Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Instituto de Relaciones Internacionales

"La Influencia de Europa en la transición democrática sudamericana. Análisis del diseño de la política exterior argentina 1983 – 1989"

(Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales)

Maestrando: Lic. Diego Julio Martínez

Año 2015

“La Influencia de Europa en la transición democrática sudamericana. Análisis del diseño de la política exterior argentina 1983 – 1989”

Maestrando: Lic. Diego Julio Martínez

Director: Dr. Roberto Miranda

Con la democracia se come, se cura, se educa, no necesitamos nada más, que nos dejen de mandonear, que nos deje de manejar la patria financiera, que nos dejen de manejar minorías agresivas, totalitarias, inescrupulosas que por falta de votos buscan las botas para manejar al pueblo argentino.

Raúl Alfonsín, palabras pronunciadas en el cierre de la campaña electoral, el día 26 de octubre de 1983.

Agradecimientos: a todos los docentes y al personal del IRI; a la infinita paciencia, generosidad y buena predisposición de Roberto Miranda (mi director de tesis); a mi correctora Graciela Garcia (mi tía); a mis padres; y muy especialmente a quienes hicieron la tesis conmigo: mi esposa Luciana y mis hijos Ana Clara, Julia Inés e Hipólito.

Índice

Capítulo 1 – Introducción	9
1. A. Marco teórico - metodológico	9
1. B. Modelo político europeo	14
1. C. Transiciones	21
1. C. a. Transiciones en Sudamérica	26
Capítulo 2 - Alfonsín y la Unión Cívica Radical	33
2. A. El pensamiento radical en política exterior	33
2. B. La socialdemocracia europea	41
2. C. La Dictadura (1976-83)	44
2. D. Alfonsín antes de ser Presidente	47
Capítulo 3 - La transición argentina y el gobierno de Alfonsín	57
3. A. La caída y la transición	57
3. B. Los momentos previos y la asunción	60
3. C. El gobierno de Alfonsín	66
3. C. a. Deuda Externa	76
Capítulo 4 - Política exterior y derechos humanos	84
4.A. Las decisiones del gobierno	90
4.B. El juicio a las Juntas Militares	99
4.C. La trascendencia internacional de la política de derechos humanos	103
4.D. Malvinas, un tema de paz como parte del discurso de los derechos humanos	107
Capítulo 5 - El acuerdo de paz con Chile	111
5.A. Breve historia de la conflictiva relación bilateral	113
5.B. El laudo papal	117
5.C. Cambio de gobierno – cambio de estrategia	119

Capítulo 6 - La integración con Brasil	135
6.A. Breve historia de la relación bilateral	137
6.B. El cambio en la relación a partir de la transición argentina	141
6.C. La integración como modelo estructural	146
6.D. Análisis de la dimensión política del proceso de integración	152
Capítulo 7 - Una de las posibles interpretaciones de la cuestión, a modo de conclusión	161
Bibliografía	170
Documentos	185
Entrevistas	185

Hipótesis:

El modelo político de integración 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 el modelo de integración europeo 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 destacó por sus particulares características: un gobierno dictatorial que ejecutó una brutal represión sobre la sociedad civil, un colapso de su régimen político luego de la guerra por Malvinas[1] y la convocatoria a elecciones para octubre de 1983. En segundo lugar, de esas cuestiones particulares surgió el liderazgo de Raúl Alfonsín[2], quien terminó siendo en un actor de importante incidencia sobre el resto de las transiciones sudamericanas.

En la visión del gobierno radical las transiciones sudamericanas de los años ´80 eran la gran oportunidad para superar las históricas condiciones de inestabilidad de los regímenes políticos de la región, esos objetivos tenían una clara identificación con la situación europea de posguerra, sintetizados en la idea de "un proceso constructivo de paz, democracia e integración, entendiendo a Europa como "potencia civil".

[1]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.

[2]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 1983-1989, 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 estuvieron concentradas en el período 1983-1987. En 1987, para la elección de renovación de gobernadores provinciales, el oficialismo sufrió una derrota electoral frente al Partido Justicialista situación que definió al período 1987-1989 como una etapa de pérdida de iniciativa y de recuperación del rol de la oposición en el nuevo escenario que culminó con el triunfo electoral de la fórmula justicialista que encabezó Carlos Menem[3].

El tratamiento de este trabajo sobre el 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 reinserción de la Argentina a través de expresiones idealistas de paz y democracia en un contexto de transiciones. Este modelo de inserción empezó a mostrar dificultades al no lograr resolver el problema de la deuda externa, situación que promovió ajustes en la política exterior argentina a partir de 1985, en lo que se denominó una relación madura con Estados Unidos, o también caracterizado en el mundo académico como el "giro realista".

Las razones por las cuales el gobierno argentino inició el camino idealista en 1983, estuvieron vinculadas 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, definiendo el concepto de europeización como 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 sus unidades de análisis; la política del gobierno de búsqueda de verdad y justicia acerca de las 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.

[3] Carlos Saúl Menem. Nació en 1930. Abogado y político argentino. Fue elegido Presidente de la Nación en dos oportunidades, entre 1989 y 1995, y entre 1995 y 1999.

Capítulo 1
Introducción

1.A. Marco teórico – metodológico

La pres8ente 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 de la ciencia política al contemplar las particulares condiciones de la transición democrática. Ambos enfoques 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.

