

La cuestión Malvinas durante la gestión de Raúl Alfonsín (1983-1989)

El análisis de política exterior que constituye el objeto de este trabajo nos exige tener en cuenta, en primer lugar la situación heredada por el gobierno radical luego de una de las etapas más difíciles de la historia argentina, pero que no puede dejar afuera tampoco otro hecho determinante y a la vez limitante de la política exterior que el Alfonsín pretendía llevar adelante. Hablamos del lento camino, iniciado con la crisis de principios de los setenta, que terminarían con un modelo económico vigente en el mundo desde la década del treinta, como lo fue el del Estado de Bienestar, para dar lentamente paso a uno que buscaba liberalizar la economía mundial de una forma nunca antes conocida, a través de lo que se conoció como neoliberalismo. Esta ofensiva, liderada por el neoconservadurismo norteamericano de Ronald Reagan sería el que propiciaría la llegada de los gobiernos democráticos en América Latina y, a su vez, daría el golpe de gracia a la ya de por sí débil Unión Soviética, que terminaría implosionando a principios de la década de los noventa. Esta realidad internacional va a constituir otra importante limitación a la política exterior de Raúl Alfonsín, y los principios autonomistas sobre los que se estructuró la misma. Es así, que en los ámbitos académicos se empezarán a generar debates tendientes a cuestionar las bases sobre las cuales se cimentaron los esquemas de análisis autonomistas, propinándose la aparición de nuevos esquemas teóricos que reformularían el concepto mismo de autonomía, de la mano de un análisis, si se quiere revisionista, de las relaciones de la Argentina con las principales potencias mundiales.

De este modo, el gobierno radical marcaría el fin de una etapa en lo que a política exterior se refiere y donde se darían los enfrentamientos en la esfera política, económica y académica que marcaran las bases de los gobiernos que le sucedieron.

1. La situación del país post Malvinas

La Guerra de Malvinas debe considerarse como un “hecho bisagra” en la historia argentina. Ello debido, en primer lugar, por que puso fin a la dictadura militar más cruel que haya conocido el país dando inicio a un período de transición hacia la democracia que será, a la postre, el más extenso de la historia nacional. Y por otro lado, terminó con más de cuarenta años de relaciones cívico – militares en Argentina, en las que existieron versiones compartidas – o no- sobre las amenazas, oportunidades y relaciones con el mundo y la política exterior que se debía seguir en consecuencia. (Bosoer, I, 2007: 15)

Sin embargo, al momento de la asunción de Alfonsín al poder, todavía existían ciertos interrogantes en relación a como el nuevo gobierno debía manejar y resolver la situación heredada del último gobierno militar, a la vez que se dudaba sobre sus dotes para mantener a flote a su gobierno en contra de las tendencias históricas de inestabilidad de los regímenes civiles en todo el continente. Ello a pesar de que desde el mundo desarrollado se venía promoviendo la restauración de los gobiernos democráticos en la región aunque, desde la asunción de Ronald Reagan, con un perfil económico neoliberal.

Debido a esto, la materia de más difícil tratamiento para Alfonsín será la económica, fruto del enorme crecimiento de la deuda externa y la presión de los países centrales, especialmente los Estados Unidos, por lograr la devolución de los préstamos otorgados al país durante el gobierno militar. A las mismas presiones se verán enfrentadas las nuevas democracias en América Latina.

En este sentido, la dictadura instalada en 1976 arremetió duramente contra el modelo de industrialización sustitutiva, afectando las relaciones de poder entre sectores e intereses económicos internos y externos. Se abrió paso a un nuevo modelo económico de reprimarización, basado en mecanismos de acumulación rentística y financiera, la apertura irrestricta, el endeudamiento externo y el disciplinamiento social. Todo esto terminó afectando a las clases subalternas debido a la regresión de la distribución del ingreso y la exclusión social generada. (Míguez, 2013: 53-54)

A pesar de esta situación heredada, el gobierno radical seguiría apostando al crecimiento, el desarrollo económico y social y a una inserción económica autónoma del país, banderas históricas de su partido en materia de política exterior.

Otra pesada carga que el líder radical debería sortear tuvo que ver con la mala imagen que tenía el país en el exterior, fruto de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos que venían siendo denunciadas desde Europa y la administración Carter en los Estados Unidos. Lo mismo puede decirse del no acatamiento del laudo arbitral que ponía fin al conflicto por el Beagle y que estuvo a horas de desencadenar la guerra con Chile. Por último, la misma guerra de las Malvinas, en la que el país había sido considerado como invasor, dejó a una argentina aislada del mundo y que, por primera vez, vería su destino entre las naciones latinoamericanas. (Gosende, 2007: 151)

A nivel interno, resulta interesante tener en cuenta los cambios que el terror impuesto por la última dictadura militar generarían en la sociedad argentina y que dejarían el terreno yermo para que la presión neoconservadora externa cuente con apoyo dentro de los mismos grupos empresarios nacionales. Esto debido a que los efectos de la violencia terminaron por eliminar a los sectores combativos, defensores de los intereses nacionales y populares construidos desde las presidencias de Hipólito Yrigoyen y Juan D. Perón. Esa derrota se hizo más palpable en el campo económico,

fruto de las medidas de liberalización y destrucción de la industria nacional llevada adelante por el Ministro de Economía, Martínez de Hoz.

Como veremos más adelante, la disputa entre estas facciones de la clase dominante sería uno de los factores que harían naufragar los intentos del gobierno por imponer una política exterior autónoma, que como refería Juan Carlos Puig, necesita tener como base el apoyo popular. Esta doble presión que sufriría el gobierno tanto en el plano interno como en el externo, se terminaría traduciendo, a partir de la crisis de la deuda, en los planes de ajuste que Alfonsín llevaría adelante.

Esta nueva situación es la que Nicos Pulantzas denominaría como “Bloque en el poder”, caracterizada por la unidad en el Estado capitalista de clases y facciones de clase de una determinada formación económica – social específica, donde una de ellas se impone a las demás y se arroga para sí el “interés general” del Estado nación. En el período de transición que vivían los países de la región sus clases dominantes fueron cambiando sus estrategias económicas y políticas en función de los nuevos patrones de acumulación a nivel local e internacional.

