secretario general de la Presidencia y Ministro de Defensa.

<sup>30</sup> Roque Carranza (1919-1986), Ingeniero y Economista, cercano colaborador del Dr. Alfonsín, se desempeñó en su gobierno como Ministro de Obras y Servicios Públicos y luego como Ministro de Defensa.

<sup>31</sup> Raúl Borrás (1933-1985), periodista y político, fue Diputado Nacional entre 1973 y 1976. Estrecho colaborador del Dr. Alfonsín, fue su jefe de campaña y luego su Ministro de Defensa.

<sup>32</sup> Bernardo Grinspun (1925-1996). Economista y militante radical. Fue el primer Ministro de Economía del gobierno de Alfonsín.

<sup>33</sup> Jorge Federico Sábato (1938-1995), especializado en el área de la ciencia política, fue un estrecho colaborador del Dr. Alfonsín, fue vicedecano y luego Ministro de Educación de su gobierno.

<sup>34</sup> Dante Caputo, nació en Buenos Aires en 1943, estrecho colaborador del Dr. Alfonsín, fue su Ministro de Relaciones Exteriores y Culto entre 1983 y 1989.

<sup>35</sup> APDH, organización fundada en diciembre de 1975, con el objetivo de defender los derechos humanos en una de las etapas más violentas de la historia argentina.

<sup>36</sup> Triple A, grupo paramilitar y terrorista de la extrema derecha peronista, liderada por José López Rega, responsable de innumerables atentados y asesinatos en la década del '70.

Sociales (CELS), que reunía a abogados especializados en presentar hábeas corpus por los desaparecidos, y la APDH, una entidad que databa de los tiempos de la Triple A y reunía a religiosos de distintas confesiones, algunas personalidades públicas y dirigentes políticos que se atrevían a desafiar las barreras impuestas por el Proceso (en el directorio de la APDH figuraban Raúl Alfonsín (...), los socialistas Alfredo Bravo y Alicia Moreau de Justo, y los obispos Miguel Hesayne y Jaime de Nevares, entre otros). Eran muy pocos los que se atrevían a dar ese paso (...)"

En idéntico sentido es la opinión de Graciela Fernández Meijide<sup>37</sup> (Muiño, 2013: 101) "Éramos muy pocos; no llegábamos a veinte. Claro, no había ningún rédito. En la APDH estaba el pedazo más progresista de lo que hubiera. Alfonsín era el progresismo en la UCR, los metodistas eran el progresismo de los evangélicos, Monseñor De Nevares era el progresismo en la Iglesia Católica, y lo mismo Marshall Meyer en el judaísmo. (...) Alfonsín era una persona agradable. (...) Generalmente él era el primer político en poner la firma a nuestros documentos. En bastante soledad. Estaban Alende, Alfredo Bravo, Alicia Moreau de Justo, Susana Pérez Gallart. De los peronistas no venía nadie. (...) No había rédito político. Más bien corrías riesgos".

Alfonsín desarrollaba todo tipo de actividades en pos de proteger la vida y la integridad física de las personas detenidas en forma arbitraria, un ejemplo de su actitud como abogado fue la defensa del líder del ERP Mario Santucho<sup>38</sup>, con quien tenía enormes diferencias políticas, sin embargo le parecía importante garantizar el debido proceso judicial en todas las causas. Al mismo tiempo Alfonsín desempeña una intensa actividad en pos de atender las cuestiones vinculadas con el partido, inició una serie de contactos internacionales, con un doble objetivo, denunciar lo que sucedía en el país y por otro lado establecer contactos que le permitieran transformarse en un actor relevante de una futura transición. Sus viajes tuvieron por destino América Latina, Estados Unidos, Asia, la URSS y Europa Occidental; en muchos casos logrando entrevistarse con los líderes de la Internacional Socialista, e inclusive recibe en el país a un equipo de Amnesty Internacional en el año 1977. Al mismo tiempo, fue construyendo el núcleo de su

---

<sup>37</sup> Graciela Fernández Meijide, nació en Avellaneda en 1931, es dirigente política, y fue fundadora de la APDH.

<sup>38</sup> Mario Santucho (1936-1976), dirigente guerrillero, líder del ERP, fue asesinado en 1976.

propuesta política a través de los artículos en las publicaciones “Inédito” y “Propuesta y Control<sup>39</sup>”.

La expresión más sistemática de esas opiniones aparece en 1980, con la publicación del libro “Raúl Alfonsín: La Cuestión Argentina”, donde comienza a dar forma concreta a su propuesta política.

(Alfonsín, 1980: 11) “La democracia no es un lujo. Es la primera condición. Pero es cierto, debemos explicar (...) la democracia no sólo requiere acatar la decisión de la mayoría sino también respetar a las minorías y someterse a una serie de controles y recaudos que limitan y permiten rectificar la decisión de los gobernantes. No se elige a nadie con la posibilidad de usar el poder discrecionalmente; (...)”

Esa visión claramente republicana va a ir acompañada de un progreso vinculado al contenido social de la democracia: (Alfonsín, 1980: 11) “Pero no sólo es la inseguridad por la integridad física la fuente del temor de los argentinos. Es, además, la falta de vigencia de sus otros derechos elementales, como el derecho a la educación, a la salud, a una vivienda adecuada, a un nivel de vida digno y a la participación, lo que genera su incertidumbre.”

Alfonsín pone foco en la sociedad y en la necesidad de pensar en una salida que incluya una reformulación de criterios básicos; (Alfonsín, 1980: 11) “lo más grave que le ocurre a la Argentina es que se ha minado la fe y la voluntad de su pueblo, y que ahí se juega la vida o muerte de nuestra patria tal como la conocemos y la queremos. Y esto no lo digo en virtud de una suerte de idealismo romántico y utópico sino en términos descarnadamente realistas. La actitud que describo es grave y tiene una designación sociológica precisa, la anomia, que implica la ausencia o carencia de un marco normativo de valores capaces de orientar los comportamientos individuales o colectivos para la vida en sociedad.”

Alfonsín pensaba en 1980 en pasos graduales hacia una transición democrática; su militancia política durante el golpe militar no se detuvo bajo ninguna circunstancia, con una actitud acerca de las violaciones a los derechos humanos que no fue compartida por

---

<sup>39</sup> "Inédito" y "Propuesta y Control", publicaciones de perfil técnico político en la que se difunden las ideas de los dirigentes e intelectuales cercanos al Movimiento de Renovación y Cambio que lideraba Raúl Alfonsín.

la conducción partidaria balbinista. Con la muerte de Ricardo Balbín a fines de 1981, Alfonsín se transforma en el líder natural de la UCR, a pesar de no tener el control del aparato partidario, pero se inicia una tarea de fuerte diferenciación del peronismo, que profundiza con su nueva publicación “Ahora, mi propuesta política” (Alfonsín, 1983).

En el nuevo libro amplía el concepto de democracia expuesto en la Cuestión Argentina al sostener: (Alfonsín, 1983: 23) “(...) la aparición de lo que ha sido llamado el estado social de derecho, caracterizado por su propósito de compatibilizar en un mismo sistema las formas de producción capitalista y la búsqueda de un bienestar general a través de la pluralización de la igualdad de oportunidades para la preservación de la salud, la educación, el ocio y el goce estético.”

Sus argumentos expresan con énfasis la necesidad de que la recuperación de la democracia genere condiciones de gobernabilidad, ese es el recorrido de una democracia social, con un claro acercamiento de Alfonsín y del radicalismo a la internacional socialista, con dos argumentos muy claros, el primero advertir al mundo sobre la cuestión argentina, y en segundo lugar empezar a expresar las condiciones de la realidad internacional y el rol que debía desempeñar la Argentina en ese escenario.

Para consolidar la lucha por la recuperación democrática en la región Alfonsín propone la internacional democrática latinoamericana, integrada por partidos que luchan por la libertad, la justicia y la igualdad. (Alfonsín, 1983: 38) “La política exterior de cada uno de los países latinoamericanos debería expresar una reivindicación nacional y regional, frente a las diversas manifestaciones discriminatorias características de la dependencia y el neocolonialismo. (...) El nuevo organismo de los partidos democráticos latinoamericanos deberá actuar en dos direcciones: hacia adentro, para apuntalar todas las luchas democráticas del continente, y hacia afuera, con el propósito de influir sobre los dirigentes democráticos de Europa y los Estados Unidos.”

Empieza a desempeñar un papel distinto la cuestión internacional, la apertura política no era un tema de índole exclusivamente nacional, se comprende como un juego político más complejo e interdependiente; Alfonsín tenía una mirada internacional del tema de la transición y consolidación democrática (Alfonsín, 1983: 54) “En la ciudad de Quito, en septiembre de 1982, propusimos y quedó concretado, el Foro de los Partidos Democráticos de América. Una acción concertada de los grandes partidos democráticos

latinoamericanos que no descarte la solidaridad de los sectores progresistas de Estados Unidos, que tenga en cuenta la disposición altamente estimulante de los partidos democráticos europeos, puede ser el comienzo de un camino para lograr la vigencia real de las instituciones democráticas en nuestras repúblicas dentro de las cuales pueden darse las bases para el desarrollo económico y el progreso social".

Alfonsín presta especial atención a las experiencias de las distintas transiciones democráticas, y pone énfasis en el caso español de 1975. (Alfonsín, 1983: 41) "Será necesario arribar a un pacto político-social en el que se definan cuáles han de ser durante un período determinado las pautas de acumulación requeridas para la reconstrucción económica y cuáles las formas de redistribución que atiendan a elementales requerimientos de justicia social. Los españoles, con los pactos de la Moncloa, han dado un ejemplo interesante." En este sentido expresa interés por la participación de los sectores del trabajo en el pacto social poniendo como ejemplos las posturas de los sindicatos británicos, italianos y alemanes para el cuidado de la productividad y desempeño de la producción de estos países en el mercado internacional, y por ende protegiendo los empleos, como cuestión primordial antes de discutir salarios o condiciones de trabajo, una visión global del empleo y no corporativa del rol de los sindicatos.

En la visión de Alfonsín, Europa debía desempeñar un rol clave para la estabilidad política de la región, y considera que la colaboración de España era especial en el sentido de la ligazón histórica y por su condición de nueva democracia. Piensa en una transformación de una cultura autoritaria hacia una cultura democrática definiendo a la democracia no como un régimen político sino como algo más profundo, un "estilo de vida".

Ese estilo de vida incluye juzgar la conducta de los miembros de las Fuerzas Armadas acerca de la violación de los derechos humanos, pero al mismo tiempo proponer la transformación de las instituciones militares en instituciones democráticas planamente incorporadas a la vida republicana. Para eso plantea un control parlamentario sobre el desempeño de las fuerzas con plena vigencia de la atribución del Presidente de la República como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Lo que se ha denominado en este trabajo “mirada internacional de la transición”, incluye también el desempeño de las políticas exteriores de los países sudamericanos en términos de integración, (Alfonsín, 1983: 72): “No puede ignorarse, tampoco, un hecho evidente, pero también negado o silenciado a la hora de las declaraciones: no sólo no constituimos una unidad política con todos los caracteres comunes necesarios para garantizar proyectos de cooperación exitosos, sino que, además, no hemos superado conflictos entre nuestros países. Una y otra vez esos conflictos nos colocan al borde de enfrentamientos y alientan carreras armamentistas en sociedades que, en muchos casos, por lo menos para algunos sectores, no han alcanzado niveles dignos de subsistencia”.

Este conjunto de definiciones se combina con los aspectos centrales a describir de nuestro objeto de estudio que es la política exterior, donde aparecen los argumentos que vinculan al Alfonsín candidato con el Alfonsín presidente en ejercicio. Las líneas centrales pensadas sobre política exterior durante la campaña electoral giran en torno a la reinserción internacional del país; este concepto parte del presupuesto de un fuerte aislamiento al que estaba sometida la Argentina durante el Proceso. El primer estigma de ese aislamiento había girado en torno a la política represiva, si bien el contexto regional era proclive a la lucha antsubversiva con acompañamiento por parte de Estados Unidos en el contexto de Guerra Fría, las denuncias internacionales eran un fuerte inconveniente para el gobierno militar.

El tema militar fue controversial, el inicio de la tarea represiva tuvo acompañamiento social, cuestión que se observaba en dos aspectos; el primero, el relato en términos de guerra contra la subversión que se desarrollaba desde los medios de comunicación, cuya mayoría estaba en manos del gobierno; y el segundo, el aislamiento de los grupos de derechos humanos que con enorme valentía denunciaban la represión. El camino interno estuvo claramente allanado para la ejecución del plan represivo sin mayores inconvenientes.

Con un frente interno bastante favorable, los inconvenientes surgieron del plano externo; esas denuncias fueron incluidas por el gobierno de facto en lo que denominaron la “campaña anti argentina”. El argumento central del gobierno acerca de dicha campaña se sustentaba en que algunos países occidentales no tenían real dimensión acerca del problema de la subversión.

Y el segundo elemento definitorio de esta situación de aislamiento está dado por la “Guerra de Malvinas”; si bien las consecuencias sobre este episodio serán desarrolladas más adelante porque han sido determinantes para que se produzca la transición democrática, es importante explicar que una decisión tan trascendente de política exterior como es la recuperación por medio de la fuerza de un territorio; no fue tomada por las condiciones del escenario internacional, sino como una necesidad de política doméstica, cual fue la búsqueda de relegitimación social por parte de la dictadura.

Si bien Argentina obtuvo apoyo de los países latinoamericanos, la aventura bélica fue un fracaso rotundo, el país se rindió sin ningún tipo de condicionamiento, perdió su capacidad de negociación sobre la discusión en torno a la soberanía del archipiélago y quedó expuesta ante el mundo como un estado agresor.

Estas dos circunstancias hicieron que las propuestas de campaña de los partidos democráticos en referencia a la política exterior giraran alrededor del concepto de reinserción internacional. En lo que se refiere específicamente al candidato radical sus líneas argumentales recorrieron los siguientes caminos: (Alfonsín, 1983: 103) “El rumbo por seguir tiene una vertiente interior y otra exterior; pero ambas están estrechamente vinculadas y se confunden en su primer presupuesto: el renacimiento de la República. En efecto, no es posible pensar como habremos de proyectarnos en el campo de las relaciones internacionales, si no superamos la actual desintegración de nuestra sociedad y de todo el Estado argentino, ya que no hay ámbito del quehacer nacional que no requiera de todos nosotros un esfuerzo de reconstrucción. El primer requisito de nuestra política exterior será, entonces, la integración de la sociedad argentina. (...) Una visión realista y objetiva del país y del mundo debe servirnos como hilo conductor para producir los hechos políticos necesarios, aquellos que nos permitan alcanzar los objetivos que nos fijemos. En este sentido hay que advertir que los errores cometidos en este campo nos han llevado a un aislamiento casi total: salir de él implicará una tarea de cuidadosa recomposición de nuestras relaciones en escala mundial.”

Para Alfonsín, es verdaderamente crucial para el diálogo entre los Estados el modo en que ellos se organizan en lo interno. Su propuesta le otorgó un capítulo importante a definir los ejes centrales de la política exterior, planteando como prioridad la desmitificación de la campaña anti argentina, que en su opinión no era tal, simplemente

el mundo observaba con espanto las vejaciones a los derechos humanos cometidos por parte del gobierno de facto.

Alfonsín advierte a occidente de que existe una lectura equivocada acerca del desarrollo latinoamericano, sesgada por el conflicto Este – Oeste y determinada dentro del marco de la Doctrina de la Seguridad Nacional: (Alfonsín, 1983: 109) “Los Estados Unidos y otras potencias occidentales también han alentado la instalación de regímenes totalitarios y la adhesión a sus propios fines estratégicos. (...) Ningún gobierno democrático latinoamericano ha recibido un apoyo internacional equivalente al que se ha brindado a los regímenes militaristas de este continente”.

Como así también la necesidad de contemplar la problemática Norte – Sur con la necesidad de tener una mirada integral sobre las cuestiones regionales. (Alfonsín, 1983: 33) “Hoy sabemos que en todos los países adelantados el manejo de la política comercial se considera como una parte de la política exterior, que incluye cuestiones de índole económica, política y militar. Cuando la ecuación juega entre los países desarrollados, computa costos y beneficios definidos y cuantificados, y la negociación es pareja. Cuando interviene un país subdesarrollado, la presión es inmensa porque no hay posibilidad de réplica, ante cualquier medida, aunque esta sea la de prohibir lisa y llanamente una importación tradicional”

Esta declaración de principios expresa también cuales serán los procedimientos a seguir para la obtención de logros en política exterior, conjugando sus ideales con la percepción realista del sistema internacional. (Alfonsín, 1983: 110) “La búsqueda de la paz no implica la neutralidad ética. Hemos de afirmar y afirmamos nuestra adhesión más absoluta a los propósitos y a los principios de las Naciones Unidas, en especial al respeto de los derechos humanos y de las libertades de todos, a la no intervención, a la igualdad soberana de todos los Estados, a la solución pacífica de las controversias internacionales”

Los conceptos radicales promueven un acercamiento con los países desarrollados con una lógica argumentativa que gira en torno a la idea de que la prosperidad latinoamericana es funcional a los intereses de occidente, y muy especialmente en referencia a las cuestiones de seguridad global.

La propuesta de esta política exterior se sustenta en un principio básico que es la búsqueda de la paz, con posiciones muy claras sobre los dos grandes conflictos territoriales de Argentina, la cuestión de Malvinas y los conflictos con Chile.

Con respecto al conflicto con Gran Bretaña; (Alfonsín, 1983: 116): “Nuestros esfuerzos deben tender a la incorporación definitiva de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur al territorio nacional. (...) con esfuerzos tendientes cumplir con las resoluciones de la Asamblea general de Naciones Unidas, en especial la 2065 (XX) y la 37/9, que invitan a las partes a resolver mediante negociaciones la cuestión de la soberanía sobre las islas. Pienso que el uso de la fuerza no es solución para nadie.”

Sobre el conflicto con Chile: (Alfonsín, 1983: 117-118) “La solución de este conflicto debe efectuarse por la vía de la mediación pontificia, acordada por ambas partes en el Tratado de Montevideo, suscrito en enero de 1979. (...) La propuesta debería aceptarse dejando claramente establecido ante Chile y el Vaticano que tal acuerdo deberá contener una clara referencia al principio bioceánico.”

La propuesta reconoce que es más factible resolver el conflicto con Chile que el tema de Malvinas, sin embargo plantea una línea clara en pos de mostrar actitud de diálogo y búsqueda de soluciones. (Alfonsín, 1983: 118) “Es necesario destacar, además, que el mantenimiento simultáneo de estos dos conflictos perjudica sensiblemente los intereses argentinos, tanto en lo que atañe a la convivencia estratégica cuanto en lo que respecta al desgaste político general que implica el mero hecho de que ambos subsistan al mismo tiempo.”

Este concepto sobre la paz como eje prioritario de la política exterior, se extiende al resto de los países limítrofes y de la región; a partir de la extensión y proliferación de gobiernos democráticos y la integración económica; (Alfonsín, 1983: 119) “deberemos también intentar una integración que permita el desarrollo armónico de nuestras economías y pueblos, y el florecimiento de la democracia”

Alfonsín extiende su preocupación hacia la paz en Centroamérica y a una convocatoria a los partidos políticos europeos a colaborar en el tema: (Alfonsín, 1983: 121) “Me sumo a quienes formulan un llamado a todos los sectores democráticos latinoamericanos para que promuevan la pacificación y democratización de los países

de América central, aportando su esfuerzo a los que realiza el grupo de contadora y los que aspira a llevar a cabo desde Europa la Unión Mundial Democratacristiana, la Internacional Socialdemócrata y la Internacional Liberal”.

Estas expresiones tienden a la idea de recuperar “prestigio”; su presupuesto es que la dictadura argentina ha destrozado la reputación internacional del país, razón por la que cree que su posicionamiento a favor de la paz, en estricta vinculación con el discurso de recuperación de la democracia son herramientas claves del futuro gobierno.

Esta visión humanística de la vida y de la política ha marcado el pensamiento radical argentino a lo largo del siglo XX, y se puede afirmar con absoluta certeza que el Dr. Alfonsín fue un fiel exponente de esa tradición.

## **6. Transiciones**

Este trabajo parte de un presupuesto muy sencillo pero que es necesario dejar bien en claro; “las transiciones son importantes”. Al analizar la evolución del sistema político en la región se percibe con claridad la falta de estabilidad institucional desde principios del siglo XX. No es objeto de este artículo comprender las dificultades del período entreguerras que transcurre en la primera mitad del siglo XX, pero sí es disparador del análisis observar que la condición de inestabilidad se mantiene en la segunda mitad del siglo en un escenario internacional de alta conflictividad como es el de la guerra fría. En esta etapa, las únicas excepciones de estabilidad democráticas son Venezuela y Colombia; por lo tanto, el trabajo intenta revisar brevemente que situaciones favorecieron una transición democrática tan extendida en toda la región por primera vez en su historia. Un episodio de estas características no puede producirse sólo por condiciones internas o particulares de cada Estado nacional, motivo por el cual se intenta buscar las influencias externas que colaboraron en la necesidad de producir las transiciones democráticas en Sudamérica.

Los nuevos líderes democráticos establecieron mecanismos de diálogo sobre los temas cooperativos intentando separar la solidaridad de los pueblos en pos de la lucha democrática, de los históricos conflictos que naturalmente existían entre países vecinos. Inclusive muchos de los dirigentes políticos democráticos se conocían por su militancia

política contra las dictaduras y por los lazos de solidaridad entre quienes fueron víctimas de la persecución sistemática que en forma coordinada implementaron los regímenes dictatoriales.

Las figuras prominentes de ese diálogo democrático fueron el Dr. Raúl Alfonsín, el Dr. Ricardo Lagos<sup>40</sup>, Julio María Sanguinetti<sup>41</sup> y Tancredo Neves<sup>42</sup>, quienes son un ejemplo de esta nueva etapa, que define a las relaciones intergubernamentales sobre tres grandes ejes conceptuales:

- la estabilidad democrática
- la paz
- la cooperación por medio de la integración regional

Además, y en gran parte ya explicado, de esas cuestiones particulares surge el liderazgo del Dr. Raúl Alfonsín, que lo transforman en un actor de enorme incidencia sobre el resto de las transiciones sudamericanas. En la visión del gobierno del Dr. Alfonsín las transiciones son una gran oportunidad para garantizar la estabilidad democrática con superación de históricos conflictos; esos objetivos son una clara referencia a la situación europea, sintetizados en la idea de “un proceso constructivo de paz e integración en la región”.

La influencia de Europa es trascendente, y se manifestó en cuestiones centrales del diseño de la política exterior argentina, definidas en las variables derechos humanos, paz e integración. Europa se había posicionado como una región comprometida con la vigencia de valores democráticos, y en continuidad con esa expresión avanzó sustancialmente con el desarrollo de la eurozona, espacio de paz e integración que se transformará en el modelo más extendido y completo del mundo contemporáneo, a estas consideraciones se las resume en el concepto “potencia civil”.

---

<sup>40</sup> Ricardo Froilán Lagos Escobar, nació en Chile en 1928, abogado y político, fue Presidente de su país entre el año 2000 y 2006.

<sup>41</sup> Julio María Sanguinetti, nació en Uruguay en 1936. Abogado y político, fue dos veces Presidente de su país entre 1985 y 1990 y entre 1995 y 2000.

<sup>42</sup> Tancredo Neves (1910-1985), político y abogado brasileño, fue electo Presidente de su país en enero de 1985, pero no logró asumir fruto de una enfermedad y posterior fallecimiento,

Además existía una referencia ineludible a las transiciones democráticas de España<sup>43</sup>, Portugal<sup>44</sup> y Grecia<sup>45</sup>, que finalizan con las últimas experiencias autoritarias de la Europa occidental. Debe considerarse que especialmente el caso de Portugal y España son de esencial influencia en la realidad latinoamericana por cuestiones de lazos históricos y culturales, aunque el caso griego marcado por el conflicto por Chipre tuvo características similares a las de Argentina luego del conflicto por las Islas Malvinas.

También es importante la política gradual de integración que se inicia con los tratados que constituyen la Comunidad Europea del Carbón y del Acero -CECA<sup>46</sup>- en 1951: demostrando empíricamente que un proyecto de integración gradual es posible. La revisión estratégica de estos aspectos se plantea a partir de cambiar grandes acuerdos macro como la ALALC<sup>47</sup> y la ALADI<sup>48</sup>, por procesos escalonados y concretos tal como se fue dando la integración entre Argentina y Brasil, que posteriormente incorpora a Uruguay y Paraguay en la formación del Mercosur<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> La transición democrática en España, es el período que se inicia con la muerte de Franco en 1975 y que transcurre hasta la sanción de la nueva Constitución en 1978.

<sup>44</sup> En Portugal, un contexto de inestabilidad se inicia el proceso de transición en 1974, convocando a elecciones para el mes de abril de 1975.

<sup>45</sup> Transición política determinada por el conflicto bélico entre Grecia y Turquía en 1974, por la ruptura de los acuerdos alcanzados en 1960 para la convivencia entre los grecochipriotas y los turcochipriotas. El resultado de ese conflicto implicó la ocupación turca del tercio del norte de la isla, con la división del territorio entre la República Turca del Norte de Chipre y la República de Chipre gobernada por los grecochipriotas. esa circunstancia produjo la caída del gobierno dictatorial griego que gobernaba el país desde 1967. El líder de la transición fue Konstantinos Karamanlis.

<sup>46</sup> La constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), es el primer paso de una unión económica y política de los países europeos para lograr una paz duradera. Sus seis fundadores son Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Ese periodo se caracteriza por la guerra fría entre el este y el oeste.

[http://europa.eu/about-eu/eu-history/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_es.htm) , 1 de marzo de 2012.

<sup>47</sup> El Tratado de Montevideo 1980, que instituyó a la ALADI, sustituyó al Tratado suscrito el 18 de febrero de 1960 por el cual se había creado la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio). Con esta sustitución se estableció un nuevo ordenamiento jurídico operativo para la prosecución del proceso de integración, que se complementó con las resoluciones adoptadas en la misma fecha por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC. Ambos Tratados coincidían en los mismos objetivos y perseguían como meta final a largo plazo, el establecimiento de un mercado común latinoamericano. Muestra de esta sintonía fue la continuidad que se reflejó en dos de las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros. La primera de ellas, hacía referencia a la revisión de las concesiones otorgadas en los distintos mecanismos de desgravación arancelaria del Tratado de Montevideo 1960, con el objeto de incorporarlas al nuevo esquema; y la segunda, a la revisión y adecuación de las normas vigentes en la estructura jurídica de la ALALC.

<http://www.aladi.org/nsfaladi/preguntasfrecuentes.nsf/fd7fc5dc8b0352c1032567bb004f8e78/13f6e7196ef45a2032574be0043f187?OpenDocument> , 1 de marzo de 2012.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Mercosur, creado el 26 de marzo de 1991, por medio del Tratado de Asunción, en donde Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, expresan la intención de ampliar sus mercados nacionales, a través de la integración.

[http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2#antecedentes](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2#antecedentes) , 1 de marzo de 2012.

## 6.1. Transiciones en Sudamérica

La región sudamericana ingresa en la década del '80 en un proceso de democratización que contiene dos aspectos novedosos: la expansión de gobiernos democráticos y su continuidad a lo largo de las tres últimas décadas. Tal como demuestra el siguiente cuadro, con la transición ecuatoriana se inicia una etapa que involucra a toda la región y que, con el caso chileno, pone a toda Sudamérica en condición democrática.

| País      | Fecha de la transición | Forma de la transición al nuevo régimen | Presidente que inauguro el nuevo régimen |
|-----------|------------------------|---|--|
| Ecuador   | 1979                   | Elección                                | Jaime Roldós                             |
| Perú      | 1980                   | Elección                                | Fernando Belaunde Terry                  |
| Bolivia   | 1982                   | Elección                                | Hernán Siles Suazo                       |
| Argentina | 1983                   | Elección                                | Raúl Alfonsín                            |
| Brasil    | 1985                   | Elección                                | José Sarney                              |
| Uruguay   | 1985                   | Elección                                | Julio María Sanguinetti                  |
| Paraguay  | 1989                   | Golpe de Estado                         | Andrés Rodríguez                         |
| Chile     | 1989                   | Elección                                | Patricio Alwyn                           |

Es necesario aclarar algunas situaciones particulares de la región que el cuadro anterior no contiene. La Guayana Francesa es un Departamento de ultramar de Francia, razón por la cual no tiene condición de Estado nacional. La República Cooperativa de Guyana declara su independencia en 1966, y Surinam la concreta en 1975, razón por la cual ambos países están en los años '80 concretando la formación de sus Estados Nacionales. Las otras dos excepciones son Colombia y Venezuela, países que encuentran hacia fines de la década del '50 una fórmula de estabilidad democrática por vía de la negociación y de un reparto del poder que no le generó inconvenientes internos ni tampoco dificultades en su relación con los Estados Unidos.