El estudio interpreta con un sentido amplio el concepto de la relaciones internacionales, según Arenal (1984) comprendiendo a las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de características políticas como las no políticas entre los estados, como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional.

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

En el análisis de la política exterior argentina en la transición se destacaron tres aspectos:

- Las investigaciones sobre las violaciones a los derechos humanos y su incidencia en la reinserción internacional del país.
- El Tratado de Paz y Amistad con Chile.
- Los avances en la integración con Brasil.

La decisión que promovió el gobierno radical de avanzar en las investigaciones judiciales acerca de las violaciones de los derechos humanos, produjeron un fuerte impacto en los ámbitos internacionales acerca de lo que se denomina justicia retroactiva o transicional. Estas circunstancias le permitieron exhibir al gobierno argentino una política de respeto a los derechos humanos de enorme utilidad para intentar recuperar el prestigio del país en un tema de alta trascendencia en ese contexto de aperturas democráticas.

Tuvo el mismo sentido 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 refrendaron en 1984, en torno a la disputa por el Canal Beagle, fue de vital importancia para mejorar la relación bilateral y afianzar la paz. La situación con Brasil quedó claramente determinada por la Declaración de Foz de Iguazú que los presidentes Alfonsín y Sarney[4] acordaron en 1985, y posteriormente con los protocolos del PICE (Programa de Integración y Cooperación Económica) en 1986; dándose inicio a un proceso de integración que fue la base estructural de la creación del Mercosur[5] en 1991 con la incorporación de Uruguay y Paraguay.

La superación de las hipótesis de conflicto con ambos países vecinos tuvo una relación directa con el episodio de la guerra de Malvinas, cuyas circunstancias condujeron a la rápida transición democrática y generaron la necesidad de modificar la imagen internacional del país. Por eso, fue tan relevante el esfuerzo del nuevo gobierno democrático de mostrar una ruptura definitiva con el pasado autoritario y expresar al mundo su vocación democrática y de paz. Esgrimir la bandera de los derechos humanos,

[4] José Sarney; Presidente Constitucional de Brasil entre 1985 y 1990.
[5] 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 , 1 de marzo de 2012.

la paz con Chile y la integración con Brasil fueron elementos centrales para concretar la denominada reinserción internacional de Argentina.

Estos tres aspectos, derechos humanos, paz e integración, definieron las condiciones del nuevo diseño de la política exterior que promovió la participación del país en todos los organismos internacionales, estrategia que estaba 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 tuvo fundamento en la tradición kantiana[6], que promueve los lazos transnacionales entre las sociedades. Para esta tradición, el desarrollo de la cooperación en detrimento del conflicto es posible si se generan condiciones institucionales. Las instituciones impulsan derechos y obligaciones que moldean la conducta 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 intersocietales", por supuesto adscribiendo a una visión evolutiva en el sentido de que mayor institucionalidad genera 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 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 y de la transición hacia la democracia en el mundo.

Estos principios rectores del institucionalismo liberal definen que la cooperación es posible porque la guerra es una desviación irracional. La expresión de Immanuel Kant (2007) de "paz perpetua" puede considerarse a partir de los seis artículos que el autor propuso como condiciones:

[6] 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".

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 según Doyle (1983) relaciones "interdemocráticas", intentando demostrar una correlación entre sistemas democráticos y ausencia de guerras.

En forma concordante con los aspectos planteados del institucionalismo liberal, surge la idea de la integración entre estados. El federalismo, cuyo recorrido histórico se inicia con los griegos, y es retomado por el propio Kant (2007) 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, pero en todos los casos argumentan que: "El tipo de régimen doméstico tiene una importancia central para explicar la conducta externa de un estado, ya que los principios de organización interna democrática liberal se ven reflejados en política exterior" (Oelsner, 2004: 59).

En ese recorrido, 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 comprenderse a través de una serie de variables que permitan definir la situación desde distintas perspectivas.

En definitiva, el esfuerzo central de este trabajo es lograr interpretar los conceptos de paz, democracia e integración en términos de lo que fue la transición democrática argentina a partir de 1983, en los distintos temas de la agenda de gobierno, con especial énfasis en la política exterior.

La fuente de inspiración de ese vínculo entre esos tres conceptos y la política exterior, se encuentra en las expresiones del modelo republicano y de federación de estados libres que manifiestan una vocación institucionalista para ordenar la vida social y las relaciones interestatales. En este sentido, son fuente de inspiración para el gobierno transicional, las políticas que los líderes europeos como Jean Monnet[7] y Roberto Schumann[8] impulsaron para su reconstrucción. " '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 cómo 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" (Malamud, 2010: 4).

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

El trabajo intenta demostrar la importancia de la influencia europea en el diseño de la política exterior argentina al haber planificado pasos para promover cooperación

[7] 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.

[8] 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, 30 de marzo de 2012.

regional y, al mismo tiempo condiciones de estabilidad para la consolidación institucional democrática.

1. B. Modelo político europeo

El modelo político europeo es el marco propuesto para analizar cuestiones de integración; su proceso es el más trascendente del mundo contemporáneo, razón por la cual es una experiencia ineludible en la materia. Las razones por las que Europa avanzó 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 quedaron definidas las condiciones de la posguerra entre Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética; Europa quedó dividida en dos bloques, la Europa occidental alineada con Estados Unidos, y la Europa del Este contenida bajo el liderazgo soviético. La posición norteamericana estuvo claramente definida en el plan elaborado por su secretario de estado George Marshall, que brindó créditos a diecisiete países por un total de 13.500 millones de dólares entre 1948 y 1952.