Lo novedoso de la situación en la que asumió Alfonsín, fue que recuperadas las reglas de juego electorales se requirió de la elaboración de un proyecto político que representara sus intereses pero con la legitimación del sufragio. Para ello se recostaron sobre los partidos tradicionales intentando cooptarlos y vaciándolos de contenido, por lo menos de los que no fueran funcionales a sus objetivos.

Entre los sectores de la clase dominante se pueden contar al llamado Grupo María, conocido también como “los capitanes de la industria”, quienes obtuvieron beneficios durante la última dictadura militar, y representaban a las industrias más grandes y concentradas del sector privado. Junto a este grupo se destacaba el sector rural, conformado por la Sociedad Rural Argentina (SRA) y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), quienes luchaban para obtener condiciones más beneficiosas para paliar el deterioro de los términos del intercambio. Por último, la Unión Industrial Argentina (UIA) representantes de las industrias liberales de capital extranjero o intermedio. (Míguez, 2013: 69-74)

2. Características del Orden Internacional durante el gobierno de Alfonsín

Como se dijo más arriba, para principios de los años ochenta ya se habían iniciado los procesos políticos y económicos que caracterizarían al orden internacional de los años por venir. Es a partir de 1980 que se produce el debilitamiento de las corrientes nacionalistas y antiimperialistas en el mundo, que terminarían limitando los esquemas de acción de países como la Argentina, que

buscaban establecer una política exterior autónoma, a partir del desarrollo de vínculos con la superpotencia rival de los Estados Unidos, en el marco de un mundo bipolar. (Míguez, 2013: 33)

Sin embargo, esta la situación que se comenzaría a gestar a partir de la crisis económica de la década de los 70 fue vista con esperanza desde los países del Tercer Mundo, sobre todos a los latinoamericanos. Esto debido a que la gran inestabilidad en la economía internacional, afectó el predominio mundial de los Estados Unidos como única superpotencia en occidente, potenciando a su vez la emergencia de Japón y Europa como nuevas potencias económicas, pero también generando condiciones favorables para los países en desarrollo¹.

Esa época coincidió, también, con el fin del modelo tecno - económico basado en la expansión de la industria pesada y la incorporación de los recursos materiales y humanos del Tercer Mundo al proceso productivo global. Ello se debió a una serie de factores económicos que generaron estancamiento con inflación – “estanflación”- lo que ponía en tela de juicio las bases teóricas del keynesiano Estado de Bienestar. Frente a esa situación, Estado Unidos se vio obligado a devaluar el dólar frente al oro en 1971. Este período coincide también con una serie de reveses de los norteamericanos en el plano militar y político², que le llevó, durante la gestión de James Carter (1977-1981) a aceptar la autolimitación de su poder en el escenario internacional.

Pero estas tendencias favorables a la redistribución del poder mundial en beneficio del Sur terminaron abruptamente en 1980, año en el que el Norte reconquistaría su posición hegemónica frente al mundo no desarrollado. Para convertir el proceso recesivo que se vivía en Estados Unidos y el Reino Unido, se abandonó al gasto deficitario como receta keynesiana y se adoptaron políticas basadas en la reducción del gasto público y del papel económico y social del Estado, se buscó fortalecer el poder del sector privado dirigido por las grandes empresas transnacionales, el debilitamiento de las clases trabajadoras sindicalizadas, la repatriación de los fondos transferidos al mundo no desarrollado y el sometimiento general del Sur a los dictados económicos y políticos del Norte. Paralelamente iniciaron una fuerte estrategia en contra de la Unión Soviética, para lo cuál se necesitaban de ingentes recursos. (Boersner, 1996:255-256)

De este modo, la ola neoconservadora, quien llevaría adelante políticas de tinte neoliberales tendrá como sus principales exponentes a la primer ministro Margaret Thatcher (1979 -1990) en el

¹ Ello fruto de los shocks energéticos entre 1974 y 1979 que generaron escasez y el consecuente encarecimiento del precio del petróleo, lo que hizo aumentar el poder negociador de los países exportadores de productos básicos y dio fuerza al planteamiento de la necesidad de un diálogo Norte – Sur que permitiera intervenir en las relaciones entre los países menos desarrollados y los desarrollados.

² Entre los más sonados, el incidente de Watergate que obligó al presidente Richard Nixon a solicitar la renuncia y en el plano militar, la dolorosa derrota en Vietnam.

Reino Unido y Ronald Reagan (1981 – 1989) en los Estados Unidos.³ Los destinatarios de sus políticas serían el Sur y el Este. Ambos se habían definidos como enemigos del ineficiente y costoso *Welfare State*- al que veían como una “camisa de fuerza” para el desarrollo de la economía y el despliegue de la competitividad- y el reposicionamiento en el nuevo orden mundial en ciernes.

Mientras la nueva mandataria británica buscaba rescatar el prestigio de su país en el plano internacional y reafirmar un liderazgo subimperial, en su campaña electoral, Ronald Reagan fijó como uno de los objetivos más importantes de su gestión la recuperación de la hegemonía norteamericana cuya declinación resultaba de la combinación de tres procesos que tuvieron lugar en la década del 70: 1) el deterioro de la capacidad industrial del país y, como consecuencia de ello, la pérdida de competitividad de sus productos manufacturados frente a otras naciones del área capitalista (especialmente Japón y Alemania Federal); 2) alteración de las posiciones de superioridad militar vis à vis la Unión Soviética; y 3) aumento de su vulnerabilidad en cuanto al abastecimiento de materias primas y recursos estratégicos. (Russell, 1984: XII-XIII)

Sin embargo, para implementar estas medidas de liberalización de la economía a nivel global, las potencias económicas necesitaron de una organización o proyecto común. Para ello se valieron de una organización internacional de carácter privado, fundada en 1973: la Comisión Trilateral. La misma construye su representatividad a través de miembros de los gobiernos, los negocios y las universidades. En ese momento se dividió en tres comités regionales, a los fines de determinar sus zonas de influencia: América del Norte (comprendía a Estados Unidos y Canadá), Europa y Japón. Esta forma de organización marcaba a las claras el mundo por venir, donde los norteamericanos asumían su imposibilidad de erigirse como único líder mundial. (Míguez, 2013: 34)

Además, para lograr imponer esos ajustes en las economías de la región, se valieron de herramientas políticas y económicas creadas dentro del régimen de Bretton – Woods, pero que ahora cambiarían sus roles y pasarían a convertirse en meros ejecutores de los designios de Estados Unidos y sus aliados. Nos referimos al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, dos exponentes claros del período neoliberal que se iniciaba.