Los ejes centrales de la transición están determinados por:

- Un conflicto inexorable vinculado al tema de la deuda. El brutal endeudamiento de los años '70 produce situaciones que obligan a una renegociación, con el objetivo de encarar procesos de ajuste que hagan viables el pago de los compromisos asumidos.
- La década de los '80 fue complicada para los precios internacionales de los commodities.
- El desgaste de las gestiones autoritarias es un elemento que debe considerarse por separado, no hay un patrón común al respecto. Una situación es la de Argentina, cuya dictadura debe abandonar el poder por el episodio de Malvinas; y situaciones distintas tenemos en Chile o Brasil, donde los gobiernos autoritarios tienen posiciones de poder y logran fijar condiciones en los procesos de transición.

Es importante reconocer que no todas las experiencias autoritarias son iguales, y que interactúan distintas modalidades con sectores más duros y blandos, oportunistas, o con posiciones más dialoguistas, y que por lo tanto la apertura democrática tendrá distintos perfiles y condiciones. En cada contexto particular, los procesos de democratización pueden dividirse según O'Donnell (O'Donnell, 1997: 221) en dos transiciones: La primera es la que va desde el régimen autoritario anterior hasta la instalación de un régimen democrático. La segunda va desde ese gobierno hasta la consolidación de la democracia o, en otras palabras, hasta la vigencia efectiva de un régimen democrático". Para el objeto del presente trabajo se tendrá en cuenta la primera transición, concentrando su análisis en los inicios de la década del '80.

En ese contexto es importante aclarar la posición de Estados Unidos sobre el tema de las transiciones, al respecto (Boersner, 1996: 267): "Hasta 1983, el gobierno del presidente Reagan se limitaba a ejercer presiones a favor de la libertad económica o de empresa, y no actuaba para promover la democracia política. Los teóricos conservadores norteamericanos –Grupo Santa Fe y Jane Kirkpatrick- establecieron una distinción entre el llamado "autoritarismo" (dictadura de derecha favorable a la empresa privada) y el "totalitarismo" (dictadura de izquierda con economía estatizada). Para la profesora Kirkpatrick, el "autoritarismo" era tolerable y hasta necesario en ciertos casos, en tanto el "totalitarismo" debía ser atacado y destruido implacablemente. Cuando se inició el proceso de democratización política en Latinoamérica a partir de 1983, el presidente Reagan y sus asesores quedaron sorprendidos. Comenzaron a revisar su tesis y se

convencieron de que, efectivamente, para los intereses del Norte era conveniente la existencia de gobiernos pluralistas en el Sur. De entonces en adelante, el discurso oficial estadounidense enfatizaba la lucha por la democracia representativa en el hemisferio.”

En dicha década el escenario internacional es proclive a las soluciones democráticas, fruto de los desarreglos de las etapas autoritarias. Existen distintas variables que definen las condiciones de esas transiciones, siguiendo las definiciones (O'Donnell y Schmitter, 1998: 142); "en las transiciones por transformación o reforma, la interacción entre reformistas y conservadores dentro del gobierno fue vital; en esos casos los primeros dominaron a los segundos, y en la oposición los moderados fueron más poderosos que los radicales. En el caso de las transiciones por ruptura o colapso, la interacción clave se dio entre los moderados y radicales de la oposición, por un lado, y entre la oposición y el gobierno, por otro. Por último, la transición pactada o por reemplazo, la negociación principal se dio entre los grupos moderados de ambos lados que, a su vez, dominaban a los intransigentes de sus sectores".

Es interesante pensar este esquema de tipo de transición para describir el proceso en Europa y luego en Sudamérica. Como ejemplos de transición por transformación pueden citarse los casos de España (1975-78) y Brasil (1980-85). En cambio, transiciones por ruptura pueden ser los casos de Argentina (1982-83) y Grecia (1974). Como caso intermedio puede considerarse a Uruguay (1985).

En ese contexto, las claves de la transición están dadas entre los actores salientes y los actores entrantes, siendo eje central de esa relación problemática, las consecuencias de la política represiva y su impacto sobre la cuestión de los derechos humanos. Son muy interesantes las reflexiones y las citas que realiza el propio Dr. Alfonsín en su “Memoria Política” al respecto de los propósitos y dificultades que implicaban para las transiciones los juicios sobre el pasado reciente sobre violaciones a los derechos humanos (Alfonsín, 2004: 43): “Samuel Huntington, después de analizar diferentes experiencias, incluyendo a la Argentina, y de ofrecer una lista de argumentos a favor y en contra de los juicios por derechos humanos, llegó a la conclusión de que cuando la transición democrática se consigue a través de la transformación del régimen anterior, las persecuciones penales deben ser evitadas dado que los costos políticos sobrepasan en mucho los beneficios morales.”

¿Cuáles son los beneficios morales? En realidad se está hablando de política, y los riesgos son altos desde el punto de vista de garantizar el orden en la transición, por eso la referencia al profesor Ackerman (Alfonsín, 2004: 43): “Mucho más duro (con respecto a Huntington) fue el profesor de la Universidad de Yale Bruce Ackerman, que en su tesis *The Future of Liberal Revolution* advirtió sobre lo que denomina “el espejismo de la justicia correctiva”, con el argumento de que los revolucionarios liberales que intentan forjar un nuevo sistema democrático usualmente poseen un gran capital moral y poco capital organizativo. En consecuencia, al involucrarse en un proceso de justicia retroactiva se arriesgan a perder el capital moral debido a la escasez del capital organizativo. Utiliza la experiencia argentina señalando que mi gobierno logró “sólo un puñado de condenas” que evidenciaron, a su criterio, el fracaso de esa política.”

Por eso para Alfonsín, en el mundo académico norteamericano nadie le hubiera aconsejado revisar el pasado (Alfonsín, 2004: 44): “El profesor Juan Linz, también de la Universidad de Yale, sostuvo, aún con mayor dureza, que los gobernantes de los sistemas democráticos en transición tienen una tendencia a llevar adelante una política que se podría llamar “de resentimiento” contra las personas y las instituciones que se identifican con el viejo orden.”

Las expresiones de preocupación acerca del costo de construir la democracia sobre la base de la búsqueda de la verdad, también partieron de la política, Alfonsín recuerda algunos episodios muy elocuentes sobre el tema (Alfonsín, 2004: 44): “Numerosos amigos me pedían que cerrara la cuestión de los derechos humanos hacia el pasado. Durante una visita de Estado, el presidente de Italia, Sandro Pertini, me dijo preocupado: “*¡Finishela con los militares, caro presidente!*”.

La discusión era clara y estuvo contenida tanto en el análisis académico como en el político, acordar una amnistía daba previsibilidad para los actores del régimen saliente y del entrante acordando no revisar el pasado y fijando metas hacia el futuro, construyendo una democracia sobre el “olvido”; o asumir los costos y los riesgos de revisar el pasado para construir una democracia sobre la base de la verdad y la justicia produciendo una ruptura notable entre el régimen saliente y el entrante.

El camino elegido por el gobierno radical expresa una sinergia con dos cuestiones muy importantes, la propia trayectoria del Dr. Alfonsín y su desempeño como miembro de la APDH durante la dictadura. El impulso que su figura fue teniendo a lo largo de la campaña electoral potenciaron mucho más los elementos de ruptura con el pasado, que los aspectos consensuales que sin lugar a dudas también tenía Alfonsín y una parte importante de su partido. Es muy interesante observar con detenimiento las difíciles condiciones de esa transición, y las convicciones que le permitieron al Dr. Alfonsín conducir a la sociedad argentina amalgamando su angustia colectiva en un proyecto de paz y esperanza.

Esas convicciones hicieron posible que objetivos tan nobles como la paz construida sobre la verdad y la justicia, en democracia y con plena vigencia del estado de derecho, le otorgaran al radicalismo, pero en definitiva a una fuerza no peronista, la responsabilidad de conducir ese proceso. No había condiciones para proponer limitaciones a esa movilización extraordinaria de la sociedad argentina en busca de un cambio y una nueva oportunidad.

La comprensión de esa situación es lo que hizo posible que, reconociendo los riesgos expresados por académicos y por políticos, el contexto argentino exigía dejar asentadas las nuevas bases de la democracia sobre una búsqueda de la verdad que impusiera una concientización plena y absoluta de abandonar definitivamente para el país las formas violentas de resolución de sus conflictos.

Por lo tanto, cada proceso merece ser analizado con las advertencias y particularidades que definieron las condiciones de su transición. Entre las generalidades posibles se puede advertir las dificultades económicas que golpeaban a las economías endeudadas de la región, la crisis de legitimidad y el desprestigio de los gobernantes dictatoriales, y los reclamos de la sociedad civil en pos de recuperar los derechos constitucionales.

Dentro de ese escenario, el caso argentino resalta como extremadamente complejo, al producirse con posterioridad a un conflicto bélico. De hecho sólo tiene puntos de encuentro con la transición griega, que se inicia en 1974 luego del conflicto con Chipre. El régimen militar plantea una salida abrupta luego de la firma de la rendición incondicional frente a Gran Bretaña en el conflicto austral. Para avanzar en la consolidación de la democracia (O'Donnell, 1997: 224), "los actores democráticos

deben, por lo menos: a) neutralizar a los actores incondicionalmente autoritarios, ya sea aislándolos en lo político o bien convirtiéndolos en sectas que no amenazan la supervivencia del régimen; y b) en relación con los actores neutrales, fomentar preferencias o por lo menos prácticas compatibles con el funcionamiento de la democracia". Para concluir que, "la transición debe ser entendida como un episodio complejo y contradictorio en el que se desarrollan episodios democráticos (elecciones) en sociedades que vienen de una educación y un estilo de vida marcado por las experiencias autoritarias".

## **6.2. Qué marco de referencia brinda Europa**

Es importante aclarar que Europa no es un marco de referencia sólo para el caso sudamericano; su proceso de integración es el más trascendente del mundo contemporáneo, razón por la cual es una experiencia ineludible en la materia. Las razones por las que Europa avanza en la integración no son objeto de este trabajo, sin embargo es importante resaltar algunas consideraciones del escenario europeo de la posguerra.

Luego de las reuniones de Yalta y Potsdam, que definen las condiciones de la posguerra entre Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética, aparecen en Europa voces que sostienen como salida la integración. En la histórica ocasión de la creación de la CECA, fue el ministro francés Robert Schumann quien argumentó a favor de producir gradualmente la integración, base del desarrollo posterior de la Unión Europea. La famosa frase de Jean Monnet "no coaligamos Estados, unimos hombres", define con claridad esa situación, que tiene por punto de partida institucional el Tratado de Roma de 1957, donde se da puntapié inicial a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica. En la primera se constituyen las cuatro famosas libertades de circulación de personas, servicios, mercancías y capitales. Y en la segunda, se promueve la coordinación para el desarrollo de programas de investigación tendientes al uso pacífico de la energía nuclear.

La posibilidad concreta de aquellas libertades fue factible porque los seis países fundadores de la CEE (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos) constituyeron una Unión Aduanera, suprimiendo los aranceles entre los

miembros y estableciendo un arancel externo común. A doce años de finalización de la Segunda Guerra, Europa planteaba con lucidez y convicción cuáles son los caminos más razonables para consolidar la recuperación económica e institucional, cuya continuidad va a permitir los tratados de adhesión con los que se incorporan en 1972 el Reino Unido de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda; en 1979, Grecia; y en 1985, España y Portugal.

La integración de España y Portugal consolida la unidad europea occidental y democrática, demostrando un sendero virtuoso de integración gradual en términos económicos y políticos. Estas circunstancias muestran una Europa que ofrece un modo creativo de resolución de conflictos, con una particularidad muy importante para la agenda sudamericana: paz, democracia e integración, tres elementos ausentes en la agenda regional, pasan a ser de vital importancia en la década del '80.

En 1979 se produce la primera elección por sufragio universal directo de los miembros del Parlamento Europeo, esto permite la construcción de bloques políticos que expresan posiciones ideológicas, antes que intereses nacionales. En 1983, los países europeos se comprometen a trabajar para mejorar las relaciones interinstitucionales, las competencias comunitarias y la cooperación política. Posteriormente, la Comisión Jacques Delors<sup>50</sup> promueve una serie de iniciativas legislativas tendientes a consagrar plenamente el mercado interior europeo, y en 1986 se firma el Acta Única Europea (AUE) con el fin de modificar normas de funcionamiento de las instituciones de la comunidad y reactivar la integración, especialmente en áreas de investigación, desarrollo, medio ambiente y política exterior común.

Sin lugar a dudas la firma de esta acta única marca una aceleración de la integración; al entrar en vigor en 1987 (Rosas, 1996: 54, citado por Miguez, 2013: 46): “El objetivo era la eliminación de las barreras a la circulación de mercancías, servicios, capitales y personas, impulsando una futura unión monetaria, avanzando sobre el Tratado de Roma y el fortalecimiento de las instituciones políticas. Estos sucesos dieron inicio a una nueva etapa en el proceso de integración regional conocida como de “reactivación”, a diferencia del período inmediatamente anterior (1973-84), al que se lo ha denominado como de los “años somnolientos”.

---

<sup>50</sup> Jacques Delors: político socialista francés, quien luego de desempeñar distintos cargo en su país accede la Presidencia de la Comisión Europea en 1985 hasta 1995. Durante ese período se sanciona el famoso Tratado de Maastricht que en 1993 da forma a la Unión Europea.

Esta reivindicación de las instituciones internacionales se sustenta en la posibilidad cierta de previsibilidad, en palabras de Robert Keohane: (Keohane, 1993: 14-15) “La perspectiva de las relaciones internacionales, que llamo “institucionalismo neoliberal”, no afirma que los estados estén siempre altamente constreñidos por las instituciones internacionales. Tampoco proclama que los Estados ignoren los efectos de sus acciones sobre la riqueza o el poder de otros Estados. Lo que aduzco es que las acciones estatales dependen, considerablemente de los acuerdos institucionales prevalecientes, los cuales afectan:

- el flujo de información y las oportunidades de negociar;
- la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos; de allí su capacidad para tomar, en primer término, compromisos creíbles; y
- las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales.”

El modelo político europeo produce acciones políticas constreñidas en su diseño institucional, siendo la mejor reivindicación del ideal kantiano acerca de que “la cooperación es posible”. Estas ideas impactan en el desarrollo de las transiciones sudamericanas, con cuestiones explícitas para el caso argentino.

Para Simonoff (Simonoff, 1996: c.7 – p.3) esta incidencia se ve con claridad en la agenda de prioridades del gobierno del Dr. Alfonsín: “Es muy claro que existen tres preocupaciones básicas. En el discurso inaugural (...): uno es el problema de la paz, el desarme y la vigencia de los derechos humanos, otro la formación de una política exterior independiente, y tercero el reclamo por un orden internacional más justo. (...) Existe además en materia de política internacional la adopción de la tesis de Willy Brandt<sup>51</sup>. Esta tesis sobre política exterior se basa en: 1) asegurar la paz mundial apoyando la política de distensión en el mundo; 2) dar respuesta a cómo regular la coexistencia Norte – Sur, de manera de equilibrar los abruptos desniveles entre los países pobres y los países ricos; 3) dar respuesta a cómo mantener el progreso y abrir paso a la democracia social en un período de dificultades económicas de carácter

---

<sup>51</sup> Herbert Ernst Karl Frahm, más conocido como Willy Brandt (1913-1992) fue un político socialdemócrata alemán, y ocupó entre 1969 y 1974. En 1971, recibió el Premio Nobel de la Paz por su tarea en pos de mejorar las relaciones con Alemania Oriental, Polonia y la Unión Soviética.

mundial; 4) dar respuesta a cómo convertir en realidad los derechos humanos en todo el mundo”.

Desde estas perspectivas es que se propone comprender la agenda sudamericana, pensando que las instituciones pueden dar las condiciones para el reordenamiento democrático de la región.

### **6.3. Agenda sudamericana**

¿Se puede afirmar que la “ola de democratización” que se inicia en Europa se extendió hacia Sudamérica? La respuesta es breve, cronológicamente si, la ola democratizadora se inicia en los `70 en Europa y continúa en Sudamérica. Desde el punto de vista estrictamente político la respuesta no puede ser taxativa, hay un contexto proclive a las transiciones, pero es evidente que la mayoría de las dictaduras militares fueron perdiendo la capacidad de mantenerse en el poder.

El eje del debate entre capitalismo y socialismo, tan característico de la década del ‘70, se va corriendo hacia democracia y autoritarismo, y ese corrimiento colabora con las condiciones hacia las transiciones democráticas en Sudamérica. Lejos de los discursos de “la toma del Estado”, el cambio político empezaba a pensarse como sustitución pacífica de normas y reglas de juego. La preocupación central de la agenda de las transiciones estaba concentrada en garantizar la estabilidad institucional, impidiendo cualquier retorno a recetas autoritarias. Este enfoque se sustentó en la idea de pensar que la democracia era la condición primaria para el desarrollo económico, es decir, un planteo de prioridad política.

Esta expresión se percibe claramente en Argentina, cuando en la campaña electoral de 1983, el Dr. Alfonsín como candidato a presidente por la UCR sostenía que “con la democracia se come, se cura y se educa”, frase que reflejaba los términos de la ecuación desarrollista; ahora es el desarrollo económico y social el que depende de la democracia y no a la inversa. En el corazón de esta teoría institucionalista estaba el “argumento de la moderación” (Castorina, 2007: 62): “que las organizaciones populares representaban una amenaza para la transición democrática si no moderaban sus demandas y comportamientos. En esta visión, las demandas populares eran vistas como un obstáculo

para la consolidación democrática; de ahí que se considerara necesario limitar la politización de los movimientos populares como forma de exorcizar la amenaza de nuevos golpes militares”. Esto implicaba comprender que la transición requería para ser exitosa disminuir o controlar las demandas de los sectores populares.

La agenda de la transición estaba marcada por una enorme preocupación por la estabilidad, que debía resolver dos problemáticas fuertes: el desafío de mejorar la situación económica heredada y contener a los sectores autoritarios dentro de las reglas del juego democrático, o, al menos, relegarlos al mayor ostracismo posible.

Las necesidades de la transición argentina muestra puntos de encuentro con la referencia europea a partir de los siguientes elementos:

- La búsqueda de acuerdos básicos que permitan una concertación frente a las dificultades económicas, especialmente por el alto nivel de endeudamiento externo.
- La cuestión militar, en referencia a las violaciones de los derechos humanos, y el desarrollo de los históricos juicios a las juntas militares.
- La gran vocación del nuevo gobierno argentino por resolver hipótesis de conflicto con países vecinos, específicamente la cuestión limítrofe con Chile y el proceso de integración con Brasil.
- La tentación de buscar formas constitucionales parlamentarias o de atenuación del presidencialismo para garantizar estabilidad institucional.

Estos cuatro elementos definen condiciones complejas para esa transición, que merecen distintas consideraciones teniendo en cuenta la situación de Europa. Con respecto al primero, Argentina intentó obtener apoyo de Europa para las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, gestiones que no fueron exitosas y contribuyeron para el denominado giro realista en la política exterior argentina hacia finales de 1985. La segunda cuestión es emblemática para Argentina, y le permitirá un reconocimiento internacional por haber sido el único país de la región que profundiza investigaciones tan complejas sobre la violación sistemática de los derechos humanos, emblema del poder blando (Nye, 2004) que mostraba el país al mundo. El tercer tema demuestra notablemente la influencia europea, tanto la solución pacífica del diferendo con Chile y la integración con Brasil son dos procesos que se vinculan con las políticas de posguerra, comprendiendo la trascendencia de las políticas europeas para las

transiciones sudamericanas. Y por último, es de utilidad para observar cómo el gobierno argentino analiza el desarrollo democrático europeo al pensar soluciones de diseño institucional, según lo que oportunamente propuso el Consejo para la Consolidación de la Democracia<sup>52</sup>. Sobre este último aspecto es importante aclarar que dichas propuestas no se pudieron concretar durante la gestión radical, pero si fueron utilizados varios de sus argumentos en la elaboración del “núcleo de coincidencias básicas” con el que se construyó la base de la reforma constitucional de 1994; especialmente aquellos aspectos que expresan la idea de atenuación del presidencialismo. Este último punto no es objeto de tratamiento en este trabajo, aunque aparece mencionado en distintas oportunidades.

Estos cuatro aspectos definen los ejes centrales de la reinserción internacional de la argentina en torno a la paz, los derechos humanos y la integración regional.

## **7. La caída y la transición**

Las consecuencias de la dictadura militar argentina deben ser comprendidas en un sentido amplio, es decir, en un plano político, económico, social y cultural, en donde el eje central y unificador de las Fuerzas Armadas estuvo concentrado en una represión sistemática e integral que impusiera un nuevo orden social en el país. Esa represión no sólo apuntaba a terminar con los movimientos insurgentes guerrilleros, sino también con la idea de finalizar con todo tipo de resistencia política, gremial y cultural. Desde el punto de vista económico la dictadura priorizó una integración económica agro exportadora, con apertura financiera, alto endeudamiento externo, la sobrevaluación del dólar, con mecanismos rentísticos financieros y un progresivo desmantelamiento de la producción industrial. Con referencia a su política exterior, la dictadura tuvo características heterodoxas; si bien se reivindicó su pertenencia al mundo occidental, estableció una activa relación comercial con la Unión Soviética. Esa relación triangular con ambas superpotencias expresaba las dificultades del gobierno de facto en su relación con el mundo occidental.

---

<sup>52</sup> El Consejo para la Consolidación de la Democracia fue un organismo de asesoramiento del Presidente Raúl Alfonsín en todos aquellos aspectos vinculados a la Consolidación institucional de la democracia, integrado por reconocidas personalidades del mundo académico, científico y cultural. La coordinación del organismo estuvo a cargo del jurista Carlos S. Nino.

El gobierno del presidente norteamericano James Carter apeló a la defensa de los derechos humanos, acusaciones a las que la dictadura militar argentina respondía argumentando que el mundo desarrollado no comprendía la gravedad de la crisis provocada por los movimientos subversivos. Las relaciones bilaterales sufrieron un marcado enfrentamiento hasta la asunción del presidente Ronald Reagan<sup>53</sup> en enero de 1981. Esa condena internacional también encontró espacio en la comunidad europea, fundamentalmente por el rol de los exiliados políticos, quienes encontraban especialmente en Francia un lugar más que propicio para difundir las terribles consecuencias de la represión militar.

En ese contexto se desarrolla el conflicto diplomático con Chile por el canal de Beagle y las tres islas al sur de Tierra del Fuego (Picton, Nueva y Lennox). Este diferendo exhibe los distintos tratamientos en temas sensibles entre los gobiernos democráticos y los gobiernos militares. Los gobiernos de Arturo Frondizi y Arturo Illia habían avanzado en principios de acuerdo con sus pares democráticos chilenos Jorge Alessandri (1958-64) y Eduardo Frei Montalva (1964-70). Los incidentes fronterizos y los avances de sectores nacionalistas en ambos países derivaron en las frustradas reuniones de enero y febrero de 1978 que encabezaron los dictadores Jorge Rafael Videla y Augusto Pinochet Ugarte<sup>54</sup>. El conflicto se encamina con el Acuerdo de Montevideo, firmado el 8 de enero de 1979, que establece la mediación papal, a cargo del Cardenal Antonio Samoré, quien se expide el 12 de diciembre de 1980, resolución que fue aceptada a instancias del gobierno democrático de Raúl Alfonsín en 1984, tal como se explicará más adelante.

El otro gran episodio internacional que define a esta etapa dictatorial es el conflicto que se inicia con el desembarco argentino en las Islas Malvinas el 2 de abril de 1982. Esa decisión del gobierno argentino provocó su enfrentamiento con Gran Bretaña, y posteriormente su aislamiento de Estados Unidos y Europa. Las razones por las cuales la Junta Militar presidida por el teniente general Leopoldo Fortunato Galtieri<sup>55</sup> decide la

---

<sup>53</sup> Ronald Wilson Reagan (1911-2004), Dos veces Presidente de los Estados Unidos durante el período 1981-1989. Su referencia está vinculada con el cambio de política exterior que realiza en su relación con la dictadura argentina. Abriendo un canal de diálogo y estimulando la participación de militares argentinos en la preparación del movimiento de la Contra nicaragüense.

<sup>54</sup> Augusto José Ramón Pinochet Ugarte (1915-2006) militar chileno que encabezó el golpe de estado del 11 de septiembre de 1973, para luego ser designado Presidente de facto hasta su salida del poder en 1990.

<sup>55</sup> Leopoldo Fortunato Galtieri (1926-2003), Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas argentinas, y Presidente de facto entre 1981 y 1982, siendo el responsable del desembarco militar argentino en las Islas Malvinas el 2 de abril de 1982.

recuperación militar de Malvinas exceden la propuesta inicial de este trabajo; sin embargo, algunos elementos deben ser mencionados. El desgaste del gobierno militar era un dato elocuente de la realidad nacional luego del primer recambio presidencial dictatorial de Videla a Viola: la posición más dialoguista se impone sobre el ala dura del Ejército. Esto se demuestra con la llegada de un civil de origen desarrollista, Oscar Camilión, al cargo de canciller, quien define como prioritario la solución de las dos grandes controversias internacionales, Beagle y Malvinas. Sin embargo, en diciembre de 1981 se impone el sector duro con la salida forzada de Viola y el acceso de Galtieri al gobierno, quien designa como canciller al abogado conservador y nacionalista Nicanor Costa Méndez, esta gestión mantiene los temas de agenda de Malvinas y Beagle e incorpora la crisis en Centroamérica. Este último elemento produce una sobreestimación del vínculo con los Estados Unidos, por dos cuestiones centrales: el cambio conservador norteamericano de Carter a Reagan, y la participación activa de fuerzas militares nacionales en las operaciones militares en América Central, especialmente en lo que se denomina la “Contra Nicaragüense”.

En ese contexto, con una errónea interpretación del escenario internacional se decidió la recuperación de las islas con un desembarco militar, intentando reconstruir poder interno con un episodio de política internacional. La dictadura toma posesión y control del territorio en disputa y de los casi mil ochocientos habitantes del archipiélago. Un día después, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la condena al uso de la fuerza, ordenando el cese de hostilidades y el retiro inmediato de las fuerzas argentinas. La Unión Soviética no utilizó su derecho al veto, razón por la cual Argentina quedó debilitada en el foro internacional.

Sin embargo, la solidaridad latinoamericana es unánime, inclusive de gobiernos tan distantes del argentino como el nicaragüense y el cubano, con la sola excepción de Chile, cuya dictadura mantiene una actitud distante de Argentina. Europa acompaña la posición británica a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y profundiza el aislamiento a la Argentina. Luego de setenta y cuatro días de ocupación y cuarenta y cinco de combate, con seiscientos treinta y cinco soldados argentinos fallecidos y doscientos veinticinco del lado británico, Argentina firma su rendición incondicional el día 14 de junio de 1982.

Sin entrar a profundizar en el desarrollo profesional de las fuerzas argentinas –como se puede conocer en el denominado informe Rattenbach<sup>56</sup>; para la sociedad argentina el epílogo de una época era evidente. La recuperación de la democracia se produce en un contexto de fuerte aislamiento internacional y con enormes dificultades para el nuevo gobierno. Malvinas fue el detonante del fin de la dictadura militar y se ha mantenido constante como un aspecto central de la política exterior argentina de reclamo en los foros internacionales; de hecho, fue incorporada como cláusula transitoria primera en la reforma de la constitución de 1994.

## 8. Los momentos previos y la asunción

Con la renuncia de Galtieri, asume el general Reynaldo Benito Antonio Bignone<sup>57</sup> con un objetivo central: producir una transición ordenada. El eje más conflictivo de esa transición estaba marcado por la revisión de lo actuado por las fuerzas armadas en la represión y las sistemáticas violaciones a los derechos humanos. La situación argentina luego de la guerra de Malvinas puede ser descripta como de aislamiento e incompreensión. En ese contexto Lucio García del Solar<sup>58</sup> es designado embajador en Estados Unidos y describe el clima que encontró al llegar a Washington en septiembre de 1982 (Rapoport, 1997: 416) “La guerra de las Malvinas había terminado en junio y todavía existía una gran curiosidad. Había sido un enfrentamiento totalmente insólito, con muchos muertos. Con medios que no se habían visto dentro del campo occidental. Había curiosidad por escuchar al embajador de ese régimen, en un período de transición. Querían oír el sentimiento argentino. Lo que pasaba era que la guerra tuvo un costo para el gobierno norteamericano frente a Latinoamérica, por haber ayudado a los ingleses. Estaban queriendo reparar ese costo.”