El denominado Plan Marshall permitió el diseño de obras de infraestructura que hicieron posible la reconstrucción económica y financiera de Europa occidental, que incluyó la incorporación de Alemania Occidental al plan en 1950, bajo el liderazgo de Konrad Adenauer[9]. El modelo institucional de la reconstrucción se sustentó en democracias parlamentarias, en alianza estratégica con Estados Unidos, denominada "influencia atlántica".

Los tres actores centrales de la reconstrucción europea recorrieron caminos diferenciados. En Gran Bretaña, el prestigio ganado por Winston Churchill durante la guerra fue puesto en duda por la sociedad inglesa, que le otorgó el triunfo en las elecciones de 1946 al laborista Clement Attlee, Primer Ministro que mantuvo su férrea alianza con Estado Unidos.

[9] Konrad Adenauer (1876-1967). Político alemán, cofundador de la Unión Demócrata Cristiana y Canciller Federal de Alemania Occidental entre 1949 y 1963. Su figura representa la reconstrucción de la Alemania de la posguerra.

En Francia, luego de la recuperación de su territorio, con el liderazgo de Charles De Gaulle, quien había triunfado en la elecciones de 1945 y terminó renunciando en enero de 1946, se profundizó la crisis política, con fuerte inestabilidad en el país, hasta la consagración de la V República en 1958.

En Alemania Occidental, denominada formalmente como República Federal de Alemania, el liderazgo de Adenauer y de la Democracia Cristiana se consolidó en el poder entre 1949 y 1963, con una incesante búsqueda de acercamiento a Europa Occidental y de la estabilidad de sus instituciones republicanas.

La Europa de la posguerra enfrentaba la difícil circunstancia de resolver su futuro en un escenario de reconstrucción y de enorme desconfianza. Era explícita la política pro norteamericana y atlantista de Gran Bretaña, razón por la cual su rol estaba restringido, o al menos con poca autonomía en relación a la gran potencia occidental. Por sentido contrario, la capacidad de Alemania también estaba restringida por el enorme costo que implicaba y sigue implicando su responsabilidad en la guerra, en donde las cifras estimativas coinciden en que la cantidad de muertos superó ampliamente a los 55 millones de personas. Estas condiciones pusieron en valor la resolución de los conflictos en la Europa continental.

El contexto de creación de organismos multilaterales fue bastante propicio para impulsar instancias de diálogo y acciones políticas tendientes a la cooperación, y donde era evidente que la solución europea quedó certeramente definida por Schuman: “la unión de las naciones europeas exige que se elimine la secular oposición entre Alemania y Francia”.

Ése es el punto de inflexión que colocó la vara bien alta para resolver el problema, que se comprende según Perni (2009) en tres argumentos:

- La conciencia de los europeos de su propia debilidad.
- La convicción de la necesidad de evitar por todos los medios la vuelta a un enfrentamiento entre estados europeos.

- El deseo extendido entre muchos europeos de crear un continente más libre, justo y próspero, en el que las relaciones internacionales se desarrollarían en un marco de concordancia.

La creación en 1948 de la OECE (Organización Europea para la Cooperación Económica Europea) así como la constitución de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) fueron hijos dilectos de estas consideraciones. La primera promovió el comercio entre los estados miembros y administró las ayudas del Plan Marshall, mientras que la OTAN fue la gran alianza militar occidental de Europa, Estados Unidos y Canadá.

Se multiplicaron las voces que impulsaban acuerdos en un escenario donde Europa cedió protagonismo frente a la disputa bipolar de Estados Unidos y la Unión Soviética; con la posibilidad real de avanzar en una integración estrictamente europea. En la histórica ocasión de la creación de la CECA (Comunidad Económica del Carbón y del Acero) en 1950, fue Schumann quien argumentó a favor de producir gradualmente la integración, base del desarrollo posterior de la Unión Europea: "Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho".

La famosa frase de Monnet "no coaligamos Estados, unimos hombres", definió con claridad aquella situación, que tiene por punto de partida institucional el Tratado de Roma de 1957, donde se dio inicio a la CEE (Comunidad Económica Europea) y a la EURATOM (Comunidad Europea de la Energía Atómica). En la primera se constituyeron las cuatro famosas libertades de circulación de personas, servicios, mercancías y capitales. Y en la segunda, se promovió la coordinación para el desarrollo de programas de investigación tendientes al uso pacífico de la energía nuclear.

Desde la primer declaración en 1950 hasta inicios de la década del '80, el proceso europeo pasó por etapas de auge y optimismo, y, por otras de cierta decepción. Sin embargo, el relato de los episodios más trascendentes de esas tres décadas describe un proceso de pasos graduales tendientes a consolidar el proyecto de paz continental. A los efectos de este trabajo, lo interesante de la reconstrucción europea fue su diseño institucional, la CEE se organizó en torno a un grupo de instituciones: la Comisión, el

Consejo, la Asamblea Europea (a partir de 1979, el Parlamento Europeo), el Tribunal de Justicia y el Comité Económico y Social.