De este modo, las relaciones Norte – Sur durante la década del 80 revelaron el predominio de las posiciones conservadoras en el mundo capitalista desarrollado, que buscaron preservar el statu quo y la estructura oligárquica del sistema internacional.

³ Los efectos sociales de las medidas económicas llevadas adelante por la “Dama de hierro” no serían aceptadas pacíficamente por la sociedad del Reino Unido y será una de las razones por las cuales Margaret Thatcher buscará salvar su gobierno a través de la Guerra de las Malvinas.

Para lograr ese objetivo las potencias compartieron tres objetivos prioritarios: impedir el avance de la Unión Soviética y sus aliados en confrontación Este – Oeste; asegurar la estabilidad del mundo capitalista y defender en la línea del clivaje Norte – Sur, la estructura básica del orden internacional por aquel entonces.

Estos objetivos globales, en la relación con América Latina pueden resumirse en: evitar la adscripción de nuevos países al campo socialista, impedir la inestabilidad regional- producto de los conflictos internos o interestatales- y preservar las reglas de juego del sistema de libre empresa y de la economía de mercado. (Russell, 1984:XV)

Todo ello es muestra del nuevo orden mundial que se estaba conformando, caracterizado por la existencia de una única potencia mundial que impondría los valores del capitalismo de mercado a nivel global, pero que a su vez, abría paso a una multipolaridad económica en la que Japón y Europa hacían su aparición. La ofensiva neoconservadora, se había propuesto vencer definitivamente a la Unión Soviética, situación que lograría con su plan militar denominado “Guerra de las Galaxias” que obligó a los soviéticos a invertir ingentes sumas de dinero para poder alcanzar el umbral tecnológico, hecho que a la larga terminó generando su implosión. (Gosende, 2007: 155)

Sin embargo, durante la década de los 80 la Unión Soviética cambiaría su política internacional. En ese sentido ensayaría un acercamiento a Europa Occidental, relanzaría las relaciones comerciales con China y avanzaría, a partir de 1985 en una reestructuración (Perestroika) que le diera nuevos visos de permanencia a la delicada situación económica que vivía. De hecho, desde la asunción de Gorbachov, había abandonado todo tipo de política confrontativa, buscando la cooperación entre las economías de los países socialistas y los occidentales.

Puntualmente, en el caso de América Latina había iniciado lo que se conoció como “ofensiva pacífica”, en la que buscaba fortalecer los vínculos comerciales e industriales con los países del Tercer Mundo. Al mismo tiempo que puede observarse un repliegue geopolítico de la Unión Soviética del mundo, al retirarse de Afganistán (1989), el mismo año Vietnam se retira de Camboya (1989), los sandinistas son derrotados en las elecciones abiertas (1990) y Mengistu cae en Etiopía (1991).⁴ (Míguez, 2013: 49-52)

⁴ Es importante rescatar que múltiples y diferentes son las causas que llevaron al desmembramiento de la Unión Soviética del bloque socialista. En ella tuvieron relevancia tanto factores internos como la crisis económico – social, la rebelión interna de los pueblos no rusos, las huelgas obreras, las movilizaciones populares, la crisis ideológica; como factores externos como la política dura de Ronald Reagan, la posición del Vaticano, la derrota en Afganistán, la atracción de Europa del Este por parte de la Europa Comunitaria, la caída del muro de Berlín, la caída de los gobiernos en Checoslovaquia, Bulgaria y Rumania, la declaración de independencia de varios países satélites, entre tantas otras.

Como otro actor importante para el período en estudio, al lado de Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea (CEE) hacía su aparición, reafirmando su identidad política y exigiendo un lugar al lado de las superpotencias. Avanzó notablemente en su proceso de integración y comenzó a establecer relaciones con países del Tercer Mundo. De hecho, con el tiempo se convertirá en uno de los principales inversores en América Latina, compitiendo incluso con el ALCA, proyecto económico norteamericano para el continente.⁵

Ingresando de lleno a la política Estados Unidos hacia la región, es dable destacar que fruto de la “ola democratizadora” que se vivía en la región, Estados Unidos, sobre todo luego de la asunción de Ronald Reagan, cambió su apoyo a las dictaduras y propició el desembarco de los nuevos regímenes democráticos. Este camino ya había sido iniciado por su antecesor quien cuestionó a las dictaduras -sobre todo a la Argentina- por la violación a los derechos humanos. La Guerra de las Malvinas desmitificaría la conveniencia de mantener gobiernos dictatoriales para llevar adelante las reformas estructurales del sistema productivo que bajaban de Washington. La imposibilidad de predecir sus acciones, las convirtió en una pesada carga para la implementación de la estrategia ideológica que se pretendía.

Por ello, este período se caracterizó por el fomento desde la Casa Blanca, de la sustitución de regímenes autoritarios por regímenes democráticos, a través de los cuales buscaría después imponer las recetas neoliberales. Sin embargo, con el tiempo terminarían chocando con aquellos gobiernos que buscaban establecer una democracia real y no meramente formal como proponía Estados Unidos. Debido a ello, muchos de los apoyos al denominado Proceso de Transición a la Democracia vendrían desde sectores liberales internos en Estados Unidos, vinculados al Partido Demócrata, opositores a Ronald Reagan y desde los gobiernos socialdemócratas europeos, particularmente de España, Francia e Italia. (Gosende, 2007:156-157)

El discurso neoconservador, que apelaba a términos como globalización y apertura económica, requería de una visión global de la economía y la apertura de las naciones a la entrada y salida de bienes y servicios, hombres e ideas. Para ello se sirvió exclusivamente de las empresas transnacionales que en forma oligopólica y gracias a las “fuerzas del mercado” van a lograr su control. (Boersner, 1996:258)

Por ello, más allá del apoyo inicial de Estados Unidos a los nuevos gobiernos democráticos, será bastante claro en el curso a seguir que deberán adoptar las naciones latinoamericanas en el plano económico. Claramente, el mensaje de libertad que pregonaba se reducía al plano de la libertad económica más que al de la democracia política.