---

<sup>56</sup>Informe Rattenbach, denominación por la que se conoce a la comisión creada por decreto secreto (resolución nro. 15/82) durante el gobierno de Reynaldo Bignone y llevó el nombre oficial de *Comisión de análisis y evaluación de las responsabilidades políticas y estratégico militares en el conflicto del Atlántico Sur, cuya coordinación estuvo a cargo del Teniente General (R) Benjamín Rattenbach.*

<sup>57</sup> Reynaldo Benito Antonio Bignone, militar argentino, fue el último Presidente de facto entre 1982 y 1983.

<sup>58</sup> Lucio García del Solar (1922-2010), importante diplomático argentino, especializado en el tema Malvinas.

El Dr. Storani<sup>59</sup> relata que post Malvinas, Alfonsín piensa en una solución similar a la aplicada en Grecia luego de la derrota de los coroneles en Chipre. Según su relato, Alfonsín sostenía que había que encontrar a un Karamanlis argentino. Esa gestión se inicia con la consulta al Dr. Arturo Illia, quien no se sentía en condiciones de afrontar esa tarea. De hecho el ex presidente fallece el 18 de enero de 1983. Sin solución griega, se avanza hacia el escenario electoral y el paso directo a la campaña partidaria.

El proceso argentino fue una clara transición por colapso, las Fuerzas Armadas actúan claramente como una corporación, y toman dos decisiones frente a la crisis por la derrota de Malvinas, asumir la necesidad de realizar un traspaso del poder e intentar fijar ciertas condiciones a esa nueva etapa. Con respecto al primer punto, convoca a elecciones para el día 30 de octubre de 1983 y en referencia al segundo sanciona la denominada Ley de Autoamnistía. La lectura de ambas acciones impulsan el reconocimiento de la debilidad, y el esfuerzo por influenciar en la etapa democrática, poniendo límites al accionar del nuevo gobierno en el tema más trascendente de la transición vinculado a los delitos violatorios de los derechos humanos durante el accionar represivo.

La convocatoria a elecciones implicó que los partidos políticos que habían estado proscriptos durante los siete años dictatoriales se vieron en la necesidad de abrir sus puertas, organizar su vida interna y definir la totalidad de las candidaturas que no solo incluía a la fórmula presidencial, sino también todas las nominaciones ejecutivas y legislativas nacionales, provinciales y municipales. Una tarea sumamente compleja si se tiene en cuenta todas las referencias anteriores a las condiciones particulares de la represión desarrollada en esta etapa. Los partidos se organizaron, con sus figuras más importantes destacándose las candidaturas de Raúl Alfonsín por la UCR y de Italo

---

<sup>59</sup> Entrevista realizada el día martes 29 de noviembre de 2011 al Dr. Federico Storani. Abogado graduado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de la Plata, donde es profesor titular de la materia Derecho Político. Desde muy joven adhiere a la Unión Cívica Radical, y en La Plata se incorpora a la militancia universitaria reformista en Franja Morada siendo elegido presidente de la Federación Universitaria Argentina en 1974.

*En 1983 con el retorno a la democracia, es elegido diputado nacional desempeñándose como presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto hasta 1989. En esa función cumplió un importante papel en la concreción del Tratado de Límites con Chile.*

En 1994 fue precandidato a presidente de la Nación en fórmula completada por Rodolfo Terragno, perdiendo en la elección interna. Desde 1995 hasta 1999 presidió el bloque de diputados de la UCR.

En 1999 fue designado por el Presidente De la Rúa como Ministro del Interior. El 12 de diciembre de 1999, renuncia a su cargo de ministro en marzo de 2001, por diferencias con el presidente Fernando de la Rúa.

En 2003 volvió a ser electo diputado nacional con mandato hasta 2007.

Argentino Luder<sup>60</sup> por el justicialismo, acompañados por las nominaciones del resto del arco político entre las que se destacaban las de Oscar Alende, Rogelio Frigerio, Francisco Cerro, Rafael Martínez Raymonda, Alvaro Alsogaray y Guillermo Estévez Boero.

La campaña se concentra en las condiciones sobre la herencia económica y social de la dictadura, la gobernabilidad futura y la relación del gobierno civil con las Fuerzas Armadas, especialmente en referencia al juzgamiento de los militares involucrados en delitos de lesa humanidad.

El gobierno saliente había expresado su posición con la denominada ley de autoamnistía que consagraba la impunidad sobre la cuestión. Frente a esta situación, los dos principales candidatos esgrimen posiciones distintas. Italo Luder, sostiene que la ley no puede tener efecto retroactivo, y por lo tanto la Ley de Autoamnistía produce un efecto jurídico irreversible para la nueva etapa. Por el contrario, el candidato radical, Raúl Alfonsín, sostiene la imperiosa necesidad de revisar el pasado, consagrar un Estado de Derecho basado en la justicia y en la verdad, promoviendo la derogación de la legislación en cuestión.

Por trayectoria, por convicción, pero fundamentalmente por haber interpretado el deseo de cambio de la sociedad, Alfonsín es quien mejor interpreta esa esperanza y triunfa con claridad; por primera vez en la historia argentina el justicialismo pierde en elecciones presidenciales (triumfos en 1946, 1952, 1972 y 1973). Este inédito resultado refuerza la condición de ruptura/colapso, el rotundo triunfo de la fórmula radical Alfonsín – Martínez<sup>61</sup> aleja la capacidad de incidencia de la Junta Militar.

El acceso al gobierno está nutrido de una idea matriz de abandono de un pasado, la salida de ese pasado no se refiere solo a los episodios de la dictadura; hay una idea más amplia, que incluye una interpretación más profunda de la crisis institucional argentina que se inicia con el golpe institucional de 1930.

---

<sup>60</sup> Italo Argentino Luder (1916-2008), abogado y político, fue un importante dirigente del Partido Justicialista. Siendo Presidente Provisional del Senado, estuvo a cargo del Poder Ejecutivo entre septiembre y octubre de 1975.

<sup>61</sup> Víctor Martínez, nació en Córdoba en 1924, abogado y político, es un dirigente de la UCR, ejerció el cargo de vicepresidente entre 1983 y 1989.

Alfonsín parte de un presupuesto clave, terminar con esa historia, para reencontrar un camino de estabilidad institucional. El primer atributo que tiene Alfonsín para esgrimir la idea de refundación institucional es haber logrado triunfar por primera vez sobre el peronismo en elecciones sin proscripciones, situación que permite aventurar que algo había cambiado en la Argentina, y que ese cambio era un síntoma institucional, no simplemente electoral.

Detrás del acto electoral de 1983, aparece la idea de nueva era, se publicita la frase “más que una salida electoral, una entrada a la vida”; en esa simple idea se sintetiza la posibilidad cierta de un reencuentro nacional, al menos en la reglas institucionales básicas.

En ese contexto la cuestión internacional toma un rol relevante, la mirada que el nuevo gobierno tenía estaba marcada por el escenario post Malvinas. En el país había una enorme corriente de rechazo a Gran Bretaña y Estados Unidos, una visión más latinoamericana de sus vínculos primarios. Alfonsín reivindicaba a los gobiernos de Europa continental como democracias modernas e integradas, especialmente a partir de su relación personal con los líderes socialdemócratas de España, Francia e Italia, situación que fue utilizada para la recuperación de la imagen internacional argentina.

Esa cualidad personal, fue importante en el diseño de la política exterior, situación que se ha reiterado en varias oportunidades en el historia argentina: (Tokatlian y Merke, 2014: 258) "la identidad incide sobre la definición y el alcance de los intereses nacionales y, por tanto, en el esbozo, la implementación y el perfil de la política exterior, esta observación cobra relevancia en el caso argentino: el presidencialismo, (...) la naturaleza del federalismo y las deficiencias del Congreso trabajan a favor de que el presidente no sólo tenga un mayor margen de acción político-institucional sino también una mayor capacidad política y discursiva para (re)construir identidades en el terreno externo. El discurso recurrente de la "reinserción internacional" expresa de alguna manera esta aspiración de todo mandatario que llega al gobierno para comenzar todo de nuevo, en especial en materia de política exterior".

El gobierno realiza una estrategia que coloca como emblema a la recuperación democrática, y muy especialmente su convicción de avanzar en los procesos judiciales

por violaciones a los derechos humanos. Ambas cuestiones fueron estandartes muy utilizados, que pueden resumirse en tres ejes centrales de su política exterior:

- La inserción internacional a través de la bandera de los derechos humanos.
- La resolución del conflicto con Chile por el canal de Beagle, en búsqueda de la paz.
- La política de integración con Brasil, promoviendo la integración regional.

La impronta personal del presidente electo, sus esfuerzos por vincular a la cuestión argentina en el mundo; eso se percibe el día en que se produce la toma de posesión de Raúl Alfonsín; con la presencia de 85 delegaciones extranjeras, Buenos Aires se transformó por un momento en el centro político del mundo. Jefes de Estado y Primeros Ministros llegaron al país en un ir y venir de líderes internacionales como nunca había sucedido en Argentina.

El primer ministro italiano Bettino Craxi y su par español Felipe González, el primer ministro francés Pierre Mauroy, el vicepresidente norteamericano George Bush, los presidentes de Bolivia Siles Zuazo, y de Perú Fernando Belaúnde Terry, los líderes de Nicaragua Daniel Ortega y de Portugal Mario Soares, todos presentes para el regreso a la institucionalidad del país. Para el Jefe del Gobierno español<sup>62</sup>; “las relaciones con Argentina serán a partir de ahora más estrechas que nunca, tanto por razones históricas como por la homogeneidad democrática de los dos regímenes”.

El gobierno argentino sabe que es una oportunidad inmejorable para dar una señal de madurez política al mundo, inclusive como consigna el periodista Sergio Wischñesvsky<sup>63</sup> “Fue muy amplia la repercusión mundial del regreso a la democracia en la Argentina. Los diarios londinenses pidieron en sus editoriales un acercamiento con la Argentina. Margaret Thatcher envió un mensaje, festejando el acontecimiento “más allá de nuestras diferencias”, a lo que el gobierno argentino contestó con un proverbio inglés: “Cuando hay voluntad, hay solución”.

Era evidente que el nuevo gobierno argentino intentaba se abrió al mundo, intentando salir del aislamiento pos Malvinas.

---

<sup>62</sup> Declaraciones en el diario El País, 10/12/1983, Madrid, España.

[http://elpais.com/diario/1983/12/10/internacional/439858815\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1983/12/10/internacional/439858815_850215.html), 15 de diciembre de 2014

<sup>63</sup> Diario Página 12, 10/12/2013, Buenos Aires, Argentina. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-235330-2013-12-10.html>, 20 de febrero de 2015.

## 9. La gestión

El Dr. Alfonsín define la conformación de su gabinete a partir de una nueva ley de ministerios que establecía las siguientes reparticiones: Interior; Relaciones Internacionales y Culto; Defensa; Economía; Obras y Servicios Públicos; Educación y Justicia; Trabajo y Seguridad Social; Salud y Acción Social.

Los ocho ministros designados eran de extracción radical garantizando una amalgama que daba cobertura a todos los sectores de la vida interna partidaria, en un delicado equilibrio que resolvía en forma personal el presidente de la república.

Tal como los analiza Emiliano Campos Ríos (Campos Ríos, 2012), este armado también respondió a una lógica personalista del poder, donde las políticas públicas estaban más ligadas a las trayectorias personales de quienes ocuparon los cargos que a una cuestión programática. Algo parecido se dio en el caso de Dante Caputo, al frente de Relaciones Internacionales y Culto, quien si bien pertenecía a la facción del presidente (Renovación y Cambio), también se trataba de un técnico especializado en la materia, quien le podía imprimir una impronta propia a la cartera. Esta lógica de nombrar ministros especializados, que pudieran darle una impronta personal a las áreas, se vio complementada con una forma de ejercer el poder, donde el presidente ocupaba un rol central (más en un país con fuerte tradición personalista del presidencialismo, como es Argentina).

La figura de Dante Caputo como Ministro de Relaciones Internacionales y Culto, dio cobertura al área internacional con una continuidad única, ya que permaneció en el cargo durante casi toda la gestión. Caputo pertenecía al grupo más cercano de colaboradores del presidente desde los años '70, era un reconocido intelectual y asesor en materia de política internacional. Su designación ratifica una longeva tradición argentina que le ha otorgado enorme poder al presidente para la designación de sus ministros, y muy especialmente en referencia al titular del ministerio de relaciones exteriores donde siempre se ha elegido un perfil de cierta capacidad técnica en el manejo de temas internacionales y de entera confianza del presidente.

En términos institucionales (Tokatlian y Merke, 2014: 262) "La Cancillería argentina es la principal encargada de asistir al presidente en el diseño e implementación de política exterior. En particular, la Cancillería (conocida como "la casa" entre los cercanos a ella) lleva adelante tres funciones. Primero, reúne información. Una red de diplomáticos dentro y fuera del país hace circular información relativa a los intereses de la Argentina en el mundo (...) Segundo, (...) la Cancillería asiste y pone en marcha la maquinaria diplomática necesaria para comunicar, representar y negociar los intereses argentinos en el mundo. (...) Aunque la Constitución establezca que el diseño de la política exterior compete al presidente, en la práctica los ministros de Relaciones Exteriores han trabajado para dotar de contenido a la política exterior, mucho más cuando el presidente electo no resulta un conocedor de los asuntos internacionales.

El armado de la cancillería fue mucho más que la designación de su titular, para el nuevo gobierno esta era un área que estaba fuera de la disputa de poder dentro de la UCR, y que implicaba la oportunidad de obtener importantes logros que consoliden el poder gubernamental.

Existía una retroalimentación entre la política doméstica y la política exterior que resultaba fundamental para las perspectivas del gobierno: (Tokatlian y Merke, 2014: 247) "En pocas palabras las variables domésticas son cruciales para comprender las opciones y los límites de la política exterior".

Caputo no era un dirigente del partido, sino un hombre de consulta del presidente; sin embargo su desempeño fue muy importante y su tarea valorada por el presidente, lo que le permitió ser el único ministro que acompañó al presidente a lo largo de casi todo el mandato, renunciando el 26 de mayo de 1989, un día después de la derrota electoral del Dr. Angeloz (candidato de la UCR) en la que fue electo presidente el Dr. Carlos Saúl Menem.

La figura del canciller fue muy relevante en el esquema del gobierno; de sólida formación profesional; Licenciado en Ciencias Políticas en la Universidad del Salvador, finalizó en 1967 sus estudios de posgrado en Relaciones Internacionales en la Fletcher School of Law and Diplomacy, en Boston, Estados Unidos, para regresar a la Argentina en 1972, momento en que se vincula con el Dr. Alfonsín. Su nombramiento fue una

clara expresión de apertura por parte del presidente Alfonsín hacia los sectores intelectuales cercanos al radicalismo.

Con apenas 40 años desempeñó una abultada agenda multilateral que intentó reinsertar a la Argentina en todos los escenarios internacionales como un país refundado en los valores de la paz y la libertad. Durante los casi seis años de gestión al frente de la Cancillería, Caputo intentó anclar las chances de estabilidad democrática argentina a las del conjunto de la región, en términos de una solidaridad en las ideas más que en los intereses, o al menos en una relación armoniosa entre ambas cuestiones. Para eso era necesario modificar el paradigma por el cual se relacionaban los países en esta parte del mundo, cambiando el paradigma de la seguridad nacional en el contexto de la guerra fría, por un proceso de democratización regional sustentado en la resolución de cuestiones limítrofes, con una propuesta que avance en forma concreta sobre la integración económica.

La política exterior priorizó garantizar las condiciones internas de la estabilidad y consolidación democrática, según José Paradiso (Paradiso, 1993: 186): “Estas premisas se cristalizaron en un eje de carácter “defensivo”, destinado a proteger el orden institucional; otro “ofensivo”, empeñado en crear oportunidades a través de una presencia activa del país en el campo internacional.

El tema de la reinsertión surge con todo vigor en las propuestas de gestión, con el diseño de una política exterior racional y coherente con la historia y la tradición diplomática argentina. (Tokatlian y Merke, 2014: 249) "Las decisiones las toman los líderes del gobierno en el contexto de restricciones y ventajas del ambiente internacional pero también en un contexto doméstico poblado por instituciones, actores e ideas que dan forma a las decisiones de política exterior".

Desde el desplazamiento de Frondizi hasta la presidencia de Raúl Alfonsín (Paradiso, 2007: 22), "la vida del país estuvo fuertemente condicionada por la puja entre dos sistemas de ideas: desarrollismo estructuralista / política exterior independiente versus ortodoxia económica / alineamiento prooccidental".

Pero esas intenciones debían compatibilizarse con la nueva situación post dictadura, según consigna (Paradiso, 1993:184); especialmente en el plano económico: “La URSS

era el principal cliente individual, recibiendo el 23,4% de las exportaciones –porcentaje que superaba el 28% si se computaba el conjunto del bloque socialista-, el 10% se dirigía a EE.UU., el 27% a Europa Occidental y casi el 35% a países de Latinoamérica, Asia y África.

En ese sentido la política comercial del nuevo gobierno apostó por la apertura de nuevos mercados para mejorar el balance comercial del país, obviamente era necesario un aumento del valor de los commodities, permitiendo un aumento de la demanda interna por medio del gasto público. De hecho, en la mayoría de las publicaciones que hacen referencia a esta etapa se recuerda la frase del Lic. Dante Caputo “de que no habría ningún tipo de discriminación ideológica en las relaciones comerciales con los países del este”. (Rapoport, 1998: 1869)

En el diseño de esta primera etapa tiene prioridad la visión política, Argentina busca un acercamiento con la Europa socialdemócrata para avanzar en la negociación de la deuda y mejorar el nivel de inversión externa que apenas llegaba al 12% del Producto Bruto Interno (PBI) en 1984. Sin embargo ese respaldo no se concretaba o solo se expresaba en el discurso político, porque al momento de cerrar las negociaciones las sugerencias europeas giraban en torno a aceptar las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito.

Argentina piensa en un modelo de inserción a partir de la ampliación de sus vínculos con el mundo, evitando una concentración en la relación bilateral con Estados Unidos; buscando con su estrategia acercarse a distintos actores con capacidad de influencia. Son evidentes las muestras en esta primera etapa de aspectos idealistas que reivindican la igualdad jurídica de los estados; según Miranda (Miranda, 2003: 105) “acciones multilaterales, diversificadoras e integracionistas”.

Las dificultades del frente externo eran variadas y complejas, para un país con dificultades estructurales, (Tokatlian y Merke, 2014: 251) Alfonsín tuvo que lidiar entre un modelo económico cerrado y agotado y un modelo de apertura no querido. Este dilema trabajo en paralelo con una orientación internacional que privilegio cierta autonomía buscando mantener una distancia prudente de los Estados Unidos, acercarse a Europa, mirar más a América latina (...).”.

Para el gobierno era importante lograr márgenes de autonomía, intentado sustraerse del conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética, eso requería de poder incrementar las condiciones autonómicas, y evidentemente el contexto mundial no colabora en función de dicho objetivo.

En la definición del canciller Caputo la Argentina era (Lechini, 2006: 55) "un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo, tres elementos básicos de nuestra realidad nacional a partir de la cual construimos nuestra vinculación con el mundo". Partiendo de ese cuadro de situación la gestión de la cancillería fue sintetizada por su titular en tres grandes objetivos (Masi, 2014:171): "el primer objetivo es que la política exterior tenga como meta fundamental incrementar la independencia económica del país, es decir, aumentar los grados de autonomía de la Nación. El segundo objetivo: la búsqueda permanente de la paz y el resguardo de los derechos humanos fundamentales. Y el tercer objetivo: impulsar la integración latinoamericana fortaleciendo la capacidad regional".

La política exterior del gobierno estaba totalmente consustanciada con las cuestiones referidas a las prioridades de la transición, pudiendo asegurarse que esa política externa era funcional al objetivo central, la consolidación institucional del país.

La incidencia de la política exterior en referencia a las condiciones de la transición fue fundamental y única en el contexto regional; (Hirst, 1987: 486) "el hecho de que la propia transición se acelerara como consecuencia de una guerra externa, aunado a la incidencia creciente de las variables económicas externas sobre el proceso doméstico, han otorgado a la política exterior un papel de enorme gravitación, acaso inédito en la historia contemporánea de Argentina. En este marco, la estabilidad político-institucional aparece más que nunca como una condición necesaria de la continuidad y predictibilidad de la acción externa".

Revertir esta circunstancia implicó otorgar a la tarea internacional un lugar central en la agenda, además obviamente de lo importante que era su discusión puertas adentro del gobierno; inclusive la política exterior a diferencia de otras etapas fue un eje central del debate parlamentario argentino en las exposiciones esgrimidas tanto por el oficialismo como por la oposición.

Caputo piensa a la Argentina como una “potencia moral”; y expresa en esa idea toda la tradición radical en política exterior. La explicación de esta idea era muy clara; (Russell, 1987: 455) “En este marco, la diplomacia del gobierno de Alfonsín aprovechó las "ventajas comparativas" proporcionadas por la recuperación democrática para desarrollar una política de prestigio tendiente a mostrar la nueva imagen "civilizada" del país y la voluntad de las nuevas autoridades de dar predictibilidad a su acción internacional y, además, lograr apoyo político y económico externo para la consolidación democrática”.

La estrategia se sustentaba en el rol internacional que ejercía la personalidad del Dr. Alfonsín tal como ha sido tradicional en diseño institucional argentino: (Tokatlian y Merke, 2014: 253) "Según la literatura especializada, el análisis de política exterior supone, por definición, la centralidad que ocupa el Poder Ejecutivo en su diseño e implementación. Los presidentes son, en esencia, las unidades últimas de decisión. En la Argentina, el régimen político hace del presidente un actor fundamental en el proceso de formulación de políticas, y la política exterior no es una excepción."

El presidente argentino ejecutó esa política con una importante agenda internacional en donde su prestigio personal le abrió puertas al país para explicar los objetivos y necesidades de la transición argentina. La modalidad implementada le otorgó a la Cancillería un rol muy importante, cuyo diseño de política exterior queda concentrado en el cuerpo de funcionarios políticos de ministerio. (Hirst, 1987: 490) “Desde la instalación del gobierno democrático, la política exterior argentina ha sido diseñada, fundamentalmente, por el propio presidente, su canciller y un estrecho círculo de autoridades del Ejecutivo.”

En el desempeño del equipo de trabajo del canciller se destacan dos funcionarios con roles bien diferenciados. Jorge Sábato, estrecho colaborador de Alfonsín desde los años `70, tuvo activa participación en su rol de vicescanciller en los temas centrales de la agenda de la primera etapa de gestión, Acuerdo de paz con Chile, Malvinas y la base de los acuerdos con Brasil, para posteriormente ser designado en 1987 Ministro de Educación y Cultura.

Fue muy importante también la tarea desempeñada por Raúl Alconada Sempé<sup>64</sup>, en un rol más político que el de Sábato. Según relata el propio protagonista, "Yo no tenía formación en política exterior e incluso pensaba colaborar desde otra área en el gobierno, sin embargo acepte el desafío y me integre con total comodidad, desarrollando una amplia red de trabajo en toda la región latinoamericana". No fue un dato menor su designación por su extensa trayectoria en la vida universitaria y como militante y dirigente político de la Junta Coordinadora Nacional<sup>65</sup>, lo que le otorgaba la condición de genuino representante de la UCR en Cancillería, con un vínculo personal y directo con todos los sectores del radicalismo. Además, participo en casi todos los viajes al exterior del Presidente Alfonsín, desempeñando una activa tarea de asesor en materia internacional.

La tarea de cancillería estaba condicionada por el escenario internacional de principios de los años ochenta, definido por las condiciones de reacomodamiento de los procesos económicos. (Miguez, 2013:33) "Los países centrales aplicaron estrategias de ajuste macroeconómico y de reestructuración industrial, buscando paliar la caída de la tasa de rentabilidad. La desaceleración del crecimiento económico en los Estados Unidos y en otras potencias industriales, así como las crisis cíclicas, fueron factores que promovieron la aplicación de nuevas políticas económicas de corte neoliberal a nivel mundial. Las reformas implementadas les permitieron recuperar niveles de actividad, en algunos casos sobre la base de procesos de concentración, e impulsaron la actividad financiera. Los primeros países donde se impusieron políticas de corte neoliberal fueron Inglaterra, durante el mandato de Margaret Thatcher (1979-90), y los Estados Unidos, con Ronald Reagan (1981-89)".

La definición intelectual de este proceso está dada por el informe elaborado en 1975 por Samuel P. Huntington, Michel Crupier y Mojí Watanuki titulado "La crisis de la

---

<sup>64</sup> Entrevista realizada el día 30 de noviembre de 2011 a Raúl Francisco María Alconada Sempé. Abogado, graduado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Activo militante de la Unión Cívica Radical, fue Presidente del Centro de Estudiantes de Derecho y Delegado a la Federación Universitaria de La Plata y a la Federación Universitaria Argentina (FUA). Durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín se desempeñó en la cancillería argentina. Tuvo destacada labor como Subsecretario de Asuntos Latinoamericanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, entre 1983-87.

Embajador Extraordinario y Plenipotenciario (Art.5º) desde el 10-12-83 al 8-7-89.

Secretario de Asuntos Especiales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Mayo de 1988 hasta el 8-7-89.

Secretario de Defensa del Ministerio de Defensa Junio de 1987 a Mayo de 1988.

<sup>65</sup> La Junta Coordinadora Nacional de la Juventud Radical era una organización muy importante dentro de la UCR, con gran capacidad de movilización y de influencia en la gestión de gobierno.

democracia”. (Miguez, 2013:34) “Era una crítica al estado de bienestar, considerado como una especie de camisa de fuerza para la economía y el despliegue de la creatividad. Su propuesta para lograr la “governabilidad” era la mercantilización de las prestaciones sociales, la despolitización de la sociedad y la disminución del rol del Estado. Este diagnóstico consideraba que el estado de bienestar había llevado a que los líderes políticos no pudieran rechazar las demandas de los grupos sociales y, por lo tanto, esto se reflejaba en una puja inflacionaria imposible de administrar.”

Para Alfonsín estas nuevas definiciones eran incómodas, él pensaba de otra manera, y quería ver el mundo desde otra óptica: Por eso la “carta europea” y su decidido acercamiento con los gobiernos socialdemócratas, quienes le brindaban una oportunidad de diálogo con el mundo desarrollado, y al mismo tiempo un dique de contención interno hacia los sectores desestabilizadores.

La concepción del vínculo con el mundo está determinada según Dante Caputo (Miguez, 2013:59) por: “la rehabilitación de la posición argentina en el plano internacional y, muy especialmente, en el marco de los países occidentales. (...) evitar que un país monopolizara la relación en ese ámbito, por lo cual Europa parecía una posibilidad de diversificar los puntos de apoyo de la política exterior en Occidente”. Confirmando que para él (Russell, 1987: 447) "es indispensable reconocernos como parte del mundo occidental, porque sería una ingenuidad o una torpeza inaceptable suponer que la Argentina vive suspendida fuera del espacio y del tiempo”.

Hay dos aspectos que no fortalecieron la carta europea, el primero la propia situación de Europa y sus políticas de ajustes, y el segundo en consonancia con este punto fue la renegociación de la deuda; estos aspectos llevaron a cambiar la relación con Estados Unidos y al mismo tiempo intentar avanzar en la profundización del vínculo con la Unión Soviética, sobre este último aspecto es importante destacar que el Lic. Caputo fue el primer Canciller argentino en visitar Moscú en el año 1986.

Es obvio que Europa recibió con beneplácito la reinstauración democrática argentina, sin embargo su posición en materia económica no fue distinta a la que expresaba el gobierno neoconservador de Ronald Reagan.

La situación de Europa no termina de expresar las mejores ideas para el Canciller argentino; en un contexto de ajuste estructural que promovían los neoconservadores Ronald Reagan y Margarte Thatcher, esas ideas perforan las propuestas socialdemócratas europeas. El gobierno socialista de François Mitterand (Paradiso, 1993: 189) “ya había archivado el programa de relanzamiento y nacionalizaciones aplicado con entusiasmo en el curso de su primer año de gestión, abrazaba con convicción las políticas de rigor y colocaba a la modernización como eje de la estrategia de mediano y largo plazo. Para 1983, el gobierno francés avanza bajo el rótulo de modernización con políticas claramente monetaristas, con un fuerte ajuste del gasto público, búsqueda de estabilidad monetaria y aumento del desempleo”.