La explicación del gradualismo es importante a los efectos de comprender la influencia europea sobre la transición sudamericana, fueron veinte años de ensayos y relanzamientos que intentaron superar las naturales asperezas y diferencias entre los estados miembros. Ese arduo trabajo, solo pudo concretarse a partir de una visión optimista, que planteaba la posibilidad de avanzar a partir de la superación de las dificultades que verdaderamente existían en las relaciones interestatales. La superación de los problemas estaba determinada por la relación entre la integración positiva y negativa. "La integración negativa hace referencia al desmantelamiento de restricciones a los intercambios transfronterizos y a la distorsión de la competencia, mientras que la integración positiva implica políticas comunes que moldeen las condiciones en que funcionan los mercados" (Malamud, 2010: 3).

Salir de las restricciones para avanzar en coordinación de políticas no fue un proceso lineal, exento de dificultades, ni siquiera puede decirse que la convicción política en ese sentido garantizó la integración, muy por el contrario, es indispensable que existan estrategias muy claras y eficientes para lograr concretar algunos de estos aspectos.

Las dos grandes líneas conceptuales que se pusieron en juego para lograr la integración se debatían entre el "intergubernamentalismo liberal" y la "gobernancia supranacional". El intergubernamentalismo liberal (Malamud, 2010) "concibe la integración como el resultado de la decisión soberana de un grupo de Estados vecinos". Esta definición es muy clarificadora de las circunstancias que promovieron el acercamiento entre los países sudamericanos y tiene que ver con la etapa transicional, si Europa entendía al diálogo como la salida de la guerra, Sudamérica propuso lo mismo como salida a los regímenes autoritarios.

La continuidad del intergubernamentalismo fue clave como potenciador del diálogo y de la cooperación, manteniendo el poder estatal y generando condiciones tendientes a la integración; este paso es relevante como condición previa a cualquier ensayo institucional. La posibilidad real de progreso institucional siempre está determinada por el avance concreto en términos de la integración comercial.

La profundidad de esas relaciones regionales puede permitir la evolución hacia instancias de institucionalidad supranacional, como una clara señal política de búsqueda de continuidad, en donde los actores se comprometen en un proceso de retroalimentación, en la que intervienen distintos actores. En la descripción del caso europeo: "La gobernancia supranacional destaca la participación de cuatro actores centrales en el avance de la integración europea: los Estados nacionales, los empresarios transnacionales, la Comisión Europea y la Corte de Justicia". (Malamud, 2010: 6)

El rol de estos actores es determinante para evitar la denominada rigidez institucional, muy por el contrario, la institucionalidad supranacional debe ser funcional al interés de los actores en profundizar los vínculos y comprometer sus acciones a futuro.

La evolución del modelo europeo expresó con claridad la idea de gradualismo, ya que su integración 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 eran los caminos más razonables para consolidar la recuperación económica e institucional, cuya continuidad permitió los tratados de adhesión con los que se incorporaron en 1972 Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda; en 1979 Grecia; y en 1985 España y Portugal.

El avance institucional fue gradual. En 1979 se produjo la primera elección por sufragio universal directo de los miembros del Parlamento Europeo; esto permitió la construcción de bloques políticos que expresaban posiciones ideológicas, antes que intereses nacionales. En 1983, los países europeos se comprometieron a trabajar para mejorar las relaciones interinstitucionales, las competencias comunitarias y la cooperación política. Posteriormente, la Comisión Jacques Delors[10] promovió una serie de iniciativas legislativas tendientes a consagrar plenamente el mercado interno europeo, y en 1986 se firmó el AUE (Acta Única Europea) con el fin de modificar

[10]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.

normas de funcionamiento de las instituciones de la comunidad y de reactivar la integración, especialmente en áreas de investigación, desarrollo, medio ambiente y política exterior común.

La firma de esta AUE marcó una aceleración de la integración, al entrar en vigor en 1987. “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’ ” (Rosas, 1996: 54, citado por Miguez, 2013: 46).

Esta reivindicación de las instituciones internacionales se sustentó en la posibilidad cierta de un nuevo institucionalismo que promoviera previsibilidad. En palabras de Robert Keohane (1993) en la perspectiva de las relaciones internacionales, el “institucionalismo neoliberal”, no afirma que los estados estén siempre altamente constreñidos por las instituciones internacionales, ni que ignoren los efectos de sus acciones sobre la riqueza o el poder de otros Estados. Las acciones estatales dependen, considerablemente de los acuerdos institucionales prevalecientes, afectando algunos aspectos centrales de sus relaciones:

- 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.
- Las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales.

Desde la perspectiva de este trabajo, la evolución del proceso europeo fue posible por la consolidación de instituciones democráticas que generaron las condiciones indispensables para la expansión de valores de paz e integración. En ese recorrido se

produjo la integración de Grecia[11], España[12] y Portugal[13] consolidando la unidad europea occidental y democrática, demostrando un sendero virtuoso de integración gradual en términos económicos y políticos. Estas circunstancias ilustraron al mundo de cómo Europa ofrecía 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, que pasaron a ser de vital importancia en la década del '80.

El modelo político europeo generó acciones políticas constreñidas en su diseño institucional, siendo la mejor reivindicación del ideal kantiano acerca de que "la cooperación es posible". Estas ideas tuvieron una explícita influencia en el desarrollo de las transiciones sudamericanas, con claridad meridiana para las particulares circunstancias del caso argentino.