⁵ Europa llegará a ser el principal inversor en los años noventa, por encima de Estados Unidos y Japón.

Esta realidad se pondría en evidencia con la denominada “crisis de la deuda” de los países latinoamericanos. Como mencionamos más arriba, el déficit de la balanza de pagos norteamericana y del presupuesto, con el subsiguiente proceso recesivo en el que ingreso su economía, hicieron que, para lograr contrarrestarla, se aplicaran medidas de ajuste hacia dentro del Estado- con la correspondiente reducción del gasto social y aumento del desempleo- pero que poco tiempo después fue impuesto a los países deudores del Tercer Mundo.

Entre las medidas que se tomaron para poder recapitalizarse, se exigió a los países del Sur, que reintegrasen los montos prestados con una tasa de interés por demás elevada si se tiene en cuenta las facilidades con las que se otorgaron en la década pasada. Entre los países más perjudicados estaban Venezuela, Brasil, México y la Argentina.⁶ Al mismo tiempo se aumentaban las tasas interés en forma radical y aplicando medidas proteccionistas y arancelarias, además de sanciones o represalias comerciales en diferentes partes del mundo. Esto generó una fuga de capitales del Sur hacia el Norte. Concretamente, desde 1982 y 1990 se trasladaron recursos de América Latina hacia los países industrializados por un valor aproximado de 233.000 millones de dólares, de los cuales solo 163.000 millones lo fueron en concepto de pago de la deuda, correspondiendo el resto a fuga de capitales privados.

Si tenemos en cuenta que durante el período 1983 – 1990 el crecimiento económico de América Latina no superó el 1,5 % anual y en atención a que su población creció a un ritmo del 2,1 % anual, el bajo crecimiento económico significaba un descenso del ingreso real per capita a – 0,6% anual. De allí que la década de los 80 fuera “la década pérdida” para el América Latina y los conflictos que a partir de ello se generarían conformaron una pesada carga para las espaldas de las jóvenes democracias.

3. Principales lineamientos de la Política Exterior del gobierno de Alfonsín

En la propuesta política de Raúl Alfonsín al presentarse como candidato a presidente, ya subyacían los lineamientos de lo que sería su principal preocupación y objetivo de su política exterior: la denominada reinsertión nacional.

El tema de la reinsertión internacional de la Argentina en el mundo puede considerarse una de las constantes de la política exterior argentina, presente tanto en los discursos de los presidentes como así también, una preocupación de la clase dirigente y los sectores académicos. Esta

⁶ Los países de la región deberían destinar un poco más del 30 % del valor de sus exportaciones para afrontar el pago de la deuda. La deuda externa de América Latina para 1990 llegaría a los 450.000 millones de dólares.

persistencia se debe, entre otros factores, a la inestabilidad institucional que vivió nuestro país a lo largo del siglo XX, de la que derivó una política exterior errante y discontinua.

Para estudiosos de la política exterior argentina, como María Eva Pignatta, los vaivenes en su derrotero se deben a la existencia de identidades en pugna dentro de la sociedad argentina y que van definiendo lo que es el interés nacional. Estas identidades se fueron configurando y reconstruyendo a lo largo del tiempo, en el marco de confrontaciones que evidenciaron modelos contrapuestos. (Pignatta, 2009:141-144)

En el caso de Raúl Alfonsín, era evidente que su política exterior buscaría reinsertar a la Argentina luego de un gobierno militar que había dejado muy mal parado en el país en el escenario internacional. Principalmente debido a la violación sistemática a los derechos humanos, difundida en el exterior por exiliados argentinos; el conflicto con Chile por el Beagle, en el que la Junta Militar había rechazado el laudo arbitral, declarándolo nulo y, finalmente, la ocupación militar de las islas Malvinas.

De este modo, es claro en su discurso, la intención de desvincularse de todo lo hecho en la materia en años anteriores. Así, Alfonsín buscará vincular toda línea de acción con la condición de país “democrático” del país. Ese debía ser el punto de partida y así lo ha dejado claro cuando manifestó que: “Para los argentinos, la legitimidad radica en la voluntad del pueblo todo; y el pueblo no debe confundirse ni identificarse con alguno de sus sectores, mayoritario ni minoritario (...) Preservar la legitimidad del gobierno es un interés primordial de todos, ya que constituye la primera condición de cualquier aspecto de la política nacional, incluida la exterior” (Alfonsín, 1983: 105-106)

De este modo puede vislumbrarse como una de las primigenias preocupaciones de Alfonsín, la de profundizar el proceso democrático iniciado el 10 de diciembre de 1983, lo que debía abarcar a todas las esferas de la decisión políticas, profundamente centralizadas durante el gobierno militar. Así, al objetivo de la reinsertión internacional se agregará como requisito que el mismo se configure a través de un Estado moderno y democrático. Sólo de esa manera se podría superar la imagen negativa del país en el exterior.

Al momento de la elaboración de la política exterior, Alfonsín propone partir de una concepción objetiva y realista del mundo. Ello supone ubicar a la Argentina en un mundo bipolar en el que, siguiendo la tradición del partido en la materia, considera que el conflicto más grave del mundo no es el que enfrenta al Este y al Oeste, desde una visión ideológica, sino el que mantienen el Norte desarrollado y el Sur subdesarrollado. (Alfonsín, 1983: 107-112)

De este modo, lo novedoso de su discurso- en relación al anterior- será el de vincular a la Argentina como un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo, en un mundo que se avanzaba hacia una distensión del conflicto ideológico internacional y por ende más permisivo.