Algo parecido sucede con España, en donde el gobierno enfrentaba las dificultades de su propia transición y aplicaba un programa de ajuste de una política antiinflacionaria ortodoxa y austera. Estas políticas implicaron programas de privatizaciones y aumento del desempleo.

La Europa socialdemócrata respondió a las expectativas políticas, pero no dio las soluciones de fondo a las cuestiones económicas que asfixiaban al país, fundamentalmente en la renegociación de la deuda.

## **10. Deuda Externa**

Con respecto al tema de la Deuda, es evidente que los fondos recibidos durante 1976 y 1980 no fueron gastados en infraestructura, sirviendo al mantenimiento de un sistema financiero que hizo del endeudamiento la clave para mantener un dólar devaluado frente a la moneda argentina.

Es por eso que Alfonsín planteo una visión estrictamente política y no económica de la cuestión. En primer lugar cuando sostiene la necesidad de revisar la legitimidad del endeudamiento, esa expresión traslada una cuota de responsabilidad hacia el lado de los acreedores. Son muy interesantes las referencias sobre este punto cuando los funcionarios del área económica relataban la precariedad administrativa que llevaba el país del registro de su endeudamiento. Si el tema era complicado desde el punto de vista

político, se agregó un dosis importante de dificultad administrativa para verificar los montos reales de la deuda argentina.

El tema de la deuda era complejo y al mismo tiempo central para resolver los tres grandes objetivos de política económica planteados en el discurso de asunción del presidente Alfonsín; reducir la inflación, aumentar la producción y mejorar la distribución de la renta nacional. La deuda externa era cinco veces superior a lo que representaban las exportaciones anuales del país, obligando a obtener un alto superávit comercial que permitiera hacer frente a las obligaciones contraídas; que aumentaban considerablemente a partir de las necesidades financieras de los Estados Unidos por el aumento de las tasas de interés fijada desde su autoridad monetaria. El volumen de estas cifras comprometían seriamente la gestión (Restivo – Rovelli, 2011: 50), “Si la deuda representaba unos 45.069 millones de dólares, en diciembre de 1983 había atrasos de vencimientos de los años 1982 y 1983 superiores a 20.000 millones”.

En 1984, afrontar el pago de los intereses de la deuda representaba entre el 6 y el 8 % del PBI, cifra que triplicaba el superávit comercial estipulado para ese año. Para el Ministro de Economía Bernardo Grinspun la situación era compleja: “Los gobiernos de la Argentina, en la mayoría de los casos, aceptaron sumisamente cualquier imposición del FMI. Ahora no. Ahora no es así. Pero eso no es ser un país díscolo: es ser un país que afirma su independencia, nada más que eso. (...) Con las actuales condiciones del costo financiero, con las actuales restricciones al comercio internacional, no se puede pagar la deuda. Nos tenemos que sentar frente a una mesa a discutir, tal como se hace cuando hay un deudor al que se le ha prestado imprudentemente plata, al que se le ha prestado irresponsablemente plata y que, ahora, no puede pagar”. (Restivo – Rovelli, 2011: 68)

Ese concepto de negociación diseñado por el Ministro Grinspun, es defendido por el Canciller argentino en enero de 1984<sup>66</sup>, en la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito:

“La democracia argentina no acepta la trampa en la que el sistema financiero internacional y las minorías a él asociadas la han colocado al generar esta agobiante

---

<sup>66</sup> Diario El País, 13/01/1984, Madrid, España.  
[http://elpais.com/diario/1984/01/13/internacional/442796417\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1984/01/13/internacional/442796417_850215.html)

deuda externa. Los Estados nacionales han sido usados para apañar a estos grupos especuladores”.

La declaración final del encuentro tiene sintonía con la posición argentina, donde los 28 países latinoamericanos producen por unanimidad una declaración acerca de la imperiosa necesidad de atender por parte de los acreedores el tema de la deuda. (Miguez, 2013: 60) “una actitud de corresponsabilidad en la solución al problema de la deuda externa teniendo en cuenta, además, sus implicancias políticas y sociales. (...) solicitando: criterios flexibles y realistas para la negociación de la deuda incluyendo plazos, períodos de gracia y tasas de interés compatibles con la recuperación del crecimiento económico”.

Estas acciones fueron la base de la trascendente Conferencia de Cartagena en Julio de 1984; con un importante protagonismo de Argentina, Brasil, México y Colombia; de donde surge una carta de intención que insiste en el principio de corresponsabilidad. Desde aquella reunión la estrategia grupal fue perdiendo fuerza con los acuerdos bilaterales que realizaron México, Brasil y Venezuela. La posición argentina queda devaluada, el gobierno abandona el discurso acerca de la ilegitimidad de alguna parte de la deuda, y avanza en las negociaciones bilaterales. A partir de ese momento al gobierno le quedaba la esperanza del acompañamiento europeo, situación que no se produce y profundiza las dificultades del frente externo. Como epílogo de esta situación es útil recordar la posición del electo presidente del Brasil Tancredo Neves, quien en una visita a Buenos Aires en febrero de 1985 (Cisneros y Escude, 1999: c.69 – las relaciones con Brasil, p.1) “sostuvo enfáticamente que la idea impulsada por la Argentina de formar un bloque para discutir conjuntamente el problema endeudamiento “esta fuera de la realidad”.

La evaluación de la carta europea quedaría absolutamente perimida si nos detuviéramos solo en los aspectos referenciados hasta aquí, porque el apoyo político a la transición democrática fue muy importante para los casos sudamericanos y particularmente para el caso argentino. Sin embargo y en lo que respecta al tema de la deuda la situación no resultó del todo agradable para la diplomacia del gobierno radical. (Laufer y Spiguel, 1998: 138, citado por Miguez, 2013: 62) “El apoyo político de los gobiernos de la socialdemocracia europea no se tradujo en concesiones especiales en el terreno económico, ya que siempre subordinaron el respaldo al gobierno al cumplimiento de

dos condiciones: 1) el logro de la estabilidad económica, y 2) la firma de un acuerdo previo con el Fondo Monetario Internacional y la banca comercial acreedora. Esto es, los mismos requisitos que paralelamente planteaba el gobierno norteamericano”.

En el mundo se hablaba de postergar la distribución a favor de la inversión, con una embestida contra las fórmulas keynesianas, fomentando las propuestas neoconservadoras que propiciaban la iniciativa privada, la modernización y la prosperidad capitalista. En ese contexto fracasan las políticas gradualistas implementadas por el Ministro Grinspun para bajar la inflación y obtener financiamiento internacional.

La falta de certezas y soluciones promovieron cambios en el área económica con la llegada al Ministerio de Economía de Juan Vital Sourrouille<sup>67</sup> representante del sector de los denominados “técnicos” del ministerio junto con Adolfo Canitrot y José Luis Machinea<sup>68</sup>.

El gobierno democrático debía afrontar una negociación en condiciones de debilidad frente a los organismos multilaterales de crédito, exigiendo decisiones importantes en el gobierno. Las cuestiones económicas van creciendo como prioridad produciendo ajustes en el diseño de la política exterior; cobran en ese sentido mucho protagonismo dentro del gabinete ministerial las figuras del Canciller y del Ministro de Economía Juan Vital Sourrouille; (Russell, 1987: 455) “Asimismo, vale, destacar también el mayor activismo externo de las agencias económicas estatales, fundamentalmente, de los operadores del Ministerio de Economía, que ha modificado cualitativamente el rol tradicional de estos actores en materia internacional. La crisis económica interna y el problema de la deuda han requerido —y, al-mismo tiempo, posibilitado— una articulación creciente entre las dimensiones política y económica de la política exterior”.

El inicio del denominado “giro realista” tiene su expresión más genuina en la convocatoria popular que realiza el gobierno el día 12 de abril de 1985, en la que se

---

<sup>67</sup> Juan Vital Sourrouille (nació en 1940), economista, era un funcionario de perfil técnico que se desempeñaba en la Secretaría de Planificación desde que asumió Alfonsín en 1983, fue designado Ministro de Economía en febrero de 1985, renunciando al mismo el 31 de marzo de 1989.

<sup>68</sup> José Luis Machinea (nació en 1946), economista, acompaña la gestión de Sourrouille como Subsecretario de Política Económica, para ser designado Presidente del Banco Central en agosto de 1986.

anuncia una “economía de guerra”, adjetivación política de lo que posteriormente se llamaría el “plan Austral” y que fuera comunicado el día 14 de junio del mismo año.

En estas circunstancias surge el concepto elaborado por la propia Cancillería argentina denominando a esta etapa como el “giro realista”, cuando a fines de 1984 se redefine la negociación de la deuda (Zurita, 2010: 339) “entiende que las diferencias con Estados Unidos correspondían a distintas interpretaciones sobre las problemáticas mundiales pero que las mismas no eran un impedimento para la existencia de relación bilateral madura, en donde Argentina, como país latinoamericano del tercer mundo, reconociera el poderío estadounidense que adscribía a Occidente pero que consideraba autónomo en el proceso de toma de decisiones. En este contexto nuestro país intenta un acercamiento hacia Estado Unidos. Muestra de ellos es el viaje que Alfonsín hizo a Norteamérica en el mes de septiembre de ese año.”

Ese paquete de medidas incluyó negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, acompañadas con un proceso de apertura económica cuya mejor muestra fue el denominado “Plan Houston” (Lapeña, 2014) presentado en 1985 por el Dr. Alfonsín en los Estados Unidos a los efectos de la licitación de área petroleras.

Los ejes centrales del plan de Sourrouille que se diferenciaron de la estrategia de Grinspun incluía: congelamiento de precios, salarios y tarifas de servicios públicos, la reducción del déficit fiscal, y el reemplazo del peso argentino por una nueva moneda denominada Austral.

En ese marco se propone el Plan Baker (Boersner, 1996: 265) “El secretario del Tesoro estadounidense, James Baker, en 1985 anunció un plan que establecía ciertos criterios universales para el tratamiento de la deuda tercermundista, con la intención de que el peso de esta no llegase hasta el punto de impedir “un crecimiento sostenido”. Según el Plan Baker, el Norte aportaría a los países más endeudados del Sur una suma de 40.000 millones de dólares para ayudarles a cumplir sus obligaciones y crecer económicamente al mismo tiempo. (...) Los alivios previstos en el Plan Baker no se pusieron en práctica, y los países deudores por su parte dejaron de actuar solidariamente.”

Sin embargo, ese giro no abandona aspectos centrales de la política diseñada al inicio de la gestión sustentados en valores como las libertades individuales, la democracia, la

defensa irrestricta de los derechos humanos, las políticas tendientes al desarme nuclear y la búsqueda de acuerdo que equilibren el comercio Norte – Sur. Es sobre el punto de la inserción económica donde se concentran los aspectos medulares de ese “giro realista” fundamentalmente en lo que se refiere al tema de la deuda.

La búsqueda de acuerdos en el plano económico no significó alineamiento con estados Unidos; se mantuvieron algunos contrapuntos (disensos prácticos) (Russell, 1987: 449): “En efecto, el rumbo seguido por el gobierno de Alfonsín en materia económica y el encuadramiento progresivo de Argentina en la denominada propuesta Baker, recibieron, naturalmente, numerosas manifestaciones de apoyo verbal y concreto por parte de las más altas autoridades del Ejecutivo norteamericano, de los organismos multilaterales de crédito y de la banca. En este marco, el mantenimiento de ciertos puntos de "disenso práctico" en los temas de la agenda política bilateral —por ejemplo, la reiterada oposición del gobierno argentino a la política centroamericana de la administración Reagan o el voto en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en mayo de 1987 en contra de una propuesta norteamericana que procuraba condenar la situación de los derechos humanos en Cuba— no produjeron sobresaltos de mayor importancia, salvo en algunos reducidos círculos internos que aún perciben al alineamiento automático como la estrategia externa más adecuada y sensata para el país”.

Ante las nuevas circunstancias, la carta europea recibió refutaciones, (Paradiso, 1993: 196) “Entre las críticas más habituales, se acusaba a la diplomacia radical de excesivo ideologismo –imputación en la que sobreolaba la sospecha sobre eventuales afinidades socialdemócratas-; de incursionar en temas sobre los cuales el país no podía tener ninguna gravitación –participación en el grupo de Apoyo de Contadora, iniciativa para el desarme-; de inclinación por una retórica “principista, estéril y elitista”, de buscar prestigio personal de los miembros del gobierno empezando por el propio canciller”.

El concepto que emerge por detrás de esa crítica es fundamentalmente a los aspectos autonomistas de la política implementada, cuya expresión más clara sostiene el discurso de que la “política exterior debe ocuparse de los temas que verdaderamente son importantes para el país”.

Este debate entre las políticas idealistas, y las críticas recibidas desde posiciones claramente realistas han marcado con claridad los primeros años de la transición, en

donde el gobierno radical procuró un difícil equilibrio, con resultados que son evaluados más adelante.

## 11. Derechos Humanos

El tema de los derechos humanos es el de los tres aspectos centrales elegidos de la gestión radical, el que más vincula las acciones de política doméstica con el plano internacional, y además fue el tema central de los debates en torno al desarrollo y consolidación de la transición democrática.

Las referencias ya explicadas en páginas anteriores sobre el período 1976-83 pueden retomarse a partir de la consideración de dos instrumentos jurídicos elaborados por la dictadura argentina. El primero es el denominado “Documento Final de la Junta Militar sobre la Guerra contra la Subversión y el Terrorismo”, presentado el 23 de abril de 1983. En dicho documento, la argumentación central que justificaba el accionar represivo giró en torno a lo establecido en los decretos 261/75 y 2772/75 del gobierno constitucional de María Isabel Martínez de Perón que establecían el “aniquilamiento” de la subversión. Como conclusión declaraba:

- 1) *Que la información y explicaciones proporcionadas en este documento es todo cuanto las Fuerzas Armadas disponen para dar a conocer.*
- 2) *Que en este marco de referencia, no deseado por las Fuerzas Armadas y al que fueron impelidas para defender el sistema de vida nacional, únicamente el juicio histórico podrá determinar con exactitud, a quien corresponde la responsabilidad directa de métodos injustos o muertes inocentes.*

El segundo instrumento que define las condiciones fijadas para la transición, es la sanción en septiembre del mismo año de la ley 22.924 denominada Ley de Autoamnistía, que transformaba los aspectos descriptos en el Documento Final en un instrumento jurídico que impedía a las futuras autoridades democráticas juzgar el accionar represivo, así lo reflejaba su articulado.

*Artículo 1º — Decláranse extinguidas las acciones penales emergentes de los delitos cometidos con motivación o finalidad terrorista o subversiva, desde el 25 de mayo de 1973 hasta el 17 de junio de 1982. Los beneficios otorgados por esta ley se extienden, asimismo, a todos los hechos de naturaleza penal realizados en ocasión o con motivo*

*del desarrollo de acciones dirigidas a prevenir, conjurar o poner fin a las referidas actividades terroristas o subversivas, cualquiera hubiere sido su naturaleza o el bien jurídico lesionado. Los efectos de esta ley alcanzan a los autores, partícipes, instigadores, cómplices o encubridores y comprende a los delitos comunes conexos y a los delitos militares conexos.*

*Artículo 5°— Nadie podrá ser interrogado, investigado, citado a comparecer o requerido de manera alguna por imputaciones o sospechas de haber cometido delitos o participado en las acciones a los que se refiere el artículo 1° de esta ley o por suponer de su parte un conocimiento de ellos, de sus circunstancias, de sus autores, partícipes, instigadores, cómplices o encubridores.*

Los dos instrumentos citados definen las condiciones políticas y jurídicas de la transición, para el tema que más debate e interés concitó tanto durante la campaña como al inicio de la gestión democrática.

El juicio a los militares fue el tema central, Alfonsín decidió juzgar a las cúpulas (miembros de las Juntas Militares, y responsables de las distintas regiones militares) y a quienes se habían excedido en el cumplimiento de las órdenes dadas. Fueron fundamentales en este aspecto tres medidas que definen la posición gubernamental:

- La derogación parlamentaria de la Ley de Autoamnistía.
- La reforma al Código de Justicia Militar.
- La creación de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP).

El primer aspecto plantea una clara ruptura entre el régimen militar y la nueva democracia. Alfonsín lo dice claramente en la campaña electoral (Jaunarena, 2011: 32) “La autoamnistía, vamos a declarar su nulidad. Pero tampoco vamos a ir hacia atrás mirando con sentido de venganza. No construiremos el país del futuro de esta manera, pero tampoco lo construiremos sobre la base de una claudicación moral que sin duda existiría si actuáramos como si nada hubiera ocurrido en la Argentina. Lo que queremos es que algunos pocos no se cubran la retirada con el miedo del total. Aquí hay distintas responsabilidades: hay una responsabilidad de quienes tomaron la decisión de actuar como se hizo, hay una responsabilidad distinta de quienes cometieron excesos en la represión, y hay otra distinta de quienes no hicieron otra cosa que, en un marco de extrema confusión, cumplir órdenes”.

El planteo deja sentado dos conceptos muy claros de su futura gestión; la negativa rotunda a la impunidad por medio de la ley de amnistía; y en segundo lugar el respeto a la ley, en este caso puntual al artículo 502 del Código de Justicia Militar vigente en 1983: “cuando se cometieren excesos en el cumplimiento de una orden, el superior siempre será responsable, salvo que el inferior se hubiere excedido en el cumplimiento de la orden”.

El día 13 de diciembre de 1983, a solo tres días de haber asumido el gobierno, el Dr. Alfonsín promueve la derogación de la ley de autoamnistía y sanciona dos decretos con los que da contenido a lo que consideraba las bases fundamentales del futuro estado de derecho y promueve la modificación del Código de Justicia Militar.

A través del Decreto 157/83, expresa en sus considerandos:

*Que la restauración de la vida democrática debe atender, como una de sus primeras medidas, a la reafirmación de un valor ético fundamental: Afianzar la justicia; con este fin, corresponde procurar que sea promovida la persecución penal que corresponda contra los máximos responsables de la instauración de formas violentas de acción política, cuya presencia perturbó la vida argentina, con particular referencia al período posterior al 25 de mayo de 1973.*

*Estableciendo en su artículo 1, la persecución penal de los principales responsables de las acciones violentas contra el orden constitucional.*

*Art 1: Declárase la necesidad de promover la persecución penal, con relación a los hechos cometidos con posterioridad al 25 de mayo de 1973, contra Mario Eduardo Firmenich (...); Fernando Vaca Narvaja (...); Ricardo Armando Obregón Cano (...); Rodolfo Gabriel Galimberti (...); Roberto Cirilo Perdía (...); Héctor Pedro Pardo (...); y Enrique Heraldo Gorriarán Merlo (...) por los delitos de homicidio, asociación ilícita, instigación pública a cometer delitos, apología del crimen y otros atentados contra el orden público, sin perjuicio de los demás delitos de los que resulten autores inmediatos o mediatos, instigadores o cómplices.*

Y en el segundo Decreto (158/83), considera:

*Que la Junta Militar que usurpó el gobierno de la Nación el 24 de marzo de 1976 y los mandos orgánicos de las fuerzas armadas que se encontraban en funciones a esa fecha*

*concibieron e instrumentaron un plan de operaciones contra la actividad subversiva y terrorista, basado en métodos y procedimientos manifiestamente ilegales.*

*Que entre los años 1976 y 1979 aproximadamente, miles de personas fueron privadas ilegalmente de su libertad, torturadas y muertas como resultado de la aplicación de esos procedimientos de lucha inspirados en la totalitaria "doctrina de la seguridad nacional".*

*Que la restauración de la vida democrática debe atender, como una de sus primeras medidas, a la reafirmación de un valor ético fundamental: afianzar la justicia. Con este fin, corresponde procurar que sea promovida la acción penal contra los responsables de aprobar y supervisar operaciones cuya ejecución necesariamente había de resultar violatoria de bienes fundamentales de la persona humana tutelados por el derecho criminal.*

Decretando, las responsabilidades en los miembros de la Junta Militar del período 1976-83:

*Art. 1: Sométase a juicio sumario ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a los integrantes de la Junta Militar que usurpó el gobierno de la Nación el 24 de marzo de 1976 y a los integrantes de las dos juntas militares subsiguientes, Teniente General Jorge R. Videla, Brigadier General Orlando R. Agosti, Almirante Emilio A. Massera, Teniente General Roberto E. Viola, Brigadier General Omar D. R. Graffigna, Almirante Armando J. Lambruschini, Teniente General Leopoldo F. Galtieri, Brigadier General Basilio Lami Dozo y Almirante Jorge I. Anaya.*

*Art. 2: Ese enjuiciamiento se referirá a los delitos de homicidio, privación ilegal de la libertad y aplicación de tormentos a los detenidos, sin perjuicio de los demás de que resulten autores inmediatos o mediatos, instigadores o cómplices los oficiales superiores mencionados en el artículo 1.*

*Art. 3: La sentencia del tribunal militar será apelable ante la Cámara Federal en los términos de las modificaciones al Código de Justicia Militar una vez sancionadas por el H. Congreso de la Nación el proyecto remitido en el día de la fecha.*

El objetivo era claro, perseguir todo tipo de violencia, con la ley, con plena vigencia del estado de derecho, y por supuesto reconociendo la diferencia entre el terrorismo y el terrorismo de estado, razón por la cual deben distinguirse las dos líneas de procesos judiciales iniciados con ambos decretos.

En referencia a la reforma al Código de Justicia Militar (Mazzei, 2011: 27) “(...) el Poder Ejecutivo envía un proyecto al Parlamento que consideraba inconstitucionales los artículos 108 y 109 del Código (...) puesto que constituían un fuero personal, violando lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Nacional. Según la propuesta (...), la jurisdicción debía limitarse, en el futuro, a juzgar delitos militares y faltas disciplinarias, que podían apelarse ante tribunales civiles. Para los delitos cometidos antes de la reforma se respetaría el “juez natural”, pero se establecía la posibilidad de apelar ante la Cámara Federal”.

Además durante su tratamiento legislativo sufrió leves modificaciones, pero en un punto trascendentes; la incorporación en el Senado de la propuesta del representante neuquino Elias Sapag, que a los efectos de establecer los niveles de responsabilidad. (Jaunarena, 2011: 76) “El resultado fue que salió la reforma que permitió poner todo el esquema de enjuiciamiento en marcha, pero sin terminar de definir el alcance que tendrían estos juicios respecto del campo de los imputados, ya que se incorporó como no eximente de responsabilidad a aquellos que hubieren cometido “hechos aberrantes”, pero dejando a la libre interpretación judicial lo que se consideraba un hecho aberrante, (...)”. Esta condición fue un factor determinante en la inestabilidad en que se colocó a todo el proceso de juzgamiento, que fue mucho más amplio del que se buscaba.

El último aspecto de esta primer etapa (1983-85) fue la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), creada por el decreto 187 del 14 de diciembre de 1983, estableció como sus funciones:

*Artículo 2: Serán funciones específicas y taxativas de la Comisión las siguientes:*

- a) Recibir denuncias y pruebas sobre aquellos hechos y remitirlas inmediatamente a la justicia si ellas están relacionadas con la presunta comisión de delitos*
- b) Averiguar el destino o paradero de las personas desaparecidas, como así también toda otra circunstancia relacionada con su localización.*
- c) Determinar la ubicación de niños sustraídos a la tutela de sus padres o guardadores a raíz de acciones emprendidas con el motivo alegado de reprimir al terrorismo, y dar intervención en su caso a los organismos y tribunales de protección de menores.*
- d) Denunciar a la justicia cualquier intento de ocultamiento, sustracción o destrucción de elementos probatorios relacionados con los hechos que se pretende esclarecer.*
- e) Emitir un informe final, con una explicación detallada de los hechos investigados, a los ciento ochenta (180) días a partir de su constitución.*

Esta tarea tuvo un fuerte impacto en la sociedad, ya que su misión fue desempeñada por personalidades notables provenientes de la cultura, la ciencia, la religión, siendo presidida por Ernesto Sábato<sup>69</sup>. El informe de la Comisión fue entregado al Presidente Alfonsín el 20 de septiembre de 1984, constando de 50.000 carillas y una lista de casi 9.000 casos de personas desaparecidas y más de mil acusados por violaciones a los derechos humanos.

Dicho informe es el resultado de una tarea extraordinaria y casi perfecta de combinación entre los organismos de derechos humanos y un gobierno que puso a su disposición todo lo material y humanamente posible para concretar el trabajo en 180 días. El documento es desgarrador, elocuente y claro, poniendo en evidencia la tragedia vivida y la gravedad de los sucesos. Según relata el propio Dr. Alfonsín (Alfonsín, 2004: 42) “Sábato entregó las abultadas carpetas y pidió la pronta publicación del material. Hacerlo conocer a la opinión pública nacional e internacional era, precisamente, uno de los objetivos que teníamos”.

La derogación de la ley de autoamnistía, la reforma al código de justicia militar y la creación de la CONADEP, constituyeron las decisiones estratégicas que dieron inicio a la consumación del Juicio a las tres Juntas Militares que habían gobernado el país. La tarea judicial estuvo a cargo de la Cámara Federal de Buenos Aires integrada por los Jueces León Arslanian, Jorge Valerga Araoz, Jorge Torlasco, Ricardo Gil Lavedra, Andrés D'Alessio y Guillermo Ledesma, con la acusación a cargo del Fiscal Federal Julio César Strassera y su adjunto Luis Moreno Ocampo, quienes utilizaron para su tarea el informe de la CONADEP.

El histórico juicio se inició el 22 de abril de 1985, con las correspondientes audiencias públicas, en las que a lo largo de seis meses declararon más de ochocientos testigos, conociendo las sentencias el día 9 de diciembre del mismo año. La resolución del tribunal estableció la condena a cadena perpetua para Jorge R. Videla y Eduardo E. Massera; diecisiete años de prisión para Eduardo Viola, ocho años de prisión para Armando Lambruschini y cuatro años y medio de prisión para Orlando R. Agosti,

---

<sup>69</sup> Ernesto Sábato (1911-2011), físico y escritor, se transformó en un referente de la lucha por los Derechos Humanos al presidir la CONADEP.

siendo absueltos Leopoldo F. Galtieri, Omar R. Graffigna, Jorge I. Anaya y Basilio A. Lami Dozo.

La trascendencia del juicio es de un impacto no pensado, no hay antecedentes históricos de un hecho de estas características en las que un estado democrático, con plena vigencia del estado de derecho, revisa su pasado, construye una verdad histórica e inapelable, y condena a los jefes de un plan represivo sistemático implementado desde el poder estatal.

Además ese juicio revela la atrocidad de lo acontecido, del oprobio vivido y del engaño cometido en nombre de los valores occidentales y cristianos. La tarea desempeñada por los antropólogos y médicos forenses describen un escenario solo asimilable a las experiencias cometidas por el régimen nazi durante la segunda guerra mundial, siendo la Argentina el único país de la región que investiga la tortura, la muerte y la desaparición forzada de personas ejecutadas por la dictadura militar.

En ese contexto, el inicio del Juicio a las Juntas no tiene parámetros internacionales, se hicieron referencias a los tribunales internacionales de Núremberg<sup>70</sup>, la sola mención o intento de comparación demuestra lo trascendente de los sucesos, despertando un enorme interés y expectativa en el mundo occidental.

Ese juicio recorrió las imágenes y textos de la prensa internacional y habilitó la reinscripción de la Argentina como un país emblemático en la lucha por la verdad y la justicia, como ninguna otra democracia en transición, generando una solidaridad internacional y el respeto hacia nuestras autoridades públicas.

Tan importante fue esta cuestión, que frente a la crisis militar de 1987<sup>71</sup>, el gobierno argentino recibió un importante respaldo internacional desde los más variados colores del arco político mundial, desde Ronald Reagan hasta Fidel Castro, pasando por François Mitterrand, Felipe González y Daniel Ortega.

---

<sup>70</sup> Juicio de Núremberg, iniciativa de las fuerzas aliadas para juzgar a los responsables del Holocausto diseñado y ejecutado por el nazismo en Europa.

<sup>71</sup> Crisis militar de Semana Santa, en 1987, fue el primer amotinamiento de miembros activos del ejército, en un acto de insubordinación, cuyas circunstancias motivaron una masiva reacción popular y unidad de las fuerzas política en defensa del orden constitucional, su líder fue el Teniente Coronel Aldo Rico.