Para Simonoff (1996) esta incidencia se ve con claridad en la agenda de prioridades del gobierno radical, la paz, el desarme y la vigencia de los derechos humanos, para lo que era necesario una política exterior independiente y un orden internacional más justo. "Existe además en materia de política internacional la adopción de la tesis de Willy Brandt[14]. 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

[11] 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.

[12] 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.

[13] En Portugal, un contexto de inestabilidad se inicia el proceso de transición en 1974, convocando a elecciones para el mes de abril de 1975.

[14] Herbert Ernst Karl Frahm, más conocido como Willy Brandt (1913-1992) fue un político socialdemócrata alemán, y ocupó el cargo de Canciller de Alemania Occidental 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" (Simonoff, 1996: c.7–3).

Desde estas perspectivas es que se propone comprender la agenda sudamericana de los años '80, pensando que las instituciones del modelo europeo fueron inspiradores de las acciones políticas tendientes a consolidar la estabilidad democrática en la región.

1. C. Transiciones

Este estudio parte de un presupuesto muy sencillo pero que es necesario explicitar con claridad; "las transiciones son importantes". Al analizar la evolución del sistema político en la región se percibe con certeza que el problema principal estuvo determinado por la falta de estabilidad institucional desde principios del siglo XX. La condición de inestabilidad se mantuvo en la segunda mitad del siglo XX en un escenario internacional de alta conflictividad como era el de la Guerra Fría. En esta etapa, las únicas excepciones de estabilidad democráticas fueron Venezuela y Colombia; por lo tanto, es necesario revisar brevemente qué 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 a favor de las transiciones democráticas en Sudamérica.

Luego de las experiencias autoritarias, en el nuevo escenario internacional había condiciones para soluciones democráticas, como resultado de los desarreglos de las gestiones militares. El estudio de los procesos transicionales requiere de la utilización de distintas categorías analíticas, siguiendo las definiciones clásicas: "(…) 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" (O'Donnell y Schmitter, 1988: 142).

En la clasificación de los distintos casos, se puede afirmar que como ejemplos de transición por transformación pueden citarse los casos de España (1975-78), Brasil (1980-85) y Chile (1988-90). En cambio, transiciones por ruptura fueron los casos de Argentina (1982-83) y Grecia (1974). Como caso intermedio puede considerarse a Uruguay (1985).

El juego político central de la transición se concentra en el análisis de la relación entre los actores entrantes y salientes, para avanzar, los actores democráticos deben, por lo menos:

- Neutralizar a los actores incondicionalmente autoritarios, ya sea aislándolos en lo político o bien convirtiéndolos en sectas que no amenazan la supervivencia del régimen.
- En relación con los actores neutrales, fomentar preferencias o por lo menos prácticas compatibles con el funcionamiento de la democracia.

Por lo tanto la transición debe ser comprendida como un episodio complejo y contradictorio, en el cual las elecciones se desarrollan en sociedades que vienen de una educación y un estilo de vida marcados por las experiencias autoritarias. En el decir de Bobbio (1986) "de la democratización del estado a la democratización de la sociedad".

En el contexto de las transiciones de la década del '80, los líderes democráticos buscaron establecer mecanismos de diálogo sobre temas cooperativos, para lo cual intentaron separar, por un lado, la solidaridad de los pueblos en pos de la lucha democrática y, por otro, los históricos conflictos que 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. Esta situación generó un cambio de circunstancias en los que se refuerzan los lazos de cooperación en detrimento del conflicto.

Como elemento determinante de la condición transicional, es importante destacar que no todas las experiencias autoritarias fueron iguales. En cada proceso interactuaron distintas modalidades de relación entre los sectores más duros y blandos, oportunistas, o

con posiciones más dialoguistas, y que, por lo tanto cada apertura democrática tuvo distintos perfiles y condiciones. En cada contexto particular, los procesos de democratización pueden dividirse según O'Donnell (1997) 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.

Hay aspectos constitucionales que deben ser considerados a los efectos de comprender las condiciones de esa primer transición, cuestión que definió la continuidad o ruptura del régimen jurídico en esa etapa. La posición de Carlos Nino es muy clara al respecto. "Un proceso de democratización puede ser clasificado de acuerdo con su *estado jurídico* como de continuidad o de ruptura. En el primer caso, un nuevo sistema legal surge del anterior conforme el proceso normal de nuevas leyes. España y Chile siguieron este modelo. Las transiciones de ruptura son aquellas en las cuales la democracia está fundada en una constitución enteramente nueva, con ninguna conexión con el antiguo sistema legal; esto fue lo que sucedió tanto en Alemania como en Japón. Pero hay una tercera categoría: la de las restauraciones. La nueva democracia se funda en una constitución anterior, que había estado vigente pero que fue suspendida o derogada por el régimen autoritario. El nuevo sistema legal democrático no es nuevo sino una continuación, no del régimen autoritario, sino de un gobierno democrático anterior. Austria y la Argentina son los principales ejemplos" (Nino, 2015: 188).

La complejidad del tema obliga a considerar los riesgos que tiene cada proceso, ya que la continuidad o ruptura constitucional abren perspectivas diferentes. Es importante aclarar que en los dos casos citados por Nino para explicar las condiciones de ruptura, Alemania y Japón, fueron el resultado de la finalización de una guerra con ocupación del territorio, situación que otorga un valor más relevante al factor externo que a las condiciones internas de actores que evidentemente están debilitados para definir o incidir en el nuevo escenario. Por lo tanto, la diferencia que interesa resaltar es entre continuidad y restauración, donde puede verse con claridad la incidencia de los actores autoritarios en la transición. La continuidad restringe bastante el accionar del nuevo gobierno ya que debe atenerse al armado constitucional del régimen autoritario.