En principio, ello implicó en la práctica, un acercamiento de la Argentina hacia América Latina, una redefinición de las relaciones hacia los Estados Unidos. De este modo, y en relación al trabajo que abordamos, se puede observar como durante su gobierno se retoman concepciones desarrollistas y autonomistas reivindicadas por el partido. Definición identitaria que años más tarde entrará en conflicto con otra de signo contrario. (Pignatta, 2009: 145-148)

Por eso, el discurso autonomista de Alfonsín buscará definir lineamientos generales de la política exterior y, a la vez, concretos, siempre teniendo en cuenta el interés nacional. En el primero de los sentidos, la política exterior del país deberá orientarse hacia el logro de la paz, que reubiquen al mundo en una política de cooperación que permita el progreso material y espiritual de los pueblos. Todo esto en un contexto en el que claramente, los países desarrollados se encontraban delineando lo que sería el nuevo orden económico internacional y en el que los países del Tercer Mundo han sido marginados de los centros de decisión mundial.

De allí la importancia que Alfonsín dará a la concepción de la Argentina en el mundo como un país periférico y la importancia que tendrán la resolución de los diferendos con Chile como un paso previo para avanzar en la elaboración de una política conjunta entre los países de la región:

“Nuestras relaciones con los países latinoamericanos deben ser muy estrechas. En América Latina debe producirse un cambio cualitativo en el orden político. La región toda debe cobrar conciencia de la necesidad imperiosa de su unión. Esta afirmación no es retórica, y tiene un fundamento práctico: ningún país latinoamericano podrá afrontar solo las condiciones adversas de la actual situación mundial.”(Alfonsín, 1983:119)

Esta necesidad de vinculación regional implicaba no solo la profundización de los regímenes democráticos en todo el subcontinente, sino también el establecimiento de políticas conjuntas para el tratamiento de los grandes problemas que se venían, tanto en el campo financiero como en el de la deuda externa. De este modo, la alianza entre naciones dependientes fue concebida por Alfonsín como el paso previo hacia una “evolución revolucionaria” que era concebido como un proceso complejo y participativo que tenía como fin la modificación de todas las estructuras de la dependencia y del privilegio, a partir de una directriz nacional, popular y democrática. (Alfonsín, 1983:125)

En estos lineamientos se evidencia la búsqueda de autonomía en el plano internacional que el gobierno se proponía, teniendo en cuenta las limitaciones existentes para el país en el plano internacional, que limitaban el margen para la toma de decisiones. En este sentido el candidato

radical ya hacía una lectura del lugar que ocupaba el país en el sistema internacional y teniendo en miras una estrategia orientada a superar los impedimentos de para una inserción activa en el mundo:

“Somos miembros del sistema capitalista periférico, pero estamos en condiciones de ubicarnos positivamente en una situación ventajosa entre los países en vías de desarrollo, en la medida en que disponemos de fuertes excedentes de alimentos y podemos exportar competitivamente productos industriales. Somos miembros de un área de influencia consentida, en el esquema internacional de poder, dominada por los EE.UU. Cualquier política exterior debe tomar en cuenta este factor, en cuanto estrecha los márgenes de error de cálculo sobre perspectivas de libertad de acción” (Alfonsín, 1983: 127-130)

Ahora, en lo que al proceso de toma de decisiones respecta, el gobierno de Alfonsín buscará implementar una serie de reformas que rompan con el modo en que el gobierno militar procedía a decidir las cuestiones de política exterior. Durante el gobierno militar, las burocracias habían coparticipado en el proceso de toma de decisiones en la materia. La tarea recayó en principio en Marina y Economía- Martínez de Hoz decidía todo lo relacionado con comercio exterior y la relación con organismos internacionales de crédito- pero ya hacia el final de la dictadura, los grupos corporativos controlaban Economía, Cancillería y el Banco Central promoviendo y defendiendo sus intereses.

Para romper con este esquema, Alfonsín nombrará como Ministro de Relaciones Exteriores a Dante Caputo, quien centrará el poder de decisión en su persona y en un pequeño grupo de expertos, en su mayoría del partido radical. De este modo, en Cancillería se centrarían todas las decisiones en materia de política y economía internacional, incluso avanzando sobre el Ministerio de Economía en cuestiones que antes le eran propias de forma indiscutida. Esto le otorgó mayor coherencia a la política exterior con los objetivos que el gobierno pretendía lograr y le permitiría llevar adelante una política exterior que revertiría la pobre imagen del país en el exterior, por lo menos hasta 1987.

De este modo, los principales decisores de la política exterior eran el Presidente, el Canciller, quien diseñaba y ejecutaba las decisiones de Alfonsín y luego la Subsecretario de Relaciones Exteriores Elsa Kelly, el Embajador Hugo Gobbi y el Embajador García del Solar. Aunque es de destacar el gesto del gobierno de dar participación a los demás partidos políticos en determinadas decisiones.⁷ (Gosende, 2007: 163-167)

Lamentablemente, luego de las elecciones legislativas en las que el gobierno resultó derrotado, la situación cambiaría. Con Caputo fuera de Cancillería, Alfonsín comenzaría a aislarse y

⁷ Entre ellas podemos mencionar los acuerdos con Chile en relación al conflicto del Beagle, la política de derechos humanos, la negociación de la deuda externa y el proceso de paz en Centroamérica.

a ser jaqueado por sectores del peronismo, de su propio partido y por sectores conservadores. De este modo, el proceso de toma de decisiones estructurado desde 1983 comenzó a fracturarse.

4. El tratamiento de la cuestión Malvinas en la Política Exterior de Alfonsín

Raúl Alfonsín, fue uno de los pocos dirigentes políticos que no acompañó la decisión del gobierno militar de recuperar las islas Malvinas a través del uso de la fuerza. De hecho, no viajó al archipiélago con los representantes de la gran mayoría de los partidos políticos después del 2 de abril. Sin embargo, su visión optimista e idealista de la resolución del conflicto a través de la negociación bilateral marcó su política sobre Malvinas. Ello enmarcado en el contexto en el que se iniciaba su gobierno, en donde los cuadros militares no iban a dejar de presionar al presidente y su política de desmilitarización, en la que la guerra de Malvinas además se erigiría como un duro escollo por la imagen heroica que algunos sectores de la sociedad reconocían en la gesta y los mandos militares que la llevaron adelante.