A partir de estos acontecimientos, la Argentina promueve una internacionalización de las políticas de derechos humanos, en todos los foros internacionales, tal como lo expuso el Canciller Caputo en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU afirmó (Masi, 2014: 171): “la preservación de los derechos humanos excede el marco de la soberanía y de los poderes del Estado, ya que concierne a la comunidad internacional”. La línea estratégica expresada por el Canciller se manifiesta en dos cuestiones centrales: la participación en el “Grupo de los Seis por la Paz y el Desarme” y en el “Grupo de apoyo a Contadora”.

La proclama idealista de paz posibilitó tomar decisiones en un contexto complejo, (Russel, 1987: 450) “Como señala Helio Jaguaribe "independientemente de nuestras preferencias culturales" y frente a la mecánica internacional de poder "tenemos que comprender en forma lúcida que nuestro margen de autonomía depende de la medida en que persista un básico equilibrio internacional entre las superpotencias y sólo en tales condiciones se puede expandir. (...) tal como lo expresara el propio Alfonsín en su viaje a la India en enero de propuesta brasileña de creación de una “Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur” (ZPCAS), adoptada como resolución de Naciones Unidas a fines de octubre de 1986”.

La activa participación argentina en la creación de la ZPCAS, como vía de acercamiento entre Sudamérica y el África Subsahariana, tuvo como objetivos centrales profundizar una política de cooperación sur – sur garantizando la paz y la no proliferación de armamentos nucleares en la región.

El gobierno radical exhibió la misma tendencia en referencia a la cuestión latinoamericana con su participación en apoyo al denominado Grupo Contadora y su derivación en el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, llamado “Grupo de Río”. La coordinación de política exterior fue un elemento clave para avanzar en la consolidación regional, que había dejado de ser un tema de política doméstica para transformarse en un tema de agenda regional.

En el mismo sentido se firma la adhesión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el marco de la OEA en 1984, ratificando en el mismo año dicha condición por medio de una ley del Congreso argentino.

La participación de Argentina en la Comisión de Desarme de la ONU en 1984, con la idea de promover una acción concertada en materia de paz; en esa ocasión, el presidente Alfonsín; la primera ministra de la India, Indira Gandhi; el presidente de México, Miguel de la Madrid; el presidente de Tanzania, Julius Nyerere; el primer ministro sueco, Olaf Palme; y el primer ministro de Grecia, Andreas Papandreu, firmaron una declaración conjunta en la cual alertaban sobre los riesgos implícitos de la carrera armamentista .

El gobierno del Dr. Alfonsín profundizó su preocupación por la vigencia de los derechos humanos y la democracia, especialmente en su impronta sobre la cuestión africana, en la que propicia una serie de medidas tendientes a mejorar la relación con el África Subsahariana (se crea en 1987 dentro de Ministerios de Relaciones Exteriores la Dirección de África Subsahariana). (Buffa, 2006: 119) “El propio Alfonsín desde los inicios de su gestión planteo un decidido apoyo, por parte de nuestro país, a la vigencia universal de los derechos humanos, condenando lo que él denominaba esa “intolerable perversión que es el racismo”.

Posición que expresa con toda firmeza la cancillería argentina en julio de 1985 (Buffa, 2006: 121) “(...) el gobierno de la República Argentina observa con profunda preocupación el creciente deterioro de la situación de la República Sudafricana. El estado de emergencia declarado por el gobierno el pasado 21 de julio no ha hecho más que provocar una nueva ola de violencia represiva que trata de sostener una política racista, condenada unánimemente por la comunidad (...) La República Argentina deplora las medidas de urgencia adoptadas, ya que las mismas no contribuyen sino a postergar la solución del proceso. Asimismo condena vivamente la pérdida de vidas humanas y la constante violación por parte del gobierno sudafricano de libertades y garantías.”

La exposición de motivos anteriores finaliza su recorrido con la ruptura de relaciones diplomáticas el 22 de mayo de 1986, frente a lo que considera “un régimen institucionalizado de discriminación racial (...) que constituye un peligro para la paz y la seguridad internacionales”. (Bulla, 2006: 123)

## **11. 1. Malvinas, un tema de paz como parte del discurso de los derechos humanos**

Debe incluirse en esta línea de trabajo el tratamiento del tema Malvinas, aspecto central de la agenda del país y que ha tenido y tiene un importante desarrollo en el área de las relaciones internacionales. Su consideración merece una profundidad que excede el objeto de estudio hasta aquí presentado, pero que por su importancia no puede ser soslayado.

El margen de acción del gobierno de transición al respecto es muy acotado, en palabras del propio Dante Caputo (Caputo, 1989: 262): “Nos encontrábamos frente a una situación de guerra perdida en torno a un tema de la mayor relevancia para la política interior británica, para la política interior del Partido Conservador y para el liderazgo de la Primer Ministro Británica. En contrapartida, Argentina tenía una mínima capacidad de presión internacional. Estos son los tres datos fundamentales del problema”.

El tema de Malvinas exigía una ecuación compleja; reivindicar la soberanía sobre el territorio en disputa, y al mismo tiempo erradicar la imagen de un país impredecible que estuvo dispuesto a ir a la guerra. Tan compleja como imposible de implementar, el gobierno argentino hizo de la reivindicación de soberanía una bandera de reclamo pacífico y de propuesta de dialogo.

La mejor expresión de esa posición fue la reunión de parlamentarios de Berna del 18 de julio de 1984, cuyo resultado no produjo ningún avance, a partir de lo cual el gobierno argentino intentó mantener siempre vigente el tema, tal como lo expresa el Canciller: (Caputo, 1989: 263) “había que regenerar situaciones que pusieran el “reflector” aunque fuera esporádicamente, sobre la cuestión Malvinas. De lo contrario, corríamos el riesgo de que se formara un callo en la percepción de los medios internacionales y Malvinas entrara en el archivo de los temas rutinarios. Si ustedes analizan la historia de la disputa durante nuestro gobierno, verán como permanentemente hay temas que relanzan la cuestión Malvinas en el plano internacional”.

El gobierno radical no tuvo en su haber avances significativos sobre la cuestión, situación que se ha mantenido constante en estas tres décadas de continuidad institucional.

Todos los temas planteados expresan de una u otra manera la estrategia del gobierno para externalizar su política de derechos humanos y su expresión idealista de “potencia moral”.

## **12. El acuerdo de paz con Chile**

Las disputas territoriales entre Argentina y Chile presentan antecedentes desde el siglo XIX, de una relación geográfica establecida a ambos lados de la Cordillera de los Andes, que con sus 7200 kilómetros de longitud y 4400 metros de altura promedio, actúa como barrera. La frontera común entre Chile y Argentina es de 5150 km de Cordillera y como ingrediente a la disputa se agregan las condiciones de baja densidad de población, especialmente en la Patagonia argentina y al sur de la ciudad de Puerto Montt en el lado chileno.

La situación concreta que define el interés de este trabajo está concentrado en la disputa territorial sobre el canal de Beagle, que fue la razón de la radicalización de ambas posiciones en la década del `70. Con gobiernos dictatoriales en Argentina y Chile, en 1976 ambas administraciones coordinaron políticas represivas dentro del denominado Plan Cóndor, que incluía la participación de los gobiernos autoritarios en la planificación de la vigilancia, detención, la utilización de la tortura en interrogatorios, traslado de detenidos, asesinatos y desapariciones forzadas de personas. Este nivel de diálogo, no impidió el desarrollo de actitudes belicosas por los sectores duros o nacionalistas de ambos países, que por su puesto tenían amplia trayectoria en los debates históricos sobre la cuestión.

Esta coordinación en los aspectos vinculados a la represión no puede llevar al equivocado razonamiento de que las distintas dictaduras en la región eran aliadas, hay situaciones ambiguas donde aparecen situaciones de cooperación y de fuerte rivalidad, como ha sido el caso de Argentina y Chile.

El laudo arbitral británico aceptado en 1971, resolvió en 1977 otorgar a Chile las islas Lennox, Nueva y Picton, ubicadas en el canal de Beagle. Mientras el gobierno de Pinochet se apresuró a reconocer el fallo, no ocurrió lo mismo del lado argentino, básicamente por la preocupación que generaba la proyección chilena en el Océano Atlántico. La dilación de la respuesta argentina hizo avanzar la posición de los duros encabezada por el Jefe de la Armada Emilio Eduardo Massera<sup>72</sup>, quien fortalece su posición con los sectores nacionalistas del Ejército que no comparten la posición conciliadora del presidente Videla.

Al mismo tiempo, (Cisneros y Escude, 2000: c.68 – Las relaciones con Chile - p.1) “demostraciones de inflexibilidad a ambos lados de la cordillera entorpecieron las negociaciones. El gobierno chileno emitió en julio de 1977 el decreto de líneas de base rectas, que, a partir de su interpretación del laudo, delimitó la anchura del mar territorial y la zona económica exclusiva de Chile. Además instaló puestos de vigilancia y señales en las islas Freycinet, Nueva y Deceit, y colocó al frente de los mismos a oficiales de la Armada, los llamados “alcaldes de mar”. Esta decisión del régimen de Pinochet se sumó a la de construir un puerto en la Isla de Hornos, concretada en los meses de mayo y junio. Por su parte, el gobierno argentino ordenó el balizamiento luminoso de una de las islas Barnevelt ubicadas en el Atlántico al sur del canal de Beagle en el mes de junio, luego del fracaso de la misión Torti<sup>73</sup>; la movilización de parte de la flota naval hacia el sur en septiembre, y el envío de tropas al sur junto con la intensificación de actividades navales y aéreas en la región en disputa en el mes de diciembre”.

En este contexto de fuertes presiones por parte de los “halcones” de ambos lados de la cordillera, los esfuerzos por mantener abierta la vía de la negociación tropezaron con serias dificultades. Los presidentes Videla y Pinochet realizaron dos reuniones cumbres para intentar saldar la cuestión, la primera en la base aérea de El Plumerillo, provincia argentina de Mendoza, el 19 de enero de 1978; y la siguiente 20 de febrero en la localidad chilena de Puerto Montt. Aquí, los presidentes firmaron un Acta en la que se comprometieron a continuar con las negociaciones bilaterales, a través de la creación de dos comisiones mixtas sucesivas.

---

<sup>72</sup> Emilio Eduardo Massera

<sup>73</sup> Se denomina a la misión encabezada por El contraalmirante Julio Torti en diciembre de 1977 ante el gobierno chileno.

Las declaraciones belicosas de ambos lados, fueron acompañadas con mutuas medidas de provocación. En septiembre y octubre de 1978 (Cisneros y Escude, 2000: c.68, Las relaciones con Chile, p.1), “se llevaron a cabo prácticas de ataques aéreos y apagones de luz tanto en ciudades del Interior como en la ciudad de Buenos Aires. Asimismo, las embajadas argentinas en el exterior denunciaron una serie de incursiones aéreas y tareas de movilización terrestre de efectivos de las Fuerzas Armadas chilenas entre los meses de julio y octubre de 1978. (...) En ese mismo mes, el almirante Merino, comandante en jefe de la Armada y miembro de la Junta Militar chilena, navegó por la zona en disputa, gesto que fue considerado del lado argentino como una “provocación”.

El avance de la conflictividad entre ambos países encontró algunas escollos en actitudes pacifistas por parte de las Iglesias de Argentina y Chile, destacándose del lado argentino el monseñor Pio Laghi, y el Cardenal Raúl Francisco Primatesta, quienes impulsaron denodadamente la mediación papal. El 21 de diciembre ambos países son notificados por el Vaticano de la designación de monseñor Antonio Samoré para llevar adelante las tareas de paz, cuestión que se suscribió en un documento de compromiso mutuo de aceptación el 8 de enero de 1979. El mismo implicaba la aceptación de la mediación por parte de ambos países, y un mutuo compromiso de no utilizar la fuerza, retrotrayendo la situación militar a la existente en 1977.

La nueva etapa de negociaciones (Cisneros y Escude, 2000: c.68 – Las relaciones con Chile - p.1): “iniciada con la firma del Acta de Montevideo en enero de 1979, se cerró casi un año después, el 12 de diciembre de 1980, fecha en la que el Papa entregó a ambos gobiernos una propuesta de Paz. De acuerdo con la misma, el Vaticano otorgaba a Chile las islas Lennox, Picton, Nueva, Evout, Barnevelt, Freycinet, Wollaston, Terhalten y Sesambre, hasta la isla de Hornos. La línea envolvente de las costas de estas islas constituía el llamado “Mar Territorial” chileno, dentro del cual el Papa concedía a la Argentina la posibilidad de instalar ayudas para la navegación en las islas Evout y Barnevelt y un sistema de control terminal aéreo conjunto en la isla Nueva, con el fin de regular los vuelos desde y hacia la Antártida. Asimismo, la propuesta vaticana establecía una “Zona de Actividades Conjuntas y Concertadas” o “Zona o Mar de la Paz”, en donde tanto la Argentina como Chile explorarían y explotarían en común los recursos vivos y no vivos del lecho marino y del subsuelo. La propuesta otorgaba a las autoridades de Buenos Aires y Santiago un breve plazo para responder, que expiraba el 6 de enero de 1981”.

La falta de claridad en referencia a la cuestión bioceánica posterga la solución, y finalmente, el 25 de marzo de 1981, el gobierno argentino, condicionado por las presiones de los sectores nacionalistas, comunicó el rechazo de la propuesta papal. Los incidentes se mantuvieron, los compromisos frente al Vaticano también, y la solución se alejó cuando Argentina ingresa en el conflicto por Malvinas, colocando todos sus esfuerzos en dicha cuestión.

Sin solución, el conflicto fue transferido al nuevo gobierno democrático como una deuda más, pero que tiene un nuevo ingrediente cual fue la posición del gobierno chileno durante el conflicto Malvinas. En referencia a esta cuestión es importante diferenciar dos aspectos, una la actitud formal del gobierno y otra la de la sociedad chilena.

La sociedad chilena fue simpatizando con la entrega de los soldados a lo largo de la guerra (Cisneros y Escude, 2000: c.69, Las relaciones con Chile, p.10) “(...) a medida que el conflicto avanzaba, el sentimiento popular en Chile comenzó a cambiar, especialmente entre los sectores de izquierda. Los informes periodísticos sobre la resistencia argentina, la evidente inferioridad de la infantería argentina y el heroísmo de la Fuerza Aérea argentina comenzaron a generar sentimientos pro-argentinos. El diario británico aclaraba que en Chile, como en todos los demás lugares de la región, los niños de edad escolar eran enseñados desde siempre que las Malvinas pertenecían por derecho a los argentinos.”

Muy por el contrario, la dictadura chilena no respaldó la solicitud argentina de aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) ante la OEA en abril de 1982.

Las consecuencias sobre la actitud chilena han sido un ingrediente importante del debate político y parlamentario en torno a la solución pacífica, y es oportuno recordar recientes declaraciones del Ministro de Defensa chileno citada por su embajador en Buenos Aires (Díaz, 2014: 58) “Consultado recientemente por las declaraciones

efectuadas por Sidney Edwards<sup>74</sup>, en las que afirma que la ayuda de Chile a su país fue crucial en las Malvinas, el ministro de Defensa de mi país, Jorge Burgos, respondió: “Creo que la inmensa mayoría de los chilenos no estamos orgullosos, para nada, de la actitud de la dictadura durante la Guerra de Malvinas. Y creo que buena parte del pueblo argentino tampoco está orgulloso, respecto de la actitud de la suya. Eso ocurrió en un mundo distinto. En una realidad diferente”.

Las posturas diferenciadas entre el gobierno dictatorial y la actitud de la sociedad chilena, fueron el pequeño resquicio por el cual pudo pasar la solución al conflicto de límites entre ambos estados en 1984. La solución estaba en las sociedades de ambos países, nunca en las actitudes de sus gobiernos dictatoriales. Por lo tanto con el complejo transcurrir de la cuestión, y con Malvinas a cuestas, el gobierno de la transición democrática argentina estaba decidido a resolver la cuestión.

Previo al cambio de gobierno argentino, se produce la muerte de monseñor Samoré en febrero de 1983, quien fue reemplazado por el cardenal Agostino Casaroli, activo promotor de una pronta solución al conflicto. Con el rol del Cardenal Casaroli, el gobierno democrático actuó en forma decidida a cerrar este conflicto, cuestión que se materializó con la firma de la Declaración Conjunta de Paz y Amistad, el 23 de enero de 1984. El compromiso de paz con Chile recibió el completo respaldo del radicalismo, el peronismo actuó dividido y la oposición más frontal provino de los sectores de derecha nacionalistas vinculados al sector militar.

El gobierno de Alfonsín entiende que la ratificación del laudo papal generaba una serie de situaciones muy favorables para la consolidación democrática argentina y de los países vecinos. En referencia a la Argentina, si bien el laudo establecía que las tres islas en cuestión quedaban bajo soberanía chilena, se respetaba el principio bioceánico, por lo cual Chile posee jurisdicción sobre el Pacífico y Argentina sobre el Atlántico. Para el gobierno argentino, la mejor estrategia para desmilitarizar a la sociedad y recuperar el rol de las fuerzas armadas, requería de la eliminación gradual de las distintas hipótesis de conflicto. Estaba muy claro para Alfonsín (Rodríguez, 2011: 122): "la hipótesis de conflicto armado en Chile impedía reasignaciones presupuestarias con finalidades

---

<sup>74</sup> Sidney Edwards, ex oficial de la Fuerza Aérea Británica tuvo la misión de obtener el apoyo secreto de Chile en el conflicto del Atlántico Sur; ha relatado recientemente esta circunstancia en un libro de su autoría.

distintas a las de defensa y, tanto en Argentina como en Chile, fortalecía las posiciones de los sectores militares más intransigentes”.

Alfonsín estaba decidido a llevar adelante una política activa en búsqueda de una solución definitiva, su discurso gira en torno a la construcción de la paz con Chile, evitando la referencia al gobierno dictatorial de Augusto Pinochet. Según relata Raúl Alconada Sempé (Alconada Sempé, 2011), el gobierno argentino tenía un diálogo directo con la oposición al régimen militar, especialmente con los líderes democráticos de la democracia cristiana, del partido socialista y del partido radical chileno. Estos sectores expresaron su beneplácito, ya que percibían que la desaparición del conflicto le quitaba una bandera importante a los sectores más reaccionarios del nacionalismo chileno. De hecho, la democracia argentina brinda una enorme oportunidad para esa oposición democrática. Según relata el propio Alconada Sempé, en la asunción del Dr. Alfonsín de diciembre de 1983, estos sectores ocupan un lugar central en la ceremonia, accediendo a dialogar, por ejemplo, con el jefe del gobierno español Felipe González, situación que generó quejas de la cancillería chilena al sostener que Argentina ejercía injerencia en asuntos internos del país trasandino.

Para Alfonsín estaba claro que los límites territoriales se vuelven difusos a la hora de discutir ideas, cree en el avance democrático regional y eso lo distancia del régimen de Pinochet, en declaraciones públicas<sup>75</sup> en marzo de 1984 sostiene, "somos respetuosos de la situación interna de cada uno de nuestros países, pero no podemos dejar de señalar nuestra profunda convicción de que la integración triunfará, en definitiva, si se apoya en la democracia y en la participación de los pueblos". Este tipo de declaraciones y otras actitudes del gobierno argentino eran claramente rechazadas por la dictadura pinochetista, y si bien no impidieron la firma del tratado en cuestión, si mantuvieron distantes las relaciones entre ambos gobiernos hasta que se produjo la transición democrática chilena en 1989.

La posición del gobierno argentino fue encontrando espacio en el escenario regional; por ejemplo la actitud de Brasil luego de la transición; (Hirst, 1987: 474) “Desde el inicio de su gobierno, Sarney procuró mantener cierto apartamiento de Chile, habiendo suspendido en los primeros meses de su gestión la venta de material bélico para este país. Esta actitud fue reforzada en mayo de 1986, en ocasión de la visita de una

---

<sup>75</sup> Diario Clarín, 20/03/1984, Buenos Aires, Argentina.

delegación de congresistas brasileños a Chile, invitados para una asamblea parlamentaria internacional con participantes latinoamericanos y europeos".

La situación de Chile era distinta a la de sus países vecinos, ya que en plena dictadura, a partir de la década del `80 se promovió una temprana apertura económica. La rebaja de aranceles puso término a toda forma de adhesión a la idea de un desarrollo hacia adentro, basado en la sustitución de importaciones. La apertura tuvo un costo social y productivo inmenso, pero al mismo tiempo colocó a Chile de modo temprano y rápido como un país pionero en los esfuerzos de apertura económica internacional. La internacionalización de la economía chilena se decide varios años antes de la globalización.

Chile ingresa en los '80 con una situación económica bastante estabilizada y con menos conflictividad en lo que se refiere a su endeudamiento externo. Chile y Colombia son los únicos dos países de la región cuyo Producto Bruto Interno (PBI) crece en los '80, básicamente por el aumento de algunos de sus commodities como el zinc, la madera y los frutos de mar, situación que no se da en el resto de las exportaciones de la región con precios a la baja en alimentos (la harina de soja, azúcar, cacao, café) el algodón, y minerales (plata, estaño y bauxita) y el petróleo.

La situación del país trasandino es distinta a la de Argentina y Brasil, mucho más comprometidas con su endeudamiento y su inflación. Tan importante fue dicha reforma económica que ese proceso no fue interrumpido por quienes encabezaron la transición democrática, porque estuvieron convencidos de que esa inserción internacional era un activo que no se podía perder. Chile opta por lo que se denomina una estrategia de regionalismo abierto, que consiste en una relación positiva con América Latina, pero con una política constante, permanente y activa de buscar entendimientos con actores internacionales de fuera de la región, relaciones que se ven como complementarias y no como antagónicas.

El análisis de dichas circunstancias es un elemento central a la hora de considerar por qué el gobierno democrático argentino decide avanzar en las negociaciones, sin esperar a la transición que no se discutiría en Chile hasta por lo menos el plebiscito de 1988<sup>76</sup>.

Para el gobierno argentino era importante resolver el conflicto porque respetaba los lineamientos básicos de la gestión determinados en una prioridad por la paz, trasladando los recursos militares hacia otras áreas que promuevan desarrollo y mejora en las condiciones de vida.

La propuesta presidencial obtiene absoluto respaldo en el radicalismo, con la sola excepción del Senador Nacional por el Chaco Luis León; consolidando la posición oficialista con la propuesta de la firma de una acta de coincidencias que se concreta el día 7 de junio con los siguientes considerandos más importantes (Masi, 2014: 172): “la aceptación de las sugerencias y propuestas del Papa Juan Pablo II sobre el Beagle (...) permitirá resolver pacífica y definitivamente el litigio limítrofe con la hermana República de Chile, ratificar el principio bioceánico y nuestros derechos sobre la Antártida, y comenzar la consideración y aprobación de proyectos de complementación económica y social entre ambas naciones”.

Con estas convicciones, el gobierno argentino avanza en el Tratado de Paz y Amistad, convencido de que era necesario saldar el conflicto. Además, existían resistencias internas sobre la cuestión, expresadas por sectores militares y por una parte importante porción de la oposición política. Según relata Federico Storani<sup>77</sup>, en el justicialismo, tanto el presidente del bloque de senadores, Vicente Leónidas Saadi, como el presidente del bloque de diputados, Diego Ibáñez, expresaban una posición contraria al acuerdo. Es importante recordar que la oposición justicialista votó dividida en ambas Cámaras. Alfonsín toma una decisión muy arriesgada y novedosa, el 25 de julio de 1984 convoca a un plebiscito no vinculante para aceptar o rechazar la propuesta papal. Los argumentos fueron varios e interesantes:

---

<sup>76</sup> De esta manera había quedado establecido en la Constitución reformada por la dictadura militar en el año 1980, definiendo que en 1988 se consultaría a la ciudadanía acerca de la continuidad o el retiro del gobierno encabezado por Augusto Pinochet Ugarte.

<sup>77</sup> Federico Storani; dirigente radical, fue durante la gestión radical Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

- La ausencia de la figura constitucional de consulta popular no impedía, en la opinión de Alfonsín, la convocatoria, básicamente porque siempre se puede consultar al pueblo sobre cuestiones trascendentes.
- El gobierno evaluaba que, en este contexto de apertura democrática con altos niveles de participación política, era más fácil obtener apoyo de la ciudadanía que de los líderes opositores.
- Con el plebiscito se evitaba el riesgo de un fracaso, como había sucedido con la Ley de Asociaciones Profesionales, denominada ley Mucci, que no pudo ser aprobada en el Senado de la Nación.

En su discurso por cadena nacional de radiodifusión, el presidente sostiene: “(...) Queremos que los argentinos, todos los argentinos, participen tomando posición acerca de si conviene o no dar solución rápida y pacífica a un problema que ha constituido desde hace un siglo un elemento de tensión con la República de Chile. (...) La solución al diferendo del Beagle no sólo constituiría el final de un antiguo litigio sino además, y sobre todo, un factor esencial para construir un futuro que se nos avecina con rapidez. Me refiero, precisamente a ese proceso de integración que señalé al comienzo de mis palabras, y que, en los próximos años puede y debe acelerarse como condición vital para defender nuestros intereses y sentar las bases de la prosperidad para todos nosotros”.

El canciller Caputo defiende la posición del gobierno frente a las críticas opositoras, que hablan de claudicación de soberanía (Cisneros y Escude, 2000: c.69, La relación con Chile, p.3): “no toda política exterior se reduce a los problemas territoriales (...) el objetivo principal es recuperar la credibilidad y la previsibilidad ante la comunidad internacional, porque de tal modo se defiende la soberanía nacional (...) es indispensable que cuestiones que deben ser resueltas con racionalidad no se perturben por la incidencia de factores emotivos, para lo cual es necesario terminar con una historia centenaria de ocultamientos”.

El gobierno realiza consultas con la oposición democrática chilena para evitar fortalecer el liderazgo de Pinochet, y eludir las críticas que desde el justicialismo se realizaban por pactar con un gobierno carente de legitimidad popular. Referido a ese aspecto Federico Storani (Storani, 2011) refuta las críticas al sostener, que la paz se hacía con el pueblo chileno y no con su gobierno dictatorial, dando una perspectiva al acuerdo que trascendía a las condiciones coyunturales del país trasandino.

La discusión en torno a la consulta fue muy activa, especialmente por parte del gobierno, que promovió masivas campañas de difusión al respecto, fue muy importante la tarea dentro del sistema educativo generando un renovado interés por las cuestiones territoriales. Inclusive el debate televisivo entre el Canciller Caputo y el presidente del Bloque de senadores del Partido Justicialista Vicente Leonidas Saadi; es todavía recordado como uno de los pocos debates políticos sin restricciones y que despertó interés ciudadana por la cuestión.

Los sectores opositores no articularon una política común, dispersándose entre la oposición al tratado, la abstención a la consulta y en algunos casos el acompañamiento al mismo. La posición más clara y homogénea fue la del gobierno, con un discurso acerca de la paz y la superación de conflictos; que le permitió obtener el 25 de noviembre de 1984 un apoyo masivo en la consulta, que a pesar de ser optativa, logró la participación de casi el 60% de la población, de los cuales el 82% se expresó a favor del acuerdo de paz.

Las condiciones del tratado que fue firmado por los cancilleres en el Vaticano el 29 de noviembre (Cisneros y Escude, 2000: c.69, La relación con Chile, p.6): “otorgaba a Chile la totalidad de las islas en disputa (Picton, Nueva y Lennox y nueve islas de menor tamaño); fijaba en tres millas la extensión del mar territorial chileno; delimitaba un área de explotación económica exclusiva; convalidaba la delimitación establecida por el Tratado General de Límites de 1881, que disponía la neutralización a perpetuidad del Estrecho de Magallanes y su libre navegabilidad a buques de cualquier bandera; y rechazaba el uso de la fuerza, directa o indirecta, para solucionar eventuales controversias futuras. Para lograr el último objetivo, establecía como primera instancia un mecanismo de negociación bilateral (Comisión de Conciliación) y, como segunda alternativa, el recurso a un Tribunal Arbitral cuyas sentencias tendrían carácter obligatorio para las partes. Asimismo, el acuerdo creaba una Comisión Binacional permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física entre los dos países”.

El resultado fue clave para lograr presionar sobre los legisladores opositores, especialmente en la Cámara de Senadores, su aprobación se concretó el 14 de marzo de 1985 con escaso margen en esa cámara, con 23 votos a favor, 22 en contra y una

abstención. El plebiscito y la aprobación parlamentaria le otorgaron un gran reconocimiento popular al gobierno, y tuvo un efecto muy importante sobre los sectores pro militares al desactivar la potencialidad del conflicto, aportando a la estabilidad institucional.