La gestión del presidente Aylwin[15] en Chile fue elocuente al respecto. La Constitución chilena reformada en 1980, dejó establecido un sistema claramente verticalista, con mecanismos de representación restringidos, y una fuerte tutela por parte de las Fuerzas Armadas, que implicó la continuidad de Augusto Pinochet[16] al frente de las mismas. Estas condiciones se mantuvieron vigentes hasta la reforma constitucional del año 2011, situación que exhibió a Chile como una democracia muy particular, en palabras de Garretón (1988) "una democracia autoritaria o limitada".

Las dificultades del caso chileno son compensadas con cierta estabilidad o previsibilidad que brindó el mantenimiento del orden legal, circunstancia puesta a prueba en el caso de la restauración, que ponía en juego reglas anteriores, que en el pasado no lograron ser eficientes en términos de su estabilidad. Sin embargo, esas instituciones son parte de la historia de los países y suelen ser reivindicadas en contextos transicionales. Ése es, en palabras de Lanzara (1999), el punto focal determinante que puede hacer exitosa la transición que restaura un diseño constitucional.

La variedad de dificultades que ofrecen los modelos transicionales son muy útiles para comparar y describir las condiciones y contextos históricos, y pensar las perspectivas institucionales de cada caso. Los marcos teóricos hasta aquí descriptos pueden dar explicación de algunos aspectos de las transiciones, aunque siempre en esos casos emerge la capacidad o insuficiencia de los liderazgos políticos que, más allá de las condiciones, son los actores decisores y, en definitiva, responsables de la conducción de estos complejos procesos.

Los líderes regionales prominentes de esta etapa transicional fueron Raúl Alfonsín, Ricardo Lagos[17], Julio María Sanguinetti[18] y Tancredo Neves[19], quienes reconfiguraron

[15] Patricio Aylwin. Nació en 1918. Abogado y político chileno. Miembro del partido Demócrata Cristiano. Fue presidente constitucional entre 1990 y 1994.
[16] 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.
[17] Ricardo Froilán Lagos Escobar, nación en chile en 1928, abogado y político, fue Presidente de su país entre el año 2000 y 2006.
[18]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.

el diálogo político en la región, definiendo a las relaciones intergubernamentales sobre tres grandes ejes conceptuales:

- Estabilidad democrática.
- Paz.
- Cooperación por medio de la integración regional.

La influencia del modelo europeo fue trascendente, y se manifestó en forma explícita en aspectos centrales del diseño de la política exterior argentina, definidas en tres variables: derechos humanos, paz e integración. Las expresiones institucionales europeas eran, para la región, la referencia de la "potencia civil".

Además hubo una alusión ineludible a las transiciones democráticas del sur de Europa, en donde España, Portugal y Grecia, dieron punto final a las últimas experiencias autoritarias de la Europa occidental. Debe considerarse que, especialmente los casos portugués y español fueron de esencial influencia en la realidad latinoamericana por cuestiones de lazos históricos y culturales. Por otro parte, el caso griego, marcado por el conflicto por Chipre, tuvo características similares a las de Argentina luego del conflicto por las Islas Malvinas.

La potencia civil europea también incidió en los aspectos de la integración, ya que las políticas gradualistas que constituyeron la CECA, habían demostrado que un proyecto de integración era posible. En aquel contexto transicional, se realizó una revisión estratégica de los aspectos de la integración regional, cambiando los acuerdos macro como la ALALC[20](Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y la ALADI[21]

[19] 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,

[20] 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/fd7fc5dc8b0352c1032567bb004f8e78/13f6e7196eff45a2032574be0043f187?OpenDocument , 1 de marzo de 2012.

[21] Ibid.

(Asociación Latinoamericana de Integración), por procesos escalonados y concretos al estilo europeo, tal como lo demostró la relación bilateral de Argentina con Chile y Brasil.

1. C. a. Transiciones en Sudamérica

La región sudamericana ingresó en la década del ’80 en un proceso de democratización que contuvo 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 inició una etapa que involucró a la región y que, con el caso chileno, puso a toda Sudamérica en condición democrática.

País	Año de la transición	Forma de la transición	Presidente
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 M. Sanguinetti
Paraguay	1989	Golpe de Estado	Andrés Rodríguez
Chile	1989	Elección	Patricio Aylwin

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 declaró su independencia en 1966, y Surinam la concretó en 1975, razón por la cual ambos países estaban en los años ’80 concretando la consolidación institucional de sus procesos emancipadores. Las otras dos excepciones son Colombia y Venezuela, países que encontraron hacia fines de la década del `50 una fórmula de estabilidad democrática por vía de la negociación y equilibrio institucional, sin riesgos de movimientos insurgentes y con una relación estable con los Estados Unidos.