Alfonsín consideraba que:

“Nuestros esfuerzos deben tender a la incorporación definitiva de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur al territorio nacional. Esta es una reivindicación legítima, y en este sentido el desenlace militar no puede cambiar las cosas; de ahí que alentaremos cualquier esfuerzo que tenga por objeto la negociación con el Reino Unido tendiente a cumplir con las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en especial la 2.065 (XX) y la 37/9, que invitan a las partes a resolver mediante negociaciones la cuestión de la soberanía sobre las islas.” (Alfonsín, 1983: 116)

Sin embargo, Alfonsín era consciente de que existían diferentes problemas en la agenda de la política exterior argentina que demandaban una solución. Por eso la propuesta de Alfonsín, sin dejar de reconocer la importancia de los derechos argentinos sobre los archipiélagos, buscará solucionar el conflicto del Beagle con Chile y el distanciamiento histórico con el Brasil. En líneas generales, la estrategia principal del gobierno en relación a la cuestión Malvinas se centrará, principalmente, en el ámbito multilateral, intentando usufructuar de la mejor manera posible, los logros diplomáticos obtenidos en Naciones Unidas y el amplio apoyo, sobre todo de los países de América Latina, hacia el reclamo argentino.

Sin embargo, se pueden identificar diferentes etapas en el tratamiento de la cuestión Malvinas a lo largo del gobierno de Raúl Alfonsín. Las mismas no pueden considerarse de forma aislada a las peripecias internas y externas de las que el país fue objeto durante su gestión.

En una primera etapa, como vimos, Alfonsín buscó generar un cambio en la imagen negativa que el país tenía en el exterior. Para ello buscó potenciar la legitimidad de su gobierno surgido de

las urnas. Como una derivación clara de los principios constitucionales y democráticos, el gobierno asumiría el compromiso de recuperar la soberanía sobre las islas a través de la vía diplomática, pero poniendo como condición para una eventual negociación bilateral, la discusión sobre la soberanía. Esta postura dura y la cercanía de la guerra estancaron cualquier tipo de reanudación del diálogo con Gran Bretaña.

Un elemento a tener en cuenta es que la guerra formalmente no había terminado- solo había concluido de hecho- y la Argentina no pensaba cargar con la responsabilidad de su desencadenamiento. De allí la situación de tensión con el gobierno británico, a quien se exigía como condición del cese formal de la guerra a un levantamiento de la zona de exclusión militar alrededor de las islas y el posterior desarme de la base militar que se inició poco después del 14 de Junio de 1982. Por otro lado, el gobierno británico miraba con desconfianza la estabilidad política del nuevo gobierno, al que veía como posible víctima de un nuevo golpe militar. Este sería el panorama que caracterizaría a la relación entre los dos países hasta principios del año 1984.

En los primeros meses de ese año el gobierno argentino comenzó a mostrar una postura más flexible, propiciando un acercamiento con los británicos. En ese marco la Argentina dejaría de lado la discusión sobre la soberanía por un tiempo, siempre y cuando los británicos levantaran la zona de exclusión, lo que terminó por hacer caer las tratativas de negociación. También Alfonsín propondría dar por finalizada la guerra *de iure* siempre y cuando los británicos aceptaran el establecimiento en las islas de fuerzas de paz, pero sin que ello implique para el país cesión alguna de soberanía. Los británicos se negaron a negociar en esos términos.

Al mismo tiempo el gobierno británico comenzaría con su política de hechos consumados en materia de recursos pesqueros e hidrocarburos en las islas. Diferentes medios nacionales se hicieron eco, el 17 de Julio, de la autorización que el gobierno kelper había otorgado a la empresa *First Land Oil and Gas* para la realización de operaciones de extracción de petróleo y gas en el área (islas y aguas adyacentes). Esto generó una protesta del gobierno argentino, a la vez que los británicos manifestaban ante el Secretario General de la ONU que los isleños estaban en todo su derecho de explotar los hidrocarburos de la zona. (Gutiérrez Bróndolo, 2013:59-64)

En este marco, el primer contacto formal entre los dos países se daría e Berna, los días 18 y 19 de Julio, a instancias de Suiza, cuya embajada representaba los intereses del Reino Unido en la Argentina. El éxito del gobierno suizo consistió en la elaboración de una formula ambigua, que hizo creer a ambas partes que podrían tratarse determinados temas: por un lado, la delegación argentina sólo plantearía el tema de la soberanía; por otro, la delegación británica contestaría que se rehusaba a tratar el punto. Por tanto, la dureza de las posturas de ambas delegaciones hizo naufragar cualquier

tipo de acuerdo. Este hito marca el fin de la política de acercamiento del gobierno a través del contacto directo entre los dos países, y el inicio de la estrategia de presión sobre el Reino Unido a través del sistema de negociación multilateral.

Esta instancia estuvo marcada por la presentación de Alfonsín ante la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 1984. Allí esbozó propuestas de negociación como la de Hong Kong que los británicos prometieron devolver a China en 1997 y que podría ser de aplicación a los archipiélagos del Atlántico Sur. Los británicos aducirían que los territorios en cuestión eran distintos y por ende negó la posibilidad de la aplicación de ese régimen.

Un elemento a tener en cuenta es que, paralelamente a las políticas llevadas adelante por el gobierno argentino, el Reino Unido aprovecharía los sentimientos anti argentinos de los isleños y la consecuente imposibilidad de restablecer cualquier tipo de relación con aquellos a los que se consideraba como culpables de la contienda que acababa de terminar. A la postre, en sus relaciones con la metrópoli, la Guerra había servido para hacer más efectivo el acercamiento entre Gran Bretaña y las islas, de una forma nunca vista desde 1971 cuando ambos países celebraron el Acuerdo de Comunicaciones. De ahora en adelante, el desarrollo económico y social de las islas dependería casi exclusivamente de la Corona. Como grandes hitos de ello se debe contar la aprobación de una nueva Constitución para las islas, sancionada el 30 de octubre de 1985. En la misma, no solo se reconocía a los isleños como ciudadanos británicos plenos, sino que les permitía un mayor control sobre los asuntos internos, quitándole facultades al gobernador de las islas, como la de elegir a los miembros del Consejo Ejecutivo, al mismo que tiempo que restringía los poderes de este en el Consejo Legislativo.