También es relevante el resultado del acuerdo para los sectores opositores chilenos, quienes consideraron que la eliminación de esta hipótesis de conflicto significó una debilidad para el ala dura del régimen pinochetista. El gobierno argentino avanzó en gestos hacia los sectores democráticos opositores, como destaca Jesús Rodríguez, (Rodríguez, 2011: 128): “En el Congreso de la Nación Argentino, desde diferentes sectores políticos se contribuyó a focalizar situación chilena con varias iniciativas parlamentarias. Por ejemplo, (...) se decidió sentar en las bancas del recinto de la Cámara de Diputados a legisladores chilenos, cuyos mandatos habían cesado con el golpe, como un gesto de reconocimiento de su condición”.

En territorio chileno, los parlamentarios argentinos participaron en la Asamblea Parlamentaria Internacional “Por la Democracia en Chile”, para posteriormente conformar en 1986 un Foro Permanente de Integración que incluía a dirigentes políticos democráticos de ambos países, espacio que será de suma utilidad para articular el Comando del NO, que unificará a la oposición democrática chilena para el plebiscito del año 1988, que definió la salida del poder del Gral. Pinochet.

Es muy claro el testimonio de Ricardo Lagos al respecto (Rodríguez, 2011: 129): “Mantendré siempre con Raúl Alfonsín una deuda especial de gratitud. En septiembre de 1986, cuando se atentó contra la vida del general Pinochet, un grupo significativo de chilenos y chilenas fuimos detenidos. Estuve en la cárcel durante tres semanas. Allí había un colega que escuchaba la radio toda la noche. (...) Una noche (...) me despertó diciéndome: “El presidente Alfonsín habló pidiendo por tu libertad”. Se lo difícil que es hablar y más cuando hay miles de kilómetros de frontera en común. Entiendo lo que son las responsabilidades de Estado y estoy seguro que el presidente tiene que haber meditado profundamente antes de levantar su voz por alguien que estaba detenido injustamente, porque esto podría significar una dificultad en las relaciones entre ambos países”.

La actitud de Alfonsín estaba claramente dirigida a colaborar para establecer la democracia en Chile, y si bien las actitud a favor de la oposición democrática tuvo importante difusión pública, el gobierno argentino, según consigna Jesús Rodríguez<sup>78</sup>, realizaba ingentes y reservadas gestiones para evitar el desarrollo de la guerrilla chilena en manos del denominado Frente Patriótico Manuel Rodríguez; el autor deja constancia de ello por el reconocimiento del propio gobierno cubano y del dirigente comunista chileno Volodia Teitelboim.

Estas circunstancias le permitían a Alfonsín mostrarse al mundo como quien ejecuta políticas democráticas y pacíficas tanto en el plano interno como en el externo, marcando diferencias con la etapa dictatorial y promoviendo mejores expectativas para el país en el escenario internacional. El tratado ha sido reconocido como un aporte muy importante a la paz y a la democracia por casi todo el arco político democrático chileno y argentino, y en perspectiva histórica también por el mundo académico.

La trascendencia de esta política con Chile es reconocida por Andrés Cisneros (Cisneros, 2006: 64) “el notable Tratado de Paz y Amistad de 1984, con cuya aplicación, a lo largo de los noventa, finiquitamos la totalidad de las centenarias disputas fronterizas con Chile, país que canceló su actitud pro-británica, pasó a ser el tercer inversor extranjero en la Argentina y, desde entonces, no sólo vota a favor del reclamo argentino sino que, a expreso pedido suyo, se convirtió en país patrocinante –el más alto nivel posible de compromiso- de nuestra posición en el Comité de descolonización de la ONU, contra los argumentos ingleses. Por aquellos años, su matriz energética quedó estructuralmente ligada a la provisión de gas argentino, (...)”

En la interpretación del Russell (Russell, 1987: 454), “Con el advenimiento de la democracia, la política exterior hacia la región se ordenó en torno a los siguientes objetivos: impulsar la integración latinoamericana, revigorizar las instituciones regionales, 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

---

<sup>78</sup> Entrevista realizada el día 29 de noviembre al Lic. Jesús Rodríguez. Economista y político, perteneciente a la Unión Cívica Radical.

Fue Diputado Nacional durante los períodos 1983-1987, 1987-1991, 1993-1997 y 1999-2003 y representó a su distrito en la Convención Nacional que reformó la Constitución Nacional en 1994. Se desempeñó brevemente como Ministro de Economía del presidente Alfonsín en el año 1989. Dirige el Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE) y es editor de la revista Escenarios Alternativos y es autor del libro: El Caso Chile: la Guerra Fría y la influencia argentina en la transición democrática.

estratégicos del conflicto entre las Superpotencias, concertar políticas a fin de "regionalizar los problemas y sus soluciones" y fortalecer las formas representativas en el continente".

La solución del conflicto con Chile consolida la posición a favor del diálogo y la integración en el gobierno del Dr. Alfonsín, y, por lo tanto, se avanza en ese sentido en lo que será el diseño de la integración con Brasil, base estructural del proyecto Mercosur.

### **13. La integración con Brasil**

La historia de la relación entre Argentina y Brasil está marcada por la natural desconfianza entre los dos países más importantes desde el punto de vista territorial y económico de Sudamérica, que como ingrediente tiene el hecho de que Brasil fue colonia portuguesa y Argentina fue colonia española.

Como toda relación de países vecinos hubo procesos de acercamiento y de disensos. Entre los disensos más importantes se puede citar el conflicto bélico de 1825, y las distintas actitudes asumidas durante la segunda guerra mundial en la que Brasil apoyó activamente la causa aliada, y Argentina se mantuvo neutral hasta casi la finalización del conflicto.

En cuanto a los consensos, en el año 1915 se firmó el Tratado entre Argentina, Brasil y Chile (ABC) que acordaba la vía pacífica como herramienta prioritaria para la resolución de conflictos entre los tres países, dicho tratado terminó siendo solo una intención ya que no fue ratificado por los signatarios. Durante la segunda presidencia de Juan Domingo Perón en 1953 se intenta reflotar el proyecto en un diálogo con el presidente chileno Ibañez del Campo<sup>79</sup> y el brasileño Getulio Vargas<sup>80</sup> que tampoco logra concretarse.

---

<sup>79</sup> General Carlos Ibáñez del Campo (1877-1960) militar y político chileno, presidente de la República en dos ocasiones: en los periodos 1927-1931 y 1952-1958.

<sup>80</sup> Getulio Dornelles Vargas (1882-1954) político brasileño, cuatro veces Presidente de su país; en forma provisional entre 1930-34 y 1934-37; con la reforma constitucional del Estado Novo 1937-45, y por voto popular directo entre 1951 y 1954.

Luego del último esfuerzo de acercamiento en 1961 entre el presidente argentino Arturo Frondizi y su par brasileño Janio Quadros<sup>81</sup>, las relaciones entre ambos países se deterioraron. (Carreras, 2005: 27) “Más adelante la desconfianza y el antagonismo entre Brasil y la Argentina vuelve a acentuarse ante el avance del primero en grandes proyectos hidroeléctricos en la Cuenca del Plata (Brasil y Paraguay firman en abril de 1973 el Tratado de Itaipú), vistos como una amenaza para los países de aguas abajo”.

El análisis de la relación bilateral con Brasil merece ser considerado en dos etapas bien diferenciadas durante la gestión del Dr. Alfonsín; la primera etapa entre 1983 y 1985 período durante el cual en Brasil se mantenía el gobierno dictatorial; y una segunda etapa entre 1985 y 1989 donde ambos países recorren el camino de la transición.

A diferencia del caso chileno, en el que el gobierno radical intercede activamente a favor de la oposición democrática chilena, en el proceso brasileño la situación es bien distinta ya que el cronograma de la transición estaba en plena vigencia y existían condiciones de previsibilidad en cuanto al proceso. Se había iniciado la apertura política cargos municipales y provinciales desde mediados de la década del ‘70, y además existe otro importante argumento y es que la dictadura en Brasil no tuvo características represivas similares al argentino o chileno, circunstancia que hizo menos traumática la condición de su transición.

El propio Alfonsín recuerda estas diferencias con una cita en su “Memoria Política (Alfonsín, 2004: 43). “En cuanto a la doctrina internacional sobre enjuiciamiento de violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado, no siempre estábamos acompañados. Había estudiosos que analizaban las dificultades de la aplicación retroactiva de la justicia. Lawrence Weschler sostuvo que la transición democrática brasileña fue posible gracias a que los políticos civiles respetaron la amnistía.”

Las elecciones de 1985 en Brasil ponen fin a un ciclo que se inició con el golpe de Estado de 1964. Si bien no es objeto de este trabajo, no puede dejar de mencionarse que el caso brasileño es muy diferente al resto de las dictaduras de la región. La denominación de dictablanda corresponde a la idea de un régimen en el que si bien

---

<sup>81</sup> Jânio da Silva Quadros (1917-1992) Fue electo presidente de Brasil el 31 de enero de 1961, renunciando al cargo en agosto del mismo año.

habían estado cercenadas las libertades individuales, y que mantuvo en prisión a unos cuatrocientos líderes democráticos; el gobierno dictatorial fue diseñando mecanismos institucionales para preservar algunos aspectos formales que le permitieran transitar con éxito su gestión. De hecho, el proceso de democratización se inicia en 1974, con aperturas graduales desde los cargos municipales y legislativos, en 1978 se voto para los cargos de gobernador de los estados federales y posteriormente las elecciones parlamentarias de 1984 con su posterior conformación del colegio electoral en enero de 1985, en el que se designó la fórmula Tancredo Neves - José Sarney.

El gobierno argentino percibió con optimismo el proceso electoral brasileño, de peso decisivo para la consolidación democrática en la región. Además, la particularidad de la coyuntura en la relación Argentina – Brasil ofrecía nuevos aspectos para el entendimiento tales como la deuda externa y la relación comercial con el mundo. Definidos como factores estructurales de la nueva relación, se habilita un nuevo paradigma; (Paradiso, 1993: 193) "Ahora, las transformaciones de la economía mundial y la emergencia de un nuevo paradigma tecnológico productivo apuraban el paso de las reformas estructurales y reformulaciones de sus estrategias de desarrollo orientándolos hacia una vía de inserción competitiva en el mercado mundial que en cierto modo privilegiaba los elementos que los impulsaban a “sostenerse mutuamente”. Poco más adelante, a esto se agregaría la percepción de otras tendencias mundiales que obraban en el mismo sentido, en particular, las hipótesis sobre el surgimiento de bloques económicos”.

Estos conceptos habilitaron un fluido intercambio intelectual y político entre ambos países que aceleró el proceso de acercamiento, (Paradiso, 1993: 194) “Helio Jaguaribe, reiteraba argumentos fundamentando la necesidad de un eje estratégico Brasil-Buenos Aires. Partiendo de un actualizado trazado de las tendencias mundiales, Jaguaribe insistía en el reemplazo de un estéril juego de suma cero, en el que con tanta frecuencia se habían enfrascado uno y otro país, por otro de suma positiva que potenciara la cooperación entre ambos, que “más que una suma es una multiplicación de increíbles efectos exponenciales”.

Como la relación entre el Dr. Alfonsín y Tancredo Neves era óptima, la delegación argentina sufre una gran desazón ante la internación y posterior muerte de Neves, siendo

ratificado en el cargo de presidente el ala más conservadora de la alianza, encabezada por Sarney, quien mantuvo la buena predisposición hacia Buenos Aires.

En el mismo sentido, el Dr. Alfonsín había expresado con toda claridad su predisposición a establecer procesos de integración con los países limítrofes: (Alfonsín, 1983: 132) “Las formas concretas que revestirá este proceso no son predecibles. Nuestra política debe ser gradualista y flexible, concentrando esfuerzos donde estos sean más útiles (en los países más cercanos o más afines o más complementarios) y manteniéndolos el tiempo necesario para que den sus frutos. Tampoco debe perderse de vista que tanto la potencia dominante como las empresas multinacionales ejerzan presiones para dificultar el proceso o eventualmente aprovecharlo después de haberlo desvirtuado”.

La posición de Sarney fue muy positiva hacia la Argentina, básicamente porque los temas de comercio en los que Argentina tenía un importante déficit comercial debían ser rediscutidos en un marco más amplio, todas las cuestiones coyunturales se pudieron saldar cuando el presidente brasileño aceptó transformar a la Argentina en su principal socio comercial, con un primer gesto que fue la compra de 1,3 millones de toneladas de trigo argentino a los efectos de reducir el desequilibrio comercial entre ambos países.

Con esa decisión política al más alto nivel, (Masi, 2014: 175) “En mayo de 1985 se reunieron en Buenos Aires los cancilleres Caputo y Olavo Setúbal y anunciaron la intención de ampliar las adquisiciones de trigo, petróleo y gas como compensación por las restricciones en la compra de otros productos argentinos”.

El avance se vislumbra en noviembre de 1985, en esa oportunidad (Cisneros y Escude, 2000: c.69, La relación con Brasil, p.2) “los dos mandatarios firmaron la Declaración de Foz de Iguazú, documento que explicitaba las posiciones convergentes de ambos gobiernos respecto de temas tales como el Consenso de Cartagena, el Grupo de Apoyo a Contadora, la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur, y la posición argentina de defensa de sus derechos soberanos sobre las islas Malvinas en la ONU”.

Según relata Alconada Sempé (Alconada Sempé, 2011), "en la reunión de Foz de Iguazú, es el Dr. Alfonsín quien le pide a Sarney visitar la represa hidroeléctrica de

Itaipú, eje de históricos conflictos. El pedido tomó por sorpresa al presidente brasileño, quien, luego de consultar con los jefes de las Fuerzas Armadas, decide aceptar el pedido, y ambos presidentes visitan la represa hidroeléctrica. Como contrapartida, el presidente Sarney viaja a la Argentina y visita el Centro Atómico de Bariloche"; estos elementos configuran un nuevo mapa de la relación y muestran una imagen distinta de Argentina en el mundo, respetuosa de acuerdos internacionales y abierta a un diálogo constructivo en la región. Con la consigna de unidad como negociación frente al mundo, los presidentes Alfonsín y Sarney consagran el abandono de la rivalidad y la desconfianza como característica central, por los de cooperación e integración regional en una alianza estratégica. Para la Argentina fue una herramienta fundamental para salir de su aislamiento político y comercial, y para Brasil la consolidación definitiva de su liderazgo regional.

Con posterioridad, en el año 2003, el Dr. Alfonsín hace referencia al encuentro de Foz de Iguazú y expresa (Masi, 2014: 176) "El esquema de integración que nosotros (Sarney y Alfonsín) propusimos era esencialmente político y no meramente comercial. El Mercosur que soñamos era un ámbito de solidaridad y paz en el cual se preservaba la democracia y las garantías individuales y no meramente un mercado".

En aquel proyecto estaba la posibilidad de acordar políticas e incidir de otra manera en el mundo, no oculta las dificultades en la articulación de los distintos interés nacionales, sin embargo en la divergencia se observa con nitidez la posición gradualista europea de Alfonsín al sostener (Cisneros y Escude, 2000: c.69, La relación con Brasil, p.3) "la armonización de políticas entre ambos países no implica homogeneización de sus respuestas". De todas maneras es oportuno resaltar las enormes dificultades que se mantuvieron a lo largo de toda la gestión en los temas comerciales, sin lugar a dudas el aspecto más conflictivo de todo el proceso de integración.

Cuando en Julio de 1986 se comenzó con la puesta en marcha del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), esto represento la oportunidad de exponer al mundo niveles de competitividad externa a una escala distinta a la que exhibían antes de los acuerdos, de hecho se potenciaba la complementariedad y la cooperación tecnológica.

Se establecieron veinticuatro protocolos para la desgravación arancelaria (Hunt, 2007: 145) “Entre los rubros estratégicos figuran: bienes de capital, trigo, industria de la alimentación, empresas binacionales e industria automotriz. El concepto básico de este primer acuerdo era desactivar las rivalidades históricas para afianzar la complementación y el modelo a seguir es la experiencia de la Comunidad Económica Europea, que serán las bases operativas para la posterior creación del Mercosur”.

La prioridad (Carrera, 2005: 72) “era el establecimiento y desarrollo de los acuerdos (también llamados protocolos) mediante los cuales se iría logrando una reducción de los aranceles comerciales bilaterales sector por sector. Subyacente a todo el programa, había una orientación heterodoxa que buscaba combinar las ventajas de un mayor comercio con una especial atención a los peligros de una apertura al estilo Martínez de Hoz<sup>82</sup> que abortara al proceso mismo”.

Hay una evidente relación entre esta visión y los procesos de integración de la Comunidad Europea, donde se destaca el gradualismo y la constante preocupación por el equilibrio en la relación bilateral, además de la oportunidad que estos acercamientos implican en términos de la construcción de paz entre los países vecinos.

Con las ideas de comercio equilibrado y complementariedad productiva, (Carrera, 2005: 72) “El sector más destacado era el de bienes de capital, en el cual los dos países eran importadores netos del resto del mundo y, por tanto, donde el aprovechamiento de las economías de escala era potencialmente importante para el ahorro de divisas”.

La declaración conjunta del PICE deja asentados elementos muy importantes para la integración y la cooperación, como lo demuestran los siguientes incisos:

*16- Destacaron que, dentro de la tradición de continuidad de la relación bilateral, los éxitos recientemente alcanzados por las dos naciones en sus respectivos procesos de consolidación democrática han traído condiciones particularmente propicias para el perfeccionamiento de sus vínculos en sus más variados sectores, como así también para una colaboración más íntima y estrecha en el plano internacional.*

*22- En los sectores de energía, transporte y comunicaciones, los presidentes manifestaron su intención de promover la complementación creciente entre los sistemas*

---

<sup>82</sup> José Alfredo Martínez de Hoz

*de los dos países como forma de integración efectiva que genere beneficios mutuos en los planos técnico, económico, financiero y comercial para sus respectivos países.*

*27- Atento a la voluntad de establecer una mayor complementación entre los sistemas eléctricos de los dos países, ambos mandatarios expresaron su satisfacción por el avance de las obras de interconexión que se están realizando en el marco del convenio oportunamente suscrito (...)*

*28- En el ámbito de la cooperación científica y tecnológica, ambos Presidentes expresaron su convicción de que la ciencia y la tecnología desempeñan un papel fundamental en el desarrollo económico y social (...) Su expresión concreta se manifiesta en los acuerdos complementarios referentes a metrología, forestación, actividades especiales, agricultura, comunicaciones y el firmado durante el transcurso de este encuentro sobre biotecnología, así como en el acuerdo de cooperación existente sobre los usos pacíficos de la energía nuclear (...).*

*30- Recalaron en particular la importancia de los acuerdos formalizados por los dos Gobiernos en julio y agosto del corriente año, referentes a las iniciativas de expansión y equilibrio del intercambio comercial entre Argentina y Brasil a los fines de incentivar la cooperación económica y comercial, diversificar el intercambio bilateral y con terceros mercados.*

*31- Ambos presidentes se congratularon asimismo por haber firmado en esta misma fecha la “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear”, que se consustancia con los propósitos pacíficos de los programas de desarrollo de sus países en el campo nuclear y se enmarca en las mejores tradiciones de cooperación y paz que inspiran a América Latina.*

*32- Por último, los Presidentes Raúl Ricardo Alfonsín y José Sarney reafirmaron enfáticamente que el proceso de democratización que vive el continente debe reconducir a una mayor aproximación e integración entre los pueblos de la región.*

Con posterioridad ambos presidentes suscribieron el Acta de Integración y Cooperación Argentino-Brasileña y doce protocolos bilaterales, que abarcaban intercambio de bienes de capital, proyecto de producción y distribución de trigo, complementación de abastecimiento alimentario, expansión del comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondo de inversiones para la promoción del crecimiento económico, energía, biotecnología, establecimiento de un centro argentino-brasileño de altos estudios económicos, accidentes nucleares y emergencias radiológicas y cooperación aeronáutica.

La fase final del modelo de integración se diseñó en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de noviembre de 1988 (Cisneros y Escude, 2000: c.69, La relación con Brasil, p.5): “(...) se complementaban dos fases diferenciadas: una, de remoción gradual de barreras arancelarias y armonización de políticas aduaneras, comercio interno y externo y políticas en materia monetaria, fiscal, cambiaria y de capitales; y otra, de armonización del resto de las políticas necesarias para la conformación de un mercado común. El segundo factor de relevancia de este tratado fue el de abrir la incorporación de Uruguay al proceso de integración (...)”.

El tema comercial siempre estuvo atravesado por la cuestión de las asimetrías entre ambos países, un claro ejemplo de esa situación se dio en el sector automotriz que siempre requirió de una política de cupos que equilibrara la situación a favor del sector autopartista argentino.

Entre los aspectos medulares de la integración sobresalen las cuestiones políticas por sobre las comerciales, como fue la trascendental “Declaración Conjunta de Brasilia en Materia Nuclear” que se firma en diciembre de 1986, y que bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) de Argentina y de la Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN) de Brasil, coloca al tema nuclear en el plano de la integración y del afianzamiento de paz en la región. Es una señal definitiva y definitoria de la eliminación de hipótesis de conflicto entre los dos países más importantes de Sudamérica, con una perspectiva de armonización y progreso común. En 1987 y 1988 ambos presidentes realizaron visitas a la planta argentina de uranio enriquecido en Pilcaniyeu y al Centro de experimentación Aramar, en Iperó, Brasil.

El tema nuclear fue un aspecto central de la política de paz del gobierno radical, de hecho en el plano interno fue transferido del área de Defensa a Cancillería, como cambio de concepción política al respecto. Los avances en el ámbito de la cooperación nuclear y la continuidad de la relación entre ambos países dio previsibilidad a la región y promovió la ampliación de los acuerdos, en primera instancia en 1988 con Uruguay y posteriormente con Paraguay, como pudo constarse en 1991 con la firma del Tratado de Asunción que significó la creación formal del Mercosur.

Los acuerdos firmados por Argentina y Brasil fueron una clara iniciativa de integración política y comercial. Su funcionamiento intergubernamental, impidió el desarrollo de un derecho comunitario y se basó en los parámetros de la diplomacia presidencialista, situación que puso en un rol central al diálogo entre ambos jefes de estado, cuya sintonía personal favoreció notablemente la evolución del proceso.

El intenso proceso de cumbres presidenciales, (Tokatlian y Merke, 2014: 256) “(...) que tienen lugar cada año. En la práctica, esta intensificación de lo que se llama la "diplomacia presidencialista" no hace otra que reforzar el poder del Ejecutivo. Los compromisos asumidos en distintas cumbres internacionales, la resolución de tensiones en la región (en la vecindad próxima) y el papel de los mandatarios en momentos críticos (por ejemplo, en las relaciones de la Argentina con países clave de América Latina, en temas tanto políticos como económicos) apuntan a esa dirección”.

La integración no es un proceso exento de conflictos, pero puede sostenerse que el hecho de haber puesto el esfuerzo en los aspectos neurálgicos permitió defender su continuidad, con agenda de prioridades y programas de acción. En el contexto de las transiciones la convergencia entre Brasil y Argentina en temas como la energía nuclear, permitió posteriormente avanzar en otros desafíos como fueron el transporte, la energía o la educación.

La capacidad de supervivencia de los acuerdos estuvo a cargo de la denominada “diplomacia presidencialista”, que a pesar de ser un mecanismo informal, fue muy eficiente para superar las dificultades en el más alto nivel de decisión.

En palabras de Alfonsín, (Alfonsín, 1987: 232) “Muchos recibieron este acuerdo como una especie de excentricidad. Se dijo que habíamos bajado los brazos ante un coloso que nos iba a devorar. Se dijo que nuestra integración con Brasil formaba parte de una política de sumisión colonial a la metrópoli. ¿Cuántas cosas se dijeron? Yo creo, en cambio, que con este acuerdo hemos dado un paso de enorme importancia, no solo para nuestro crecimiento, sino también para nuestra supervivencia nacional”.

Para Russell las justificaciones de Alfonsín refutan los cuestionamientos que tienen casi único fundamento en los sectores industriales argentinos; (Russell, 1987: 461-462) “Desde la perspectiva argentina la integración con Brasil procura la consolidación del

proceso democrático en ambos países, la modificación cualitativa de las relaciones político-estratégicas y comerciales bilaterales el fortalecimiento y ampliación de condiciones tendientes a impulsar el proyecto de modernización del país, la concertación de posiciones y la defensa de intereses comunes-.de materia externa, tanto de orden político como económico”. (...) “es importante señalar que los mayores reparos a los acuerdos surgieron de la órbita económica, desplazando a un segundo lugar las tradicionales cuestiones geopolíticas.”

Sin embargo el proceso pudo sobreponerse a las dificultades planteadas (Lavagna, 1999: 7-8); “este es el único acuerdo sectorial que sobrevivió al cambio metodológico de 1990, convirtiéndose de esta manera en un ejemplo exitoso de expansión productiva y modernización tecnológica con un equilibrio razonable entre las partes.”

Russell profundiza la idea de que para el gobierno radical la integración también define la necesidad de reformular la agenda norte – sur; (Russell, 1987: 448) “(...) desde la óptica del gobierno democrático, el eje de coordenadas Norte-Sur es el espacio natural y apropiado para la búsqueda de convergencias entre determinados intereses políticos y económicos del país y los de otras naciones semejantes del Tercer Mundo y, en especial, de América Latina. Además, se percibe una estrecha relación entre la necesidad de reducir las asimetrías e estructurales entre el Norte y el Sur y la democratización política y económica interna”.

Las nuevas convergencias articularon intereses e identidad. Los intereses son algo concreto y material que las gestiones gubernamentales colocan en la agenda comercial intentando buscar soluciones que si bien no siempre se superan, existe un marco institucional donde intentar articular estas cuestiones. Sin embargo el tema de la identidad es una herramienta eficiente para resolver los naturales y persistentes conflictos.

Alfonsín y Sarney avanzaron mucho en la construcción de una nueva identidad regional, abandonando los resabios nacionalistas y propugnando con creatividad cuales eran los nuevos desafíos para Sudamérica. Poner en discusión este elemento identitario ha sido original y provocativo, esto tuvo una trascendencia histórica solo comparable a la de la propia creación de identidad de los estados nacionales a principios del siglo XIX.

Impulsado desde los gobiernos (Oelsner, 2004: 69), “el cambio de percepción del otro se dio rápida y positivamente, incentivado por una serie de políticas estatales en este sentido que, de hecho, al estimular el conocimiento recíproco, resultaron eficaces. Pronto el español y el portugués pasaron a ser idiomas obligatorios en los respectivos institutos del servicio diplomático, al tiempo que la demanda en institutos de idiomas privado se multiplicó. Universidades y centros de estudio crearon programas especiales sobre “Integración regional”, “Estudios brasileños” y “Mercosur”.

Si en el siglo XIX las políticas estatales tuvieron una tendencia hegemónica y homogeneizante, entre los que se destacaron cuestiones modernizadoras, es útil recordar cuáles eran los elementos básicos para concretar aquel proyecto. Citando a Oscar Oszlak y sus reconocidos principios de estatidad (Oszlak, 2006: 17): *“capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permite, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación”*.

La implementación de estos atributos responde a distintas consideraciones, pero hay uno que resulta neurálgico: no se comprende el fenómeno de la formación del estado sin este principio identitario, es decir la internalización que permite la solidaridad colectiva entre los miembros de una comunidad.

En ese proceso se construyeron identidades que eran inexistentes, razón por la cual alguien tuvo que explicarle a un salteño, que era tan argentino como un porteño de Buenos Aires. Esa homogenización se cristalizó con notable claridad en los procesos educativos, fue justamente la escuela pública la que hizo posible que pueblos originarios, mestizos e hijos de inmigrantes europeos cantaran un himno y se identificaran con una historia común.

La búsqueda de puntos de encuentros entre Argentina y Brasil puso en debate la cuestión de la identidad sudamericana. La identidad no en el sentido de reemplazo, sino en la idea de compatibilizar la dimensión nacional con una nueva dimensión que tiene antecedentes en el imaginario social con definiciones tales como: Latinoamérica, Sudamérica, Hispanoamérica, Iberoamérica, etc. El intento de articular un espacio intergubernamental entre ambos países fue en términos institucionales una ruptura con el pasado de conflictos y desconfianzas.

El camino iniciado por Argentina y Brasil ha marcado un sendero de integración basado en la armonización de intereses y en la confraternidad entre pueblos hermanos. Lo reconoce Andrés Cisneros (Cisneros, 2006: 65) “La integración con los vecinos y el Mercosur configura el más importante emprendimiento político argentino desde la Guerra de la Independencia. Para 1983, eso no existía.”