En el resto de los casos sudamericanos, los ejes centrales de la transición estuvieron determinados por:

- Un escenario internacional muy dinámico, marcado por la finalización de la Guerra Fría.
- Un conflicto inexorable vinculado al tema de la deuda.
- La década de los ’80 fue complicada para los precios internacionales de los commodities exportables.
- El desgaste de las gestiones autoritarias era un elemento importante que debe considerarse por separado, no hay un patrón común al respecto. Una situación es la de Argentina, cuya dictadura debió abandonar el poder por el episodio de Malvinas; y situaciones distintas tenemos en Chile o Brasil, donde los gobiernos autoritarios tenían posiciones de poder y lograron fijar condiciones en los procesos de transición.

¿Se puede afirmar que la “ola de democratización” que se inició en Europa se extendió hacia Sudamérica? La respuesta es breve, cronológicamente si, las transiciones de los `70 en Europa tuvieron continuidad en Sudamérica. Desde el punto de vista estrictamente político la respuesta no puede ser taxativa. Había un contexto proclive a las transiciones, pero era evidente que también existió un factor endógeno de desgaste en el ejercicio del poder en el que la mayoría de las dictaduras militares fueron perdiendo capacidad y atributos de mando sobre la sociedad civil que iniciaba reclamos de apertura política.

El eje del debate entre capitalismo y socialismo, tan característico de la década del ‘70, se fue corriendo hacia democracia y autoritarismo, y ese corrimiento mejoró las condiciones de las transiciones democráticas. 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 se concentró en un objetivo: garantizar la estabilidad; lo cual impidió 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.

En ese contexto fue importante la posición de Estados Unidos sobre el tema de las transiciones y las particularidades de cada gobierno dictatorial. Según las perspectivas

de Boesner (1996), el gobierno del presidente Reagan[22]: "se limitaba a ejercer presiones a favor de la libertad económica". Los teóricos conservadores norteamericanos habían establecido una distinción entre el llamado "autoritarismo" (dictadura de derecha favorable a la empresa privada) y el "totalitarismo" (dictadura de izquierda con economía estatizada). En esa lógica de pensamiento, el "autoritarismo" era tolerable y hasta necesario en ciertos casos, en tanto el "totalitarismo" debía ser atacado y destruido implacablemente.

En la interpretación de Boesner (1996), al gobierno norteamericano lo tomó por sorpresa la amplitud e importancia de los procesos transicionales. Y es a partir de esta circunstancia que sus funcionarios comenzaron a revisar su tesis y se convencieron de que el avance democrático era conveniente para sus intereses hemisféricos.

La historia del siglo XX había demostrado que las interrupciones del orden constitucional y las violaciones a los derechos humanos eran una constante en la región, con características represivas que variaban de acuerdo a las circunstancias y los países. Durante los procesos de recuperación democrática, los gobiernos de transición no investigaban acerca de las violaciones a los derechos humanos. Existía una especie de amnistía tácita que brindaba un manto de impunidad y no revisión del pasado, situación que reflejaba la debilidad de las experiencias democráticas, e incluso cierta corresponsabilidad de políticos y de miembros del poder judicial con las etapas autoritarias.

Las transiciones de los '80 marcaron un nuevo modelo para contemplar el problema de los abusos dictatoriales. En primer lugar por las brutales características de la represión implementada en los años setenta contra los movimientos insurgentes, con particular énfasis en Brasil, Uruguay, Chile y Argentina. Éstas despertaron una actitud más refractaria hacia las consecuencias del terrorismo estatal que había sido justificado a partir de los lineamientos establecidos en la Doctrina de la Seguridad Nacional[23].

[22] Ronald Wilson Reagan (1911-2004), Dos veces Presidente de los Estados Unidos durante el período 1981-1989

[23] Se denomina de esta forma a la doctrina que propuso reformular el rol de las Fuerzas Armadas en el contexto de la Guerra Fría, a partir de la definición de "enemigo interno", e involucrando a las fuerzas militares en la represión de los grupos insurgentes y/o subversivos.

Las claves de las nuevas transiciones estuvieron dadas por la relación entre los actores salientes y los actores entrantes, siendo el eje central en el caso sudamericano, tanto las consecuencias de la política represiva como su impacto sobre la cuestión de los derechos humanos. En el caso particular de Argentina, las revelaciones acerca de las violaciones a los derechos humanos tuvieron un impacto público como nunca había sucedido.

En esas circunstancias la definición de las acciones que el gobierno transicional debía decidir con respecto al pasado inmediato, marcaron a fuego los debates de la campaña electoral. El inconveniente acerca de las acciones penales tendientes a hacer justicia sobre violaciones a los derechos humanos, era la definición del fututo de la relación entre la sociedad civil y sus Fuerzas Armadas. Esto transformaba un episodio judicial en un eje político central de la etapa transicional.

Son muy interesantes las reflexiones y citas que realizó Alfonsín en su "Memoria Política" al respecto de los propósitos y dificultades que implicaban para las transiciones los juicios sobre violaciones a los derechos humanos: "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" (Alfonsín, 2013: 43).

Revisando los conceptos citados en la introducción, la transición argentina combinó colapso con restauración, particularidad que fue administrada por el innovador liderazgo de Alfonsín, quien consideraba de enorme importancia avanzar en los proceso de revisión del accionar represivo estatal.

¿Cuáles eran los beneficios morales de estas medidas? En realidad se está hablando de política, y los riesgos eran altos desde el punto de vista de garantizar el orden en la transición: "Mucho más duro (con respecto a Huntington) fue el profesor Ackerman (…), que en su tesis (…) 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" (Alfonsín, 2013: 43). Las controversias académicas al respecto son abundantes, y todas giran en torno a los riesgos sobre la estabilidad, en palabras de Juan Linz (1990) "evitar las políticas de resentimiento" que podían poner en crisis los procesos de restauración democrática.