Al mismo tiempo, durante este período, la política de hechos consumados de Gran Bretaña seguía su curso. Así lograron concretar un aeropuerto con una pista de aterrizaje de 2.590 metros, lo que permitiría la unión entre el Reino Unido y las islas a través de aeronaves de fuselaje ancho (12 de mayo de 1985); una zona de administración y conservación pesquera de 150 millas que entró en vigencia en febrero de 1987, en respuesta a los acuerdos de la Argentina con Bulgaria y la Unión Soviética en materia pesquera; la realización, por primera vez de maniobras militares “Fire Focus” en las islas durante marzo de 1988 y, un servicio de transporte marítimo regular que unía Puerto Argentino con Punta Arena y Montevideo. (Bologna, 1994:357-358)

De este modo quedarían determinadas las principales líneas de acción del gobierno sobre la cuestión Malvinas, en las que claramente se empezaría a vislumbrar el fracaso de la estrategia multilateral, donde a pesar de obtener resoluciones favorables durante las sesiones anuales de la

Asamblea General de Naciones Unidas- para que ambas partes se sentaran a negociar- la postura británica no se movió en lo más mínimo.

Así llegamos a fines del año 1988, cuando a través de la intervención de Estados Unidos se lograría avanzar en una formula que permitiría el acercamiento entre ambos países. Nos referimos a la del “paraguas de soberanía”. Esta permitiría a ambos países un acercamiento definitivo, al mismo tiempo que congelaría la discusión sobre la soberanía, resguardando los reclamos de ambos países. Esto implicaba en la práctica, que las acciones de ambos países en la zona en disputa no podrían ser tomadas como un precedente jurídico, a la vez que ambos gobiernos avanzaban en la normalización de sus vínculos.

Sin embargo, esta formula, que sería utilizada fuertemente por el gobierno de Menem, no impidió que el acercamiento entre los dos países se truncara en 1989, cuando el gobierno radical estaba débil y los británicos, ya con Margaret Thatcher en ejercicio de un nuevo mandato querían aguardar el desenlace de las elecciones de ese año.

5. A modo de conclusión: El debate sobre la autonomía durante el gobierno de Alfonsín.

Realizar un análisis del gobierno de Raúl Alfonsín desde la teoría de la autonomía no puede dejar de tener en cuenta, como hemos analizado, la herencia que el nuevo presidente recibiría de la dictadura militar y que terminarán siendo determinantes de su intento denodado por seguir adelante una política exterior autónoma. En este sentido es claro que las diferencias entre la Argentina y los países desarrollados en materia militar, económica y tecnológica se presentan como irreversibles, y por ende dejan escasos márgenes para la elaboración de prácticas autonomistas. Por ello la reafirmación de la autonomía política por parte del nuevo gobierno surgía como fundamental para la elaboración de una política exterior que le permitiera al país superar su aislamiento y avanzar en la recuperación de los archipiélagos.

En este sentido, no debemos olvidar que Argentina, durante los años 60 y 70 fue un país que logró modernizar amplios sectores de su economía, logró producir tecnología propia y se ubicó entre los países con mayores posibilidades de convertirse en desarrollado. Incluso más que sus pares de Brasil y México. Esta situación cambiaría abruptamente con el denominado Proceso de Reorganización Nacional que distorsionó completamente la relación de los grupos económicos y políticos internos con el resto del mundo. (Gosende, 2007: 151)

A pesar de ello, ya desde la campaña electoral, el candidato radical adoptó las históricas banderas de su partido en materia de política exterior. En ellas la autonomía jugaba un papel central.

Durante el gobierno de Alfonsín se apelará directamente a la defensa de los principios de no intervención y de no injerencia en los asuntos internos y externos de los Estados y se apelará, en un contexto de Guerra Fría, a la pertenencia de nuestro país a los países no alineados y tercermundistas. Fruto de esa concepción, se sustentará la política de neutralidad del gobierno y las posiciones adoptadas durante su período, sobre todo en el tema de la deuda, el conflicto con Chile y la crisis en Centroamérica. (Míguez, 2013:54)⁸

Sin embargo, en el discurso, Alfonsín estableció como paso previo a la elaboración de su política exterior la fijación un objetivo a nivel interno: la integración de la sociedad argentina y sus instituciones, profundamente desintegradas por la última dictadura militar. De allí que su concepción democrática y pluralista debía ser el punto de partida para la elaboración de cualquier política, incluida la exterior que el gobierno debería aplicar. (Alfonsín, 1983:103)

En el plano externo, a principios de los ochenta, se pudo vislumbrar el debilitamiento de las vinculaciones intrainimperiales, lo que dificultó el proceso de cooptación de Estados Unidos sobre los países de la región. Ello quedó en evidencia con el conflicto del Atlántico Sur, en una situación que veinte años antes se hubiese solucionado con un llamado telefónico del Secretario de Estado norteamericano. Mostró la incapacidad de Estados Unidos para coordinar el comportamiento de sus aliados más cercanos, cuando los intereses nacionales de estos aparecían comprometidos. (Russell, 1984: XIX)

Sin embargo, esta situación lejos de generar condiciones más propicias para la implementación de políticas autonómicas, las redujo. Con la asunción de Ronald Reagan como Presidente de los Estados Unidos, se produjo un agravamiento de la tensión entre las dos superpotencias y la agudización de la carrera armamentista implementada a principios de los ochenta, que actuaron como elementos que retardaron la formación de un orden internacional menos jerarquizado y más democrático, en la medida que tendió a reducir las posibilidades de desenvolvimiento autónomo de las naciones latinoamericanas. (Russell, 1984: XIV)

Desde el punto de vista teórico, el análisis de estas características del mundo en el que le tocaba actuar- condición necesaria y previa para la elaboración de una política exterior autónoma- fueron percibidas por Alfonsín que en su visión claramente tercermundista veía que:

⁸ María C. Míguez entiende que la tradición del partido radical en materia de política exterior fue heredada de la influencia del filósofo alemán poskantiano Karl Krause (1771-1832) quien influenció el pensamiento de Hipólito Yrigoyen en cuanto a su idea de democracia como expresión de la soberanía popular de la participación; su concepción del individuo concebido como ser para la libertad; la idea de nación y de relaciones entre las naciones entre sí, como articulación de soberanías internas, de libre asociación de autonomías, partiendo de la sacralización de los hombres y de los pueblos; y finalmente la idea de la pacífica resolución de los conflictos.