Alfonsín y Sarney expresaron a lo largo de todo el proceso de acercamiento que “la democracia debe necesariamente significar paz, libertad y justicia social; y privilegiando los principios de dignidad humana, cooperación, solidaridad, paz y bienestar”. Esas ideas son una muestra palmaria de la vocación política de integración y complementariedad, que tiene estricta relación con los episodios europeos. En definitiva lo que se estaba discutiendo era como enfrentar los desafíos estatales en aquel contexto histórico, si en Europa los desafíos fueron la guerra y la fragmentación estatal, en Sudamérica la disyuntiva era entre hipótesis de conflicto o integración.

La salida por la integración implica la reformulación del propio concepto de “estado”; (...) “el proceso por el cual los Estados nacionales “se mezclan, confunden y fusionan con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver sus conflictos mutuos” (Haas, 1971: 6, citado en Malamud y Schmitter, 2006: 17).

El gobierno radical creía en la integración y en la búsqueda de soluciones institucionales al proceso (Malamud, 2010: 100): “El intergubernamentalismo liberal concibe la integración regional como el resultado de la decisión soberana de un grupo de Estados vecinos. Según este enfoque, los Estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores domésticos relevantes. El resultado previsto es el fortalecimiento del poder estatal, que mantiene la opción de retirarse de la asociación, y no su dilución en una entidad regional. El intergubernamentalismo liberal define la interdependencia económica como condición necesaria de la integración. A medida que la liberalización comercial aumenta la magnitud del comercio exterior, especialmente a nivel intraindustrial, las demandas por una mayor integración se incrementan. En este marco, las instituciones regionales son concebidas como mecanismos que facilitan la implementación de acuerdos, antes que como actores autónomos o como arenas de acción colectiva. A pesar de la relevancia que este enfoque adjudica a los Estados

nacionales, la decisión de compartir o delegar soberanía es considerada inevitable si se pretende alcanzar y sostener mayores niveles de intercambio”.

En definitiva, Alfonsín creía posible consolidar la democracia, con una política exterior que expresaba fronteras afuera los mismos ideales que profesaba en su propio territorio. Puede recibir críticas desde distintas perspectivas, pero hay una cuestión que es muy difícil de rebatir, el proceso de integración con Brasil fue pensado como una política estratégica a mediano y largo plazo; y el análisis en perspectiva demuestra la consolidación del camino iniciado en 1985.

## **14. Recapitulando**

Me formulo algunos interrogantes:

¿El gobierno del Dr. Alfonsín sobreestimó el apoyo europeo en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional argentina en 1983?

¿La política exterior del gobierno democrático se inspiró en la agenda europea para pensar en los problemas sudamericanos?

¿La política exterior argentina, pecho de una alta dosis de idealismo? ¿El gobierno desconocía la realidad del mundo y de la Argentina y por eso su política exterior no rindió de la manera esperada?

Cuantas preguntas se pueden hacer para tratar de entender esta, o cualquier otra etapa histórica, es muy probable que quién lea este trabajo pueda realizar mejores preguntas y seguramente mejores respuestas; sin embargo tengo la obligación de plantear mis dudas y dejar asentados algunos intentos de respuesta.

Las dudas o preguntas que me hago en lo personal están vinculadas a cierta perspectiva épica de la década del ochenta, cuestión que se resume en dos cuestiones que giran en mi cabeza para tratar de entender que paso. La primera cuestión que me impacta es que yo viví en este país y en ese momento histórico, tenía en 1982 doce años y obviamente recuerdo los episodios de la guerra de Malvinas, mis primeras lecturas de los diarios, y

posteriormente el cambio que implicaba el debate político de pensar que los ciudadanos podían designar a un presidente que ya no sería necesariamente un militar. El segundo aspecto (que considero que aparece en el trabajo) es el sentido refundacional, el triunfo radical plantea una ruptura, una transición distinta; si hubiera triunfado el candidato justicialista Italo Argentino Luder es muy probable que por su impronta, por haber desempeñado una importante responsabilidad como Presidente Provisional del Senado durante el gobierno de Isabel Martínez de Perón, su vínculo con el pasado reciente no le hubiese generado el clima de nueva época o de ruptura.

El sentido refundacional del gobierno alfonsinista se inscribe en el cambio de régimen político, siendo importante aclarar que esto no implica un cambio absoluto en el sistema político. Esta definición sustentada en el trabajo de Leonardo Morlino (Morlino, 1985), en donde el sistema político está integrado por las autoridades, el régimen político y la comunidad política. Para Alfonsín estaba claro que él como decisor político (autoridad) definiría sus estrategias dentro de las reglas establecidas en el régimen político (estructura de autoridad, reglas de juego e ideologías, valores y creencias dominantes); pero en el caso puntual de la política exterior de su gobierno se produce una cuestión muy particular, la inclusión activa de la comunidad política al proceso de toma de decisiones en política exterior.

La idea de implementar una política exterior que incluya el apoyo de la sociedad, por lo tanto las expresiones idealistas en torno a la lucha por los derechos humanos, en el plano doméstico y en el internacional; y las expresiones de paz e integración. Alfonsín necesitaba esa política exterior idealista, para consolidar la democracia argentina, algo absolutamente realista.

Por eso, involucró a los organismos defensores de los derechos humanos, cuya máxima expresión fue la creación de la CONADEP en detrimento de una comisión parlamentaria. En el tema de paz, y puntualmente en el ejemplo escogido en este trabajo, para saldar la cuestión territorial con Chile se convoca a un referéndum no vinculante; esta decisión traslado a toda la sociedad una discusión que hasta ese momento estaba contenida dentro de las prácticas habituales de Cancillería.

Las expresiones en política exterior tienen un correlato con el diseño de la política interna, donde se destacan con claridad dos grandes ejes conceptuales, la democracia y la modernización.

En referencia a las cuestiones más conflictivas y corporativas, como eran fuerzas armadas y sindicatos; hacia el poder militar se avanzó con el tema de los juicios y de una renovación de las jefaturas impulsando cambios en la formación profesional de los mismos. Hacia los sindicatos se propuso una nueva ley de asociaciones sindicales, cuyo núcleo central se concentraba en la democratización y profesionalización de los mismos, abandonando el modelo de la centralidad y la verticalidad que tenía una fuerte identificación histórica con el peronismo.

En igual sentido la política de normalización del sistema universitario, restableciendo el sistema de cogobierno y garantizando su plena autonomía; y las políticas de inclusión social cuyos máximos emblemas son el Programa Alimentario Nacional y el Plan Nacional de Alfabetización.

Su política de cambios abarcó todas las áreas públicas; inclusive aspectos no citados en este trabajo (Andrea López, 2003) “Las propuestas de reforma del presidente Raúl Alfonsín (1983/89) persiguieron objetivos de gran alcance. Como pieza clave del proceso de reestructuración y modernización del Estado, a partir de 1986 se planteó la iniciativa de trasladar la capital a Viedma (Río Negro). (...) Sin embargo, la epopeya fundacional, que tenía el supuesto básico de arrancar de cero con una burocracia fundada en otros valores, nunca encontró demasiados apoyos, ni siquiera en las propias filas del partido radical”.

Donde también se observan ideas modernizadoras y participativas es en la integración con Brasil, promoviendo actividades de cooperación tecnológica que luego se van a trasladar a cuestiones culturales y educativas; un muy claro ejemplo es en ese sentido la integración que se empieza a dar en el ámbito universitario.

Alfonsín supo plantarse frente a la sociedad como algo distinto, como el cambio. Quisiera detenerme en este aspecto para poder avanzar en la conclusión, Alfonsín se plantó frente a su propio partido en primera instancia, y luego frente a la sociedad para decirles algo que no esperaban, algo distinto.

Esa cuestión distinta tiene en la vida de Alfonsín dos elementos que marcan su chance de ser presidente, y ambas cuestiones lo vinculan con la política exterior, con la inserción de la Argentina al mundo y con el futuro del país.

El primer aspecto fue el tema de los derechos humanos, el recorrido del trabajo hace énfasis en que fue Alfonsín quien logró comprender lo que estaba pasando con el tema de las violaciones a los derechos humanos. Su postura no era compartida por su propio partido, (Novaro, 2010: 169) “El caso de Balbín es emblemático. El líder radical se esmeró en mantener en pie la estructura de la UCR y establecer un “diálogo constructivo” con los jefes militares (...) Prueba de esta disposición fue el modo en que encaró el tema de los derechos humanos. Cuando los legisladores estadounidenses visitaron el país y consultaron a los dirigentes políticos su opinión sobre denuncias de secuestros, la respuesta de los representantes radicales (...) fue que eran rumores infundados promovidos por “organizaciones terroristas”, “causantes de todos los males del país”.

La cita de Novaro no tiene desde mi punto de vista ninguna animosidad hacia el líder radical, solo demuestra que para Balbín aquel era un golpe más, y que en algún momento relativamente breve se daría algún tipo de apertura política; debe tenerse en cuenta que todas las experiencias militares desde 1955 fueron relativamente breves 1955-58, 1962-63, 1966-72, y en ningún caso con liderazgos autoritarios personalistas, ya que el única excepción que se puede asimilar a esa condición fue el de la presidencia del Gral. Onganía que pretendió serlo en 1966 y luego de las revueltas populares del “Cordobazo”<sup>83</sup> y fricciones dentro de las propias fuerzas armadas se vio obligado a renunciar en 1970.

Es obvio que Alfonsín respetaba a Balbín, pero ya pensaba distinto, entiende que es necesario ser parte de la lucha por la recuperación democrática de cara a la sociedad intentando denunciar lo que sucedía. La actitud de Alfonsín con la presentación de Habeas Corpus, su participación en la APDH y su actitud de denuncia ante los inspectores de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) fue

---

<sup>83</sup> Denominado el Cordobazo, fue una masiva protesta el 29 de mayo liderada por los sindicatos del sector automotriz y de Luz y Fuerza, que conmovió al país. Como referente sindical surge la figura de Agustín Tosco, con fuertes vínculos en las organizaciones estudiantiles universitarias.

diametralmente opuesta a la de su partido; y le permitió ser reconocido por los organismos de Derechos Humanos.

El segundo elemento que define su condición es el tema de Malvinas, que como fue explicado anteriormente coloca a Alfonsín como uno de los pocos dirigentes que se opone a la aventura bélica procesista, para tomar esa decisión era necesario conocer lo que pasaba en Argentina, pero también entender un poco como funciona el mundo de la relaciones internacionales.

No era sencillo en abril de 1982 hacer una declaración pública en contra de la denominada “gesta Patriótica” de Malvinas. Por eso, ambas cuestiones, derechos humanos y Malvinas, son el inicio de una propuesta política de cambio con enorme credibilidad en su líder. Considero que en general todos los análisis sobre la figura del líder radical han puesto el centro de la cuestión en su formación, sus convicciones y fundamentalmente en su esfuerzo militante por recorrer el país en los peores momentos y en las peores condiciones personales, especialmente económicas. Este trabajo no ha desvalorado esos aspectos, son centrales, pero si pretendió agregar otro, Alfonsín, a su manera, “entendía el mundo”; no era un líder parroquial. Esa cualidad, y muy especialmente la de saber vincularse con sectores del pensamiento, transformaron a un líder partidario en un presidente, y tal vez sin buscarlo, ni deseárselo en un referente internacional.

Su comprensión del mundo tenía anclaje europeo, Alfonsín pensaba en la socialdemocracia, pero también en diseños institucionales parlamentarios que moderarán nuestro hiperpresidencialismo. Buscaba con desesperación las herramientas de la estabilidad institucional; y en ese recorrido comprendió que el problema era regional. Su obsesión, la estabilidad democrática argentina, solo era posible en un contexto regional de paz, democracia e integración.

Esas conclusiones transforman al nuevo líder radical en alguien que intenta aportar su mirada democrática como solución al atraso del país, y de la región. Entonces regreso a mis angustiantes preguntas.

No se trata de dilucidar si Alfonsín sobreestimo el apoyo europeo, lo necesitaba, percibía que la potencia civil del mundo occidental era la clave para saldar su

“transición por ruptura”. Aclaremos un poco la cuestión, la transición de 1983 fue sin red, no hubo tutela, transformación o reforma, colapsó la dictadura argentina por Malvinas; y por primera vez en la historia pierde el peronismo en elecciones libres.

Entonces, ¿Alfonsín ofreció el salto, al vacío? No, definitivamente no, pero si ofreció algo arriesgado, la democracia construida sobre la verdad y la justicia.

En una transición pactada, si se pueden establecer reglas más previsibles; pero ¿si no hay pacto? Era muy complicado tal como lo demuestra la perspectiva histórica, sin pacto, ni actitud de arrepentimiento por parte de los uniformados la transición se desarrolló sobre un camino de espinas, tal como lo describe el ex ministro de defensa Horacio Jaunarena: (Jaunarena, 2011: 29) “Era evidente que esa nueva relación cívico militar no sería fácil. La sociedad exigía una rendición de cuentas y las estructuras de las Fuerzas Armadas estaban replegadas y a la defensiva frente a los reclamos de la sociedad y frente a cómo iría a actuar el futuro gobierno constitucional. Y también exhibían sus propias víctimas del terrorismo. Además, no había en el mundo una construcción jurídica que permitiera juzgar y castigar los delitos cometidos: no existía en ese entonces aún la figura de los delitos “de lesa humanidad” que luego pasaría a tener vigencia, ni los ordenamientos jurídicos habían legislado acerca de situaciones como las que había vivido nuestro país en aquellos tiempos.”

La descripción de Jaunarena es contundente, y la pregunta era, cómo subordinar el poder militar al poder civil, sin esa condición era imposible consolidar el proceso democrático. Para Alfonsín estaba en juego la dialéctica perturbadora weberiana de decidir entre “la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad”; el gobierno asumió con enormes costos políticos la responsabilidad de consolidar la democracia y garantizar la transición a un nuevo gobierno constitucional.

Con respecto al segundo interrogante, de si la política exterior del gobierno democrático se inspiró en la agenda europea para pensar en los problemas sudamericanos; evidentemente sí, porque en el pensamiento de Alfonsín las instituciones eran importantes y sus ideas y sus dudas no están alejadas del plano académico, en las explicaciones de las ciencias sociales (Acuña y Chudnovsky, 2013: 20), “ (...) las instituciones han importado, dejado de importar y vuelto a importar por muy diversas razones. Es más, para aquellos que consideran que importan (como causas de procesos

sociopolíticos y no meras consecuencias de factores más profundos), existen grandes diferencias sobre qué son las instituciones y cuáles importan y por qué, por lo que el debate no se agota en la importancia de las instituciones, sino que derrama hacia la discusión sobre qué es lo que importa de las instituciones, y por qué es eso y no otras cosas.”

Alfonsín admiraba la construcción de la institucionalidad de la comunidad europea, con preservación de las identidades nacionales, fue un camino gradual de integración y homogeneización democrática de sus miembros. Este argumento estaba muy lejos de pensar en la posibilidad de copiar instituciones, o de pensar en términos de Acuña y Chudnovsky de que la solución es meramente institucional, para el líder radical las instituciones eran importantes, por eso piensa en un camino de adaptación, esa es justamente la tarea primordial de la transición.

Para Alfonsín las instituciones producen cambios, hay en ese razonamiento una idea refundacional de la Argentina pos dictadura para pensar en mediano y largo plazo, en declaraciones públicas<sup>84</sup> en junio de 1987 expresó "la construcción de la democracia no puede ser vista simplemente como un proceso de restauración, sino de creación de nuevas instituciones y de ejercicio de nuevas rutinas, nuevos hábitos y nuevos modos de convivencia entre las personas".

Y en referencia a la tercera cuestión acerca de si ¿la política exterior del gobierno radical, peca de una alta dosis de idealismo; desconociendo la realidad del mundo? Si la respuesta se sustenta en los resultados, debería decir que sí, que hubo un exceso de idealismo, muy marcado en el período que transcurre entre 1983 y 1985. Pero, a que nos referimos al hablar de idealismo, no a un desconocimiento de cómo funciona el mundo, sino de haber sobre valorado la importancia que los países centrales, especialmente europeos, le iban a dar a nuestras transiciones democráticas.

¿Qué implicaba que nos darían importancia? ¿Qué comprenderían nuestras dificultades, aportando herramientas y tiempo, fundamentalmente un acompañamiento en el tema de la renegociación de la deuda? La evidencia histórica demuestra que esto no fue así, Europa tenía sus propias dificultades, y los compromisos políticos no se trasladaron a la cuestión económica de la deuda cuyo filtro fue el FMI.

---

<sup>84</sup> La Nación, 21/06/1987, Buenos Aires; Argentina.

Hay aspectos explícitos de la influencia europea, tales como la cuestión de la paz, la democracia y la integración económica, y por otro lado las cuestiones implícitas, que merecen alguna consideración especialmente en lo que atañe a los vínculos políticos entre la gestión del presidente Alfonsín y los gobiernos europeos. Es el propio Alan Rouquié (Rouquié, 1990), quien galvaniza estos conceptos en su tan estudiado texto *Extremo Occidente*, donde describe que América Latina es la última expresión del pensamiento europeo occidental que impregna y marca la vida económica y política de la región, situación que no sucedió con las intervenciones europeas en el continente africano y asiático. Las experiencias de formación del Estado del siglo XIX reflejan claramente la institucionalidad occidental y cómo el desarrollo estuvo atado al centro capitalista internacional, ligazón que se ha mantenido vigente a lo largo de estos dos siglos de independencia y consolidación estatal. La consideración de este vínculo histórico resulta importante para contextualizar la incidencia europea en las transiciones de la década del '80. De no comprenderse este proceso, sería muy complicado explicar las políticas exteriores de la región.

Estos argumentos determinan, que Alfonsín necesitaba a Europa, buscar su apoyo, jugar la carta europea, no era puro idealismo, era ser consciente de nuestra historia, y de intentar construir puentes hacia la consolidación institucional. Pero además la institucionalidad europea mostraba un camino fructífero de paz e integración.

La idea de vincular al contexto democrático la integración Brasil-Argentina contiene también una visible inspiración en la experiencia europea de fines de los años 50 (Hirst, 1987: 479), “(...) utilizándose tanto esta experiencia como parámetro comparativo, como la propia historia de las relaciones Brasil-Argentina, es innegable que existen mejores condiciones para una integración a partir de un contexto democrático. Tanto en el caso europeo como en el de las relaciones argentino-brasileñas la presencia de gobierno no-democráticos siempre constituyó un elemento de distanciamiento. (...) Entre las razones de esta limitación está la propia doctrina militar —que en los gobiernos no democráticos asumieron un peso determinante— que resiste abandonar el principio de "vecino enemigo". El contexto democrático abre las puertas a la integración, y la integración es funcional e importante para la consolidación democrática”.

Alfonsín recita el preámbulo de la Constitución Nacional en sus actos, y sus afiches expresan: “Más que una opción electoral, una entrada a la vida”. Alfonsín habla de la democracia como un estilo de vida, y pregona la defensa de la educación y la salud pública. Esa idea de “democracia social” está relacionada con el contexto europeo: el triunfo del Partido Socialista Obrero Español –PSOE– en 1982, el triunfo del candidato socialista François Mitterand el mismo año en Francia, la transformación del eurocomunismo y del Partido Comunista Italiano, el ascenso de Bettino Craxi en Italia, son muestras elocuentes de esa circunstancia. Alfonsín comprende que el regreso de Argentina al escenario internacional será más por estas puertas europeas que por el vínculo con Estados Unidos. La presencia de Felipe González en su asunción, la designación como embajador de Francia en Argentina de Antoine Blancá, el trato personal de Alfonsín con líderes italianos como Giorgio Napolitano o el propio Craxi, son una muestra elocuente de esa estrategia – posibilidad.

Sostener la estabilidad obligaba a los nuevos gobiernos democráticos a defenderla como elemento primario frente a los desafíos económicos, políticos y sociales, y de allí la necesidad de avanzar en los temas de paz, derechos humanos e integración. Según Alconada Sempé (Alconada Sempé, 2011), “Alfonsín creía firmemente en la idea de exportar democracia, es decir poder blando, en el sentido de asumir compromisos con los líderes democráticos de la región, situación que es por demás evidente en sus vínculos con la oposición democrática chilena a Pinochet, su compromiso con Jaime Paz Zamora frente al liderazgo de Banzer en Bolivia, e inclusive con la oposición paraguaya al general Alfredo Stroessner”.

Como ya fue expresado, uno de los aspectos más relevantes de la gestión fue la participación argentina en el “Grupo de los seis por la Paz y el Desarme” conjuntamente con Suecia, India, Tanzania, México y Grecia; fue una clara expresión de la idea de potencia moral.

Esa idea de una región democrática era posible en la medida que se avanzara en integración económica. Según relata Alconada Sempé (Alconada Sempé, 2011), “es el propio Alfonsín quien usualmente comentaba que Alemania y Francia se unieron a partir de lo que los separaba, y en ese sentido pensó la integración con Brasil, levantando barreras históricas y comprometiendo un futuro en común, de la rivalidad a la cooperación”. Alfonsín valoraba estos aspectos porque su pensamiento tenía una

carga de cuestiones implícitas que lo hacían pensar en Europa. En la historia de su partido, Alfonsín fue el primer líder en adherir abiertamente a la internacional socialdemócrata.

Cuando Jorge Roulet diseñó la reforma administrativa del estado pensaba en el modelo francés, (Andrea López, 2003) “En materia de reforma administrativa propiamente dicha, la gran apuesta fue el lanzamiento del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (los denominados "AGS"), a mediados del año 1984. Con la creación de este cuerpo se pretendía emular al modelo francés de profesionalización de los altos cuadros del Estado (al estilo de la *École Nationale d'Administration Publique*), con el objeto de reforzar su capacidad gerencial. Se apostaba a reclutar un nuevo funcionariado para tareas de conducción, asesoramiento superior o coordinación, capaz de articular los niveles políticos y administrativos de la Administración Pública Nacional (APN) y, sobre todo, comprometido con los valores de la democracia, puesto que el diagnóstico de los reformadores de entonces caracterizaba a la planta de empleados como ineficiente y con rasgos autoritarios propios del antiguo régimen dictatorial”.

Según relata Jesús Rodríguez (Rodríguez, 2011), “se intentaron alianzas con países que promovieran valores democráticos, la formación del Grupo de los Seis por el desarme en 1984, y los acuerdos de cooperación con España en 1987 y con Italia en 1988, acuerdos en los que se condiciona la cooperación para el mantenimiento de la democracia de los Estados partes. Ambos acuerdos son muy importantes por la trascendencia que implican para un gobierno en transición, y porque se concretan luego de un extenso proceso de intercambios que Argentina tiene con España e Italia desde la recuperación democrática de 1983”. Estos acuerdos fueron el resultado de un arduo trabajo diplomático que se concretaron demasiado tarde, en la etapa final del gobierno radical y luego del giro realista.

Uno de los aspectos que demuestra esta visión del gobierno son los viajes del presidente, entre 1984 y 1985 visitó España, Francia, Italia y Alemania. Según Miranda: “La aspiración a un mayor margen de maniobrabilidad internacional estuvo ligada a una expectativa muy concreta: que Europa occidental se convirtiera tanto en el motor de la inversión como en el soporte político de la institucionalidad democrática”. (Miranda, 2001: 186, citado por Zurita, 2010: 356)

En el caso puntual de España, el propio presidente Alfonsín<sup>85</sup> afirma, en octubre de 1985: “Iberoamérica no puede concebirse como la etapa final de un largo proceso histórico, sino como un punto de partida que ese proceso histórico inspira y alienta”. Tras aludir a la importancia de la integración de España y Portugal en la Comunidad Económica Europea, “confirmando la cada vez más clara evidencia de que el mundo marcha hacia grandes espacios de integración regional”, el presidente Alfonsín sostiene (al recibir el premio “príncipe de Asturias, en octubre de 1985): “En Iberoamérica estamos todavía en la etapa de las respuestas puntuales: a tal problema, tal respuesta colectiva. Cada situación crítica origina expresiones de acción conjunta, pero sin que éstas alcancen todavía proyecciones capaces de trascender el problema particular que las generó. Es necesario ahora dar el paso siguiente: convertir estos embriones de articulación política en formas institucionales de integración que permitan a la región afrontar de un modo organizado tanto sus dificultades internas como las relaciones globales del área con el resto del mundo”. Esta es una clara manifestación del *institucionalismo liberal* que predominaba en el pensamiento del presidente argentino.

El contenido político de la relación argentino-española va a tener su manifestación concreta desde el punto de vista económico cuando el Primer Ministro español Felipe González, en junio de 1988, tal vez demasiado tarde, hizo referencia a la necesidad de un Plan Marshall para América Latina. Estas declaraciones fueron realizadas tras firmar el Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República Argentina, que comprende un acuerdo económico con un volumen de 3.000 millones de dólares, y que trata, según se sugiere en la parte programática, de afianzar la democracia argentina.

La situación con Italia transitó por canales parecidos, ya que el presidente Alfonsín mantuvo activas reuniones con autoridades italianas para concretar cooperación y apoyo político. Pero el paso más trascendente en el ámbito de la cooperación bilateral fue, sin duda, la firma, por parte de los presidentes Raúl Alfonsín y Giovanni Gorla, en Roma, el 10 de diciembre de 1987, del Tratado de Cooperación con Italia y su Acta anexa para la creación de una “relación asociativa particular”. Este vínculo establecía una

---

<sup>85</sup> Diario “El País”, 06/10/1985, Madrid, España.  
[http://elpais.com/diario/1985/10/06/cultura/497401202\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1985/10/06/cultura/497401202_850215.html)

innovadora experiencia en la relación Norte-Sur, Roberto Russell (Russell, 1989: 226) sostiene que dicho acuerdo contiene tres aspectos relevantes:

- “el establecimiento, en el texto del Acta, del llamado “Programa de Apoyo al Desarrollo Económico Argentino” en el que se preveía, para el quinquenio 1988-1992, la movilización de recursos para concretar inversiones productivas en la Argentina por un monto de 5000 millones de dólares;
- el énfasis en el desarrollo de proyectos conjuntos presentados por las pequeñas y medianas empresas de ambos países (artículo 5° del Tratado); y
- la inclusión de la cláusula democrática (artículo 8° del Tratado), por la cual el texto del acuerdo define al mantenimiento del régimen democrático como “una condición permanente de la expansión de las relaciones entre los dos países”.

Como aspecto final, y demostrando los niveles de intercambio político que Argentina mantuvo con Italia y España durante el primer gobierno democrático, esa relación fue muy productiva tanto en el aspecto cualitativo, como lo demuestran la referencia a los dos tratados referenciados, como en el cuantitativo, ya que Argentina concreta entre Tratados, Actas y Convenios, cincuenta y nueve acuerdos con Italia y treinta y seis con España, lo que expresa simbólicamente el volumen de dicho intercambio y la variedad de los mismos sobre aspectos políticos, económicos, culturales y de cooperación científica. Las estrategias mencionadas anteriormente propugnaban relaciones de cooperación que garantizaran la paz y la democracia, porque configuraban elementos indispensables para un camino vinculado con el desarrollo comercial y productivo, y esa postura tiene fuerte relación con los episodios europeos.

Estas iniciativas demuestran una firme voluntad del nuevo gobierno de cumplir un rol en el escenario internacional, vinculado a los temas de paz y derechos humanos. Pero, además, Alfonsín pensaba que la institucionalidad debería consagrarse con la reforma constitucional; por eso la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia, en donde se elabora una propuesta para la atenuación del presidencialismo. Alfonsín hace una interpretación europea de la institucionalidad, más cercana al modelo semipresidencialista francés, con algunos elementos del parlamentarismo europeo. En aquella oportunidad, el dictamen preliminar del Consejo proponía la creación de la figura de un primer ministro, que si bien debía ser designado por el presidente, se transformaba en el vínculo con el parlamento y en jefe de la administración pública. Este es un elemento que no prosperó: los modelos presidencialistas persisten en la

región, aunque es posible estimar diferencias entre los distintos países, como sostiene Jorge Lanzaro (Lanzaro, 2003), entre presidencialismos pluralistas y de mayoría; siendo a esta altura del trabajo por demás evidente la preferencia del Dr. Alfonsín por un sistema moderado y pluralista.

En definitiva, hay tres grandes áreas desde donde se configura la Unión Europea que permiten realizar un parangón con la visión del gobierno argentino en 1983, expresadas por la Dra. Lorenza Sebesta en sus clases del año 2011 sobre Europa en el Instituto de Relaciones Internacionales –IRI–.

- Nuevo sistema de relaciones internacionales entre los Estados europeos. Mirada de largo alcance, vinculada a la cooperación.
- Substrato social; hay una idea en la ciudadanía de sociedad europea que hace posible la integración.
- La construcción de la institucionalidad de la Unión Europea es un nuevo paradigma, original y único.

En referencia al primero, el gobierno del Dr. Alfonsín parte de pensar en un nuevo modo de relación entre los Estados sudamericanos, con perspectivas de paz e integración. Sobre el segundo aspecto, históricamente existe una identidad latinoamericana muy reivindicada en la década del '80, probablemente poco operativa, y con enormes dificultades, que fue gradualmente reemplazada por la identidad sudamericana – mercosuriana, bastante más útil para pensar en una nueva etapa en la región. Sobre el aspecto de la institucionalidad, es el elemento más importante para esta etapa histórica, había una idea de integración gradual, muy crítica de las experiencias burocráticas de la ALALC y de la ALADI, pero esa falta de institucionalidad no desvirtuaba la idea de avanzar en acuerdos políticos, en diálogo, para llegar como punto final a la institucionalidad. Por lo tanto, pasos de integración, con etapas, fueron emblemas de una continuidad de estabilidad institucional sin precedentes para los países sudamericanos, intentando pensar cómo se traduce el proceso de integración gradual europeo en tierras sudamericanas.

Este acercamiento regional debía tener acuerdos básicos, (Oelsner, 2004: 63) “No sólo los países no se preparan para la guerra contra otro miembro, sino que tienen la convicción de que los demás miembros tampoco lo hacen. Es evidente que para llegar a tal grado de confianza, deben existir, como mínimo: un sistema que favorezca un alto

nivel de transparencia en el intercambio de información y reglas que faciliten la previsibilidad; una práctica sistemática de cooperación en distintos ámbitos, incluido el de la defensa y la seguridad; (...) algún grado de afinidad ideológica y valores coincidentes (...)"

Alfonsín creía en la potencialidad de la sociedad civil, por eso su tarea gubernamental de dejar sentadas las bases estructurales, pensadas y diseñadas a mediano y largo plazo, que solo se implementan y toman vida a partir de la decisión ciudadana de utilizar ese camino establecido. Su visión era profundamente democrática y política; y menos comercial, o al menos exclusivamente comercial, los acuerdos parten de una idea de paz y democracia, avanzan en cuestiones comerciales, y dependen pura y exclusivamente de las actitudes de las sociedades civiles. No se trataba solo de la paz, sino también de pensar que el desarrollo de los espacios de integración es un proceso de articulación de normas, valores y prácticas comunes, cuyo posterior correlato puede generar condiciones para una verdadera identidad común.

La política exterior del gobierno radical fue funcional a la reformulación de la construcción de una nueva identidad democrática y de las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía. En ese recorrido, el mundo académico que se había concentrado en el problema de las transiciones, empieza a discutir las condiciones de la consolidación democrática, y muy especialmente de los que se denomina la posibilidad cierta de ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos.

Para Adam Przeworski (Przeworski, 1998: 62)

*“El Estado debe cumplir tres condiciones para que la ciudadanía sea efectiva en un régimen democrático:*

- 1. Para que el ejercicio de la ciudadanía sea predecible, los gobiernos y funcionarios tienen que actuar de acuerdo con la constitución y las leyes.*
- 2. Un sistema legal universalista es una dimensión constitutiva del orden que garantiza un Estado en un territorio delimitado: incluye los derechos y obligaciones del derecho público y también las regulaciones de las relaciones privadas.*
- 3. Para que todos ejerzan sus derechos ciudadanos, deben darse las condiciones sociales necesarias. (...) el ejercicio de la ciudadanía sólo está al alcance de aquellas personas que disfrutan un mínimo de seguridad material, educación y*

*accesos a la información. La conexión entre propiedad, educación y ciudadanía es, por supuesto, un viejo tema del pensamiento político.*

En esta línea de pensamiento, la continuidad democrática y la plena vigencia del Estado de Derecho en la región eran indispensables para garantizar la ciudadanía. Esa ciudadanía, en el concepto del Dr. Alfonsín dejó de ser un objetivo nacional, para transformarse “necesariamente” en un tema regional. Era indispensable fijar condiciones que garanticen una solidaridad común entre los nuevos gobiernos de la región para garantizar la estabilidad democrática en cada uno de nuestros países.

En el nuevo escenario de los años '80, el individuo era (y sigue siendo) víctima de altos niveles de incertidumbre y preocupación, que ya no se resuelven en el ámbito nacional, e interpelan y exigen soluciones intergubernamentales.

Para lograr estos objetivos los líderes deben asumir claramente el desafío y la oportunidad que se enfrenta, para transformarse en la garantía para la construcción de un nuevo tipo de democracia social donde el acceso al conocimiento se transforme en la barrera más eficiente contra toda exclusión.

Las instituciones políticas latinoamericanas fueron durante todo el pasado siglo XX un claro sinónimo de lucha audaz para las mayorías de acceso al poder político y junto con eso la construcción de sociedades signadas por la eliminación de la exclusión social como variable de ajuste de los sistemas políticos y económicos de la región.

Si bien para la emergencia de una relación de paz estable la presencia de regímenes democráticos no parece ser una condición indispensable (Oelsner, 2004: 63), “para el desarrollo de una comunidad segura sí hace falta la participación libre de la sociedad en una medida que, en general, los regímenes autoritarios no permiten, o controlan con atención”.

Los conceptos expresados sobre la vida y el pensamiento del Dr. Alfonsín, solo tienen sentido si se puede pensar que en esta nueva etapa democrática, con profundos cambios sociales, signada precisamente por la revalorización del conocimiento como herramienta de progreso, es indispensable comprometer a los ciudadanos en pos de mantener, ampliar y dignificar el verdadero sentido del concepto de democracia.

La profundización de la articulación de una educación democrática es el elemento que define con claridad los aspectos fundamentales del proceso de consolidación institucional en la región, y por ende de la paz y el estado de derecho.

La articulación de los valores democráticos es una de las instancias de diálogo que no está sometida a los conflictos de coyuntura, y que puede y debe ser pensada como proyecto de mediano y largo alcance, en definitiva como política de estado.

Es evidente que la problemática de la democratización y de la integración ha transcurrido en el escenario de la posguerra de manera distinta en Sudamérica de la situación en Europa del Este, básicamente porque la denominada crisis de los estados nacionales no estuvo marcada por procesos de desintegración estatal como en algunos casos europeos<sup>86</sup>. Sin embargo las dificultades han transcurrido por la necesidad de garantizar la estabilidad institucional, superar los ajustes estructurales de la economía y garantizar los procesos de integración.

Las dificultades económicas, especialmente renegociación de la deuda e inflación, afectaron notablemente la calidad de vida y los aspectos vinculados a la igualdad social, en otro contexto y sin la convicción de los nuevos líderes es probable que hubieran resurgido episodios de interrupciones al orden constitucional, (Mainwaring, 1996: 140) “El gran logro de la democracia en Brasil y el Cono Sur en el período reciente es su supervivencia. Una década atrás, pocas personas hubieran predicho que la democracia aún estaría intacta en la mayor parte de América latina, incluyendo Argentina y Brasil, (...) En países con un pasado repleto de golpes militares perpetrados cuando los gobiernos cuando los gobiernos democráticos no pudieron resolver los problemas, éste es un logro destacable. En el pasado, la democracia se derrumbó a pesar de haber logrado desempeños gubernamentales mejores.”

La institucionalización de la democracia, incluso democracias débiles como fueron los casos de la Argentina, el Brasil y Chile (Oelsner, 2004: 70), “(...) redundó en un mejoramiento importante en la calidad de la paz, consolidándola y fortaleciéndola al

---

<sup>86</sup> Entre los más emblemáticos pueden citarse la crisis de los Balcanes y la disolución de Yugoslavia, la separación de Checoslovaquia, y la crisis de Albania.

punto de transformar a la presunción de guerra entre estos Estados en una situación impensable.”

Especialmente sobre este último aspecto existen observaciones críticas acerca de su evolución desde la creación las transiciones de la década del ‘80, sustentadas en la falta de coordinación macroeconómica, la debilidad de sus instituciones y la falta de una política integral para resolver el problema del flagelo de la pobreza y la exclusión en la región.

Todas estas cuestiones son atendibles e inclusive su subestimación puede derivar en un camino desacertado en términos de las perspectivas regionales en el contexto actual. Sin embargo, la chance real de profundizar los lazos comunitarios es un “camino abierto al talento” de nuestras capacidades para resolver los problemas citados y garantizar la paz, el progreso y la estabilidad democrática.

Profundizar la identidad sudamericana es una oportunidad que no debería ser subestimada, ni sobreestimada, es sencillamente importante y por lo tanto es útil y valiosa como variable positiva en función del progreso y de la integración regional.

Los aspectos seleccionados del gobierno del Dr. Alfonsín ponen de manifiesto el estrecho vínculo que se construye con Europa para lograr la reinserción internacional de la Argentina, muy especialmente por la afinidades políticas que su gobierno tenía con la socialdemocracia europea que gobernaba España, Italia y Francia. De todas maneras, la relación con Europa tuvo un impacto positivo sobre la realidad sudamericana, y con especial énfasis en la situación argentina. Al decir positivo se involucra la idea de priorizar la consolidación democrática como así también la posibilidad de incentivar un proceso constructivo de paz e integración en la región.

Deseo culminar mi trabajo en donde lo empecé, que fue cuando leí esta nota de un querido amigo sobre la muerte del Dr. Alfonsín, tal vez la lectura del mismo pueda despertar en ustedes una interpretación más profunda y medular de su figura. Deseo fervientemente que lo hagan, *“debatir nuestra historia reciente es indispensable para nuestro progreso social e institucional”*.

Por Andrés Malamud<sup>87</sup> \*

¿Un tribuno de la república o un hombre del pueblo? La muerte de Raúl Alfonsín despertó en la intelectualidad porteña una disputa para adueñarse de su memoria. Anticipando la revalorización popular de su figura, aristócratas y neoperonistas se lanzaron al ágora mediática para reivindicarlo como propio. Pero él no perteneció a ninguno de esos bandos.

La lucha política argentina se estructuró durante décadas alrededor de un eje que enfrentaba a Sarmiento e Yrigoyen con Rosas y Perón. Los primeros promovieron la soberanía popular a través de la educación y las instituciones, los segundos mediante la movilización y la conducción personalizada. Alfonsín nunca escondió su pertenencia al primer campo. Respetaba la representatividad popular del otro, pero se reconocía en la socialdemocracia europea y el pensamiento occidental liberal antes que en el particularismo nacionalista. Tampoco perteneció, por supuesto, al sector marginal pero poderoso de la oligarquía. Luchó toda su vida contra el autoritarismo mesiánico epitomizado por Firmenich y Videla. Se alineaba con el campo popular, y por lo tanto contra los aristócratas de la violencia; pero lo hacía desde una concepción universalista, y por eso nunca fue peronista. A los violentos los consideraba enemigos y los combatía con la ley; a los peronistas, adversarios, y los combatía con el voto y la palabra. Negociaba con todos, porque ésa era su concepción de la democracia: la negociación, por oposición a la eliminación. Gozó de las tres cualidades que Weber exigía en un político: pasión, responsabilidad y medida. Pasión para entregarse a una causa, responsabilidad para hacerse cargo de las decisiones y de sus consecuencias, medida para no perder perspectiva. Le faltó suerte y le sobraron enemigos, que hoy parecen no haber existido. Carecía de experiencia ejecutiva cuando asumió la presidencia, lo que empañó su legado administrativo pero no el político. Consolidó una democracia defectuosa, pero Argentina ya no toleraba dictaduras perfectas. Sus derrotas lo acercan al héroe trágico pero no le quitan brillo a su memoria. Después de todo, elecciones populares también jubilaron a fundadores de estados como David Ben Gurion y héroes de guerra como Winston Churchill. Sus triunfos valen más. Hugo Chávez y Evo Morales representan, como representó Perón, intereses legítimos de sectores postergados. Pero no es el de ellos el modelo de país por el que Alfonsín se batió. Estadistas como Olof Palme y Felipe González lo encarnaron mejor. ¿Extranjerizante? Él lo veía como un modelo universal que había que adaptar a la Argentina. ¿Ambicioso? Sin ambición no hubiera habido octubre del '83, juicio a las juntas ni democracia a prueba de radicales y peronistas. ¿Imposible? Desistir es un verbo que él nunca conjugó.

---

<sup>87</sup> Diario Página 12, 05/04/2009, Buenos Aires, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-122670-2009-04-05.html>

Alfonsín no encarnó al estereotipo argentino: eso lo hizo mejor Menem. En la visión de Oliver Stone, no sería Nixon sino Kennedy: reflejaba mejor las aspiraciones de su pueblo que su realidad. Todavía hoy, quizá para siempre, Alfonsín representa a la Argentina que no consigue volver a ser, que quizá nunca más lo sea. Por eso nos conmueve tanto.

\* *Universidad de Lisboa.*

## Índice

|   |              |
|---|--------------|
| <b>1. Introducción – Marco Teórico</b>  | <b>- 3</b>   |
| <b>2. El pensamiento radical en política exterior</b>                                 | <b>- 7</b>   |
| <b>3. La Socialdemocracia</b>   | <b>- 16</b>  |
| <b>4. La Dictadura (1976-83)</b>  | <b>- 19</b>  |
| <b>5. Alfonsín antes de ser Presidente</b>  | <b>- 23</b>  |
| <b>6. Transiciones</b>  | <b>- 34</b>  |
| <b>6.1. Transiciones en Sudamérica</b>  | <b>- 37</b>  |
| <b>6.2. Qué marco de referencia brinda Europa</b>                                     | <b>- 42</b>  |
| <b>6.3. Agenda sudamericana</b>   | <b>- 45</b>  |
| <b>7. La caída y la transición</b>  | <b>- 47</b>  |
| <b>8. Los momentos previos y la asunción</b>  | <b>- 50</b>  |
| <b>9. La gestión</b>  | <b>- 55</b>  |
| <b>10. Deuda Externa</b>  | <b>- 63</b>  |
| <b>11. Derechos Humanos</b>   | <b>- 69</b>  |
| <b>11.1. Malvinas, un tema de paz como parte del discurso de los derechos humanos</b> | <b>- 78</b>  |
| <b>12. El acuerdo de paz con Chile</b>  | <b>- 79</b>  |
| <b>13. La integración con Brasil</b>  | <b>- 91</b>  |
| <b>14. Recapitulando</b>  | <b>- 103</b> |

## **Bibliografía:**

Acuña, Carlos H. y Chudnovsky, Mariana (2013), “Como entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en Carlos H. Acuña (compilador), *¿Cuánto importan las Instituciones?*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores, pp. 19-70.

Aguirre Lanari, Juan R. (1996), “Una ruta transitable”, en Silvia Ruth Jalabe (compiladora), *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 323-344.

Alconada Sempé, Raúl, “Democracia y Política Exterior: 1983-1989”, en Silvia Ruth Jalabe (compiladora), *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 345- 355.

Alfonsín, Raúl (1983), *Ahora Mi propuesta política*, Buenos Aires: Sudamericana-Planeta.

Alfonsín, Raúl (1980), *La cuestión argentina*, Buenos Aires: Editorial Propuesta Argentina.

Alfonsín, Raúl (2013), *Memoria Política. Transición a la democracia y derechos humanos*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1ª edición 2004.

Arenal, Celestino del (1984), *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid: Tecnos.

Asociación Americana de Juristas (1988), *Juicios a los militares*, n° 4, Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo (2010), *Estudios de Historia Económica Argentina*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Boersner, Demetrio (1996), *Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

Bosoer, Fabián (2007), *Malvinas Capítulo Final (I y II). Guerra y Diplomacia en Argentina (1942-1982)*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Brotóns, Antonio Remiro (2007), *Derecho Internacional*, Valencia: Tirant Lo Blanch.

Buffa, Diego (2006), *El África Subsahariana en la política exterior argentina, las presidencias de Alfonsín y Menem*, Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Campos Ríos, Maximiliano (2012), *La organización del Gabinete en Argentina; Un estudio de caso en perspectiva comparada, de Alfonsín a Kirchner*, en Tesis de Maestría, Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Buenos Aires:  
<http://repositorio.udes.edu.ar/jspui/bitstream/10908/926/1/%5BP%5D%5BW%5D%20M.%20AyPP%20Maximiliano%20Campos%20rios.pdf>

Cao, Christian (2011), “El proceso constitucional y democrático de integración regional. Los primeros veinte años del MERCOSUR”, en Carlos Francisco Molina del Pozo (director), *Evolución Histórica y Jurídica de los procesos de integración en la Unión Europea y en el Mercosur*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 113-128.

Canelo, Paula (2006), “La descomposición del poder militar en la Argentina. Las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987)”, en Alfredo Pucciarelli (coordinador), *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia al poder?*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pp. 65-114.

Caputo, Dante (1992), “Fundaciones sin Crítica. Notas para un debate elemental”, en Roberto Russell (compilador), *La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 207-218.

Caputo, Dante (2011), “El desarrollo democrático en América Latina: entre la crisis de legitimidad y la crisis de sustentabilidad”, en *Revista S.A.A.P.*, Buenos Aires: v. 5, nº 2, pp. 437-454.

Carrera, Jorge (2005), *El Dilema MERCOSUR I y II*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Castorina, Emilia (2007), “¿Transición democrática o transición neoliberal?”, en Sergio Emiliozzi, Mario Pecheny y Martín Unzué (compiladores), *La dinámica de la democracia*, Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 51-80.

Cavarozzi, Marcelo (1988), “Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955”, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (compiladores), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario, América Latina*, Buenos Aires: Editorial Paidós, pp. 37-78.

Cavarozzi, Marcelo (1996), *El capitalismo tardío y su crisis en América Latina*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Cavarozzi, Marcelo (2002), *Autoritarismo y Democracia*, Buenos Aires: Eudeba.

Cisneros, Andrés (2006), “Políticas Exteriores de Estado”, en *Archivos del Presente*, Buenos Aires, n° 39, pp. 59-72.

Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (1999), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Parte II, Tomo VIII, Buenos Aires: Grupo Editor de América latina.

Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (1999), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Parte III, Tomo XI, XII y XIV, Buenos Aires: Grupo Editor de América latina.

Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (1999), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: Grupo Editor de América latina, parte III, tomo XIV, c. 68, Las relaciones con Chile.

<http://www.argentina-rree.com/14/14-057.htm>

Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (1999), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: Grupo Editor de América latina, parte III, tomo XIV, c. 69, Las relaciones con Brasil.

<http://www.argentina-rree.com/14/14-081.htm>

Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (1999), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: Grupo Editor de América latina, parte III, tomo XIV, c. 69, Las relaciones con Italia.

<http://www.argentina-rree.com/14/14-072.htm>

CONADEP (1985), *Nunca Más*, Buenos Aires: EUDEBA.

Dabène, Olivier (1999), *América Latina en el Siglo XX*, Madrid: Editorial Síntesis.

Doyle; Michael (1983), *Ways of War and Peace*, Nueva York: Norton and Comapny.

Duhalde, Eduardo (2013), *Don Raúl. Recordando a un demócrata*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Eliashev, Pepe (2011), *Los Hombres del Juicio*, Buenos Aires: Sudamericana.

Emiliozzi, Sergio (2007); “La Democracia en la Integración: política, instituciones y ciudadanía”, en Sergio Emiliozzi, Mario Pecheny y Martín Unzué (compiladores), *La dinámica de la democracia*, Buenos Aires: Prometeo, pp. 251-280.

Fabrrini, Sergio (2010), *Más allá de Lisboa: el enigma constitucional de la integración europea*, publicado en la revista de la S.A.A.P, v. 4, nº. 1 y 2, pp. 13-48.

Fontaine, Pascal (1995), *Diez Lecciones sobre Europa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

García del Solar, Lucio (1996), “La política exterior del gobierno de Arturo Illia”, en Silvia Ruth Jalabe (compiladora), *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 191- 204.

García del Solar, Lucio (2010), “Malvinas Hoy” (entrevista), en *Archivos del Presente*, Buenos Aires, nº 52, pp. 9-16.

Garretón, Manuel Antonio (1988), “La evolución política del régimen militar chileno y los problemas en la transición a la democracia”, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (compiladores), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario, América Latina*, Buenos Aires: Editorial Paidós, pp. 147-186.

Garulli, Liliana (2011), *Los desafíos de la transición democrática 1983-1989*, Buenos Aires: Eudeba.

Giussani, Pablo (1987), *¿Por qué, doctor Alfonsín?*, Buenos Aires: Sudamericana/Planeta.

Heredia, Mariana (2006), “La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín”, en Alfredo Pucciarelli (coordinador), *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia al poder?*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pp.153-198.

Hunt, Guillermo (2007), “MERCOSUR: Memorias y Comentarios”, en la revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Segunda Época – nº 1, Argentina.

Jaunarena, Horacio (2011), *La Casa está en Orden. Memoria de la Transición*, Buenos Aires, Taeda editora.

Kant, Immanuel (1795), *Hacia la Paz Perpetua. Un Proyecto Filosófico*, Bernal, Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

Keohane, Robert (1993), *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericana, capítulo 1.

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1989), *Poder e interdependencia, la política en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Krasner, Stephn D. (1989), *Conflicto Estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global*, Buenos Aires: Grupo Editor de América Latina. 1ª edición 1985.

- Lapeña, Jorge E. (2014), *La energía en tiempos de Alfonsín*, Buenos Aires: Eudeba.
- Lavagna, Roberto (1999), La agenda futuro del Mercosur: La insoportable levedad de las propuestas; *Archivos del Presente*, Buenos Aires, v. 17, n° 5, pp. 121-130.
- Lanzaro, Jorge (2003), “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América latina”, en Jorge Lanzaro, en *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 15-50.
- Lechini, Gladys (2006), *Argentina y África en el espejo de Brasil*, Buenos Aires: CLACSO.
- Llenderozas, Elsa (2010), "Relaciones Internacionales", en Luis Aznar y Miguel De Luca, *Política, Cuestiones y Problemas*, Buenos Aires, Cengege Learning, pp. 387-433.
- Linz, Juan (1994), “Democracia presidencial o parlamentaria o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?”, en Juan Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid: Alianza.
- Mainwaring, Scott (1996), “La Democracia en Brasil y en el Cono Sur: Éxitos y problemas”, en *Ágora*, Buenos Aires: n°5.
- Malamud, Andrés (2000), “El Mercosur”, en *Revista Crecer en democracia*, de la Fundación Ricardo Rojas, Buenos Aires.
- Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe C. (2006), “La Experiencia de Integración Europea y el potencial de Integración del MERCOSUR”, *Desarrollo Económico*, v. 46, n° 181.
- Malamud, Andrés (2006), “Estado”, en Luis Aznar y Miguel De Luca (compiladores), *Política. Cuestiones y problemas*, Buenos Aires: Cengage Learning, pp. 81-118.
- Malamud, Andrés (2008), “Jefes de Gobierno y Procesos de Integración Regional; las experiencias de Europa y América latina”, en Philippe de Lombaerde, Shigeru Kochi y

José Briceño Ruiz (compiladores), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.

Malamud, Andrés (2010), *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*, Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa, publicado en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-35502011000200008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-35502011000200008&script=sci_arttext)

Martins, Luciano (1988), “La liberalización del gobierno autoritario en Brasil”, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (compiladores), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario, América Latina*, Buenos Aires: Editorial Paidós, pp. 113-146.

Massi, Andrés Alberto (2014), *Los tiempos de Alfonsín. La construcción de un liderazgo democrático*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

Mazzei, Daniel (2011), *El CEMIDA: Militares argentinos para la transición democrática*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Mc Adam, Andrew; Sukup, Victor y Katiz, Claudio Oscar (1999), *Raúl Alfonsín. La Democracia a pesar de todo*, Buenos Aires: Ediciones Corregidor.

Méndez Parnes, María Soledad y Negri, Juan Javier (2006), “Democracia”, en Luis Aznar y Miguel De Luca (compiladores), *Política. Cuestiones y problemas*, Buenos Aires: Cengage Learning, pp. 119-166.

Miguez, María Cecilia (2013), *Los Partidos Políticos y la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires: Ariel.

Morgenfeld, Leandro (2009), *Relaciones Peligrosas. Argentina y Estados Unidos*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Muiño, Oscar (2013), *Alfonsín. Mitos y verdades del padre de la democracia*, Buenos Aires: Aguilar.

Nye, Joseph S. (2004), "Soft Power, Public Affairs", en *Relaciones Internacionales*, n° 14, México, GERI/UNAM, 2010, prefacio y capítulo 5.

Novaro, Marcos (2009), *Argentina en el Fin de Siglo. Democracia, Mercado y Nación (1983-2001)*, Buenos Aires: Editorial Paidós.

Novaro, Marcos (2010), *Historia de la Argentina 1955-2010*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.

O'Donnell, Guillermo (1988), "Introducción a los casos latinoamericanos", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (compiladores), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario, América Latina*, Buenos Aires: Editorial Paidós, pp. 15-36.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. (1988), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario, América Latina*, Buenos Aires: Editorial Paidós.

O'Donnell, Guillermo A. (1997), *Contrapuntos, Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Editorial Paidós.

Oelsner, Andrea (2004), "Procesos de paz y no-democracias. La estabilidad de la paz en el Cono Sur", en *Revista Argentina de Ciencia Política*, Buenos Aires, n° 7/8, pp. 55-72.

Oszlak, Oscar (2006), *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires: Ariel, primera edición 1997.

Paradiso, José (1993), *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Paradiso, José (2007), "Ideas, ideología y política exterior argentina", en *Diplomacia, Estrategia y Política*, pp. 5-25.

Pegoraro, Mara y Zulcovsky, Florencia (2006), "Gobierno", en Luis Aznar y Miguel De Luca (compiladores), *Política. Cuestiones y problemas*, Buenos Aires: Cengage Learning, pp. 167-216.

Pesce, Julieta (2006), "Política y economía durante el primer año del gobierno de Raúl Alfonsín. La gestión del ministro Grinspun", en Alfredo Pucciarelli (coordinador), *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia al poder?*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pp. 367-412.

Peters, Guy B. (1999), *El nuevo institucionalismo*, Barcelona: Editorial Gedisa.

Rapoport, Mario (1997), *El laberinto argentino. Política Internacional en un mundo conflictivo*, Buenos Aires: EUDEBA.

Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio (2005), *Política Exterior Argentina. Poder y Conflictos Internos (1880-2001)*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Restivo, Néstor y Rovelli, Horacio (2011), *El accidente Grinspun. Un ministro desobediente*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Rodríguez, Jesús (2011), *El Caso Chile: la Guerra Fría y la influencia argentina en la transición democrática*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Romero, José Luis (2009), *Breve historia de la Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, primera edición 1965.

Rouquié, Alain (1990), *Extremo Occidente, Introducción a América Latina*, Buenos Aires: Emecé Editores.

R. Russell (1989), "Argentina: las relaciones con Italia, España, Alemania Federal y Japón", en *América Latina / Internacional*, v.6, n° 19,

Russell, Roberto (1992), "El contexto externo de la política exterior argentina: Notas sobre El Nuevo Orden Mundial", en Roberto Russell (compilador), *La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 15-50.

Russell, Roberto (1996), "Marchas y contramarchas de la política exterior del Proceso: los gobiernos de Viola, Galtieri y Bignone", en Silvia Ruth Jalabe (compiladora), *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 309- 322.

Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2010), *Autonomía y Neutralidad en la Globalización. Una readaptación contemporánea*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Sevares, Julio (2005), *Historia de la Deuda. Dos siglos de especulación*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Simonoff, Alejandro (1996), *La UCR y la Política Exterior. Análisis de cien años de discurso radical*, La Plata, publicada en:

[http://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/Tesis02.htm](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/Tesis02.htm)

Storani, Federico (1996), "La neutralidad activa 1916-1930", en Silvia Ruth Jalabe (compiladora), *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 27- 38.

Tokatlian, Juan G. y Merke, Federico (2014), "Instituciones y actores de la política exterior como política pública", en Carlos H. Acuña (compilador), *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Vita, Leticia, (2010-2011), *El Estado-Nación frente al Derecho comunitario: el caso de la Unión Europea*. Revista Argentina de Ciencia Política, n°. 13/14, Buenos Aires: Eudeba, Buenos Aires.

Washington Pastor, Carlos (1996), "1978-1981", en Silvia Ruth Jalabe (compiladora), *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 259- 308.

Zeraoui, Zidane (2009), La Guerra Fría y los bloques de poder, en Zeraoui, Zidane (compilador), *Los procesos mundiales contemporáneos*; México, Editorial Trillas.

Zurita, María Delicia (2010), “La Política Exterior de Alfonsín (1983-1989)”, en Alejandro Simonoff (compilador), *La Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo*, La Plata: Universidad Nacional de La Plata, pp. 333-358.