“...el mundo está hoy drásticamente dividido en países ricos y países pobres, sectores cuyas diferencias tienden a ahondarse. Las potencias centrales se hallan empeñadas en su propio conflicto: el que enfrenta al Este con el Oeste (...) Los países del Tercer Mundo que se dejan utilizar como peones en el conflicto Este- Oeste corren todos los riesgos de ese enfrentamiento, pero no están destinados a participar en ninguna de las ventajas de una eventual victoria. Ninguno de los países ricos que han asumido liderazgos en aquella lucha está interesado en modificar la estructura del sistema internacional y, entre todos, sólo nos prometen la destrucción del mundo o el mantenimiento del statu quo. Se enfrentan por el predominio mundial, pero, en cualquiera de sus esquemas, nosotros formamos parte de los dominados” (Alfonsín, 1983: 107-109)

Fruto de este análisis de la estructura del sistema mundial, Alfonsín considera que los países del periféricos deben desalentar la escalada de violencia y donde el gran negocio de los pobres es la paz. Por ello su política exterior estará dirigida a profundizar las relaciones Sur – Sur, pero sin dejar de lado la adhesión a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Considera Alfonsín que: “Nuestra propuesta de política exterior tiende precisamente a conjugar nuestros ideales con percepción realista del sistema internacional para llevarlos a la práctica en la mayor medida posible, con los recursos y con las alianzas que una acción nacional consistente nos permitirá obtener.” (Alfonsín, 1983: 110)

De este modo, el reconocimiento de Alfonsín de que la Argentina pertenece a una región considerada periférica por los países industrializados, que margina al país de los centros de decisión mundial es lo que le convence de la necesidad de trabajar por un mundo en el que se disminuya la inseguridad para que se consoliden vínculos de cooperación, únicos capaces de logra el progreso y desarrollo de los pueblos. Los pasos fundamentales deberían darse en el plano económico y financiero.

En este marco de ideas, Alfonsín rescataba la necesidad de ahondar la relación con los países de América Latina, paso previo para poder superar la delicada situación económica y financiera: “Será necesario que aunemos criterios para intentar resolver los gravosos problemas de índole económico-financiera, a fin de determinar una estrategia conjunta en el marco de negociaciones globales sobre la situación en ese campo, incluyendo el delicado problema de la deuda externa regional y el del comercio mundial.” (Alfonsín, 1983: 119)

Interesante es recalcar que Alfonsín rescatará como un medio propicio para lograr esa comunión de intereses entre los países latinoamericanos a un instrumento ya desarrollado por los teóricos de la autonomía varias décadas atrás: la integración. De ella recalcará la necesidad de profundizar su faceta política:

“En sí, y por sí, es difícil calificarlos como algo bueno o algo malo a partir de ciertas características abstractas. No se trata de procesos espontáneos ni aleatorios. Son, por el contrario, procesos intencionales y dirigidos, cuyos objetivos están determinados por las orientaciones de quienes los promueven y animan; es decir, de quienes adoptan las decisiones e implementan acciones (...) El carácter positivo o negativo de un proceso de integración depende, entonces, de quién integra, para quien integra y para qué integra.”
(Alfonsín, 2013: 131)

Sin embargo, estos lineamientos claros por parte del gobierno no pudieron hacerse realidad debido a la evolución que experimentaría el orden internacional y al apoyo relativo que las propuestas del gobierno tendrían entre los países latinoamericanos. En ese sentido sus políticas tendientes a conformar un Club de Deudores y la conformación del Grupo de Apoyo a Contadora pueden considerarse como éxitos parciales que no terminaron logrando una mejora de la situación interna ni externa del país.

En lo que la cuestión Malvinas se refiere, si bien la Argentina no perdió el apoyo internacional a su reclamo, como vimos más arriba, la concepción netamente “juridicista” de la política exterior en torno a Malvinas, impidió avanzar en la conformación de mecanismos de presión que obligaran al Reino Unido a sentarse a la mesa de negociaciones, a la vez que permitió que esta concretara una política de hechos consumados que se extendió hasta nuestros días.

La escasa permeabilidad internacional, impidió al gobierno, a pesar del diagnóstico correcto, avanzar en la elaboración de una política exterior autónoma, lo que se dificultó más aún luego de la derrota radical en las elecciones legislativas de 1987. A partir de ese momento, otra categoría teórica, la viabilidad nacional, terminaría por desviar todos los objetivos del gobierno radical en contener la crisis económico – financiera que vivía el país, fruto, entre otros factores, de la imposibilidad de concretar su política del Club de Deudores para resistir la presión de los principales centros financieros internacionales.

En este contexto, la política exterior hacia Malvinas quedaría en un segundo plano prácticamente hasta el final mismo del gobierno radical, donde ya comenzaría a elaborarse el bosquejo de lo que sería la política exterior del futuro gobierno, que abandonaría los conceptos básicos de la teoría de la autonomía. En el caso de Malvinas, su discusión se enmarcará claramente dentro las concepciones del realismo periférico, donde lo económico desplazará a lo político al momento de la elaboración de la política exterior.

6. Bibliografía

Bologna, Alfredo Bruno. (1994). El conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina. Publicado en La Política Exterior del gobierno de Menem. Rosario. CERIR.

Boersner, Demetrio. (1996) Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia. Buenos Aires. Nueva Sociedad.

Gosende, Héctor Eduardo. (2007) Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador – menemista. Buenos Aires. Libros de tierra firme.

Míguez, María Cecilia. (2013) Los partidos políticos y la política exterior argentina. Buenos Aires. Ariel.

Miranda, Roberto. (2013) Anacronismo y actualidad autonomista: El problema del poder internacional de Argentina. La Plata. Revista Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata, Volumen 22, n° 25.

Russell, Roberto. (1984) America Latina y la Guerra del Atlántico Sur. Experiencias y desafíos. Buenos Aires. Editorial de Belgrano.