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 recordaba algunos episodios muy elocuentes sobre el tema: "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: '*¡Finíshela con los militares, caro presidente!' "* (Alfonsín, 2013: 44).

La discusión era clara y estuvo contenida tanto en el análisis académico como en el político; el acuerdo de una amnistía daba previsibilidad para los actores del régimen saliente y del entrante. Era la disposición de no revisar el pasado y el establecimiento de metas hacia el futuro. Esto significaba la construcción de una democracia sobre la base del olvido. Por el contrario, el asumir los costos y los riesgos de revisar el pasado para la construcción de una democracia sobre la base de la verdad y la justicia, producirían una ruptura notable entre el régimen saliente y el entrante, como no había sucedido antes en la región.

El camino elegido por el gobierno radical expresó una sinergia con dos cuestiones muy importantes, la propia trayectoria de Alfonsín y su desempeño como miembro de la APDH[24] (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos) 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

[24] 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.

interesante observar con detenimiento las difíciles condiciones de esa transición, y las convicciones que le permitieron a Alfonsín conducir a la sociedad argentina. Para ello, intentaba amalgamar la angustia colectiva en un proyecto de paz y esperanza.

Esas convicciones, transformadas en objetivos políticos hicieron que la sociedad le otorgara al radicalismo, la responsabilidad de conducir el proceso democrático. No había condiciones para proponer limitaciones a esa movilización social extraordinaria, en busca de un cambio y una nueva oportunidad. La comprensión de aquella situación es lo que hizo posible que, reconociendo los riesgos expresados por académicos y por políticos, el contexto argentino exigiera dejar asentadas las nuevas bases de la democracia sobre una búsqueda de la verdad. Dicha verdad debería imponer 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 advierten las dificultades económicas que golpeaban a las economías endeudas de la región, la crisis de legitimidad, 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 se destacó como extremadamente complejo, al producirse con posterioridad al conflicto bélico de Malvinas. De hecho, sólo tuvo puntos de encuentro con la transición griega, que se inició en 1974 luego del conflicto con Chipre. El régimen militar argentino decidió una salida abrupta luego de la firma de la rendición incondicional frente a Gran Bretaña en el conflicto austral. Con un escenario tan volátil era muy difícil garantizar condiciones mínimas para la estabilidad.

La particularidad del colapso argentino promovió en Alfonsín la idea de refundación de la República, a través de mecanismos institucionales idóneos, y de la promoción de una nueva cultura cívica democrática; los argumentos centrales de esta posición estaban determinados por la definición de crisis estructural del sistema político argentino. La dimensión del conflicto incluía a las autoridades, a las reglas y a la sociedad civil; por lo tanto, pensar en el modelo europeo de la posguerra era una referencia ineludible para proponer soluciones institucionales a la coyuntura argentina.

El modelo europeo de integración gradual, de estabilidad democrática y de un consenso alrededor de la paz, era una expresión de "potencia civil" que, por razones históricas, estaba naturalmente vinculada con la Argentina. Las circunstancias particulares de su transición impulsaron estrategias que priorizaron el diseño de la reinserción internacional del país como un elemento determinante para su consolidación institucional. Esas condiciones permiten demostrar que, según el enfoque propuesto, el modelo institucional europeo tuvo influencia en la transición democrática argentina, con especial incidencia en el diseño de su política exterior.

Capítulo 2
Alfonsín y la Unión Cívica Radical

2. A. El pensamiento radical en política exterior

La explicación de la tradición radical en política exterior, tiene por objetivo comprender y evaluar su influencia en el pensamiento político de Raúl Alfonsín, y particularmente, en el diseño de su propuesta de gobierno. Ese recorrido incluye los aspectos centrales de la vida del líder radical previos a su asunción como Presidente de la Nación. Dicha información es de suma utilidad para analizar sus convicciones, sus decisiones, y para comprender cuál era su visión del rol internacional que debía desempeñar la Argentina en el inicio de la década del `80.

La fundación de la UCR en 1891 fue una clara expresión de la lucha por los derechos cívicos que comenzaron 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[25], entre 1916 y 1922; quien fue un hombre de una formación esencialmente krausista[26], 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" (Storani, 1996: 27).

[25] 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.

[26] Se denomina de esta manera al pensamiento de 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.

El propio Alfonsín comentaba "Nosotros los radicales nos hemos formado bajo la influencia krausista. Usted recordará que Krause privilegiaba el 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" (Giussani, 1987: 38).

Esos valores fueron la impronta de la primera gestión presidencial radical y de su política exterior. El gobierno de Hipólito Yrigoyen mantuvo la neutralidad argentina durante la Primera Guerra mundial. Los principios krausistas de paz y armonía marcaron una línea de ideas más cercanas a la cooperación que a la confrontación.

La cuestión de la neutralidad produjo una tensión que 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" (Cisneros y Escude, 1999: 96).

Para Alejandro Simonoff (1996) la neutralidad argentina tuvo dos grandes problemas, el primero fue la guerra submarina declarada por Alemania, y el segundo la participación norteamericana en el conflicto. Estos inconvenientes obligaron al presidente a incorporar a la posición neutralista, el denominado "neutralismo activo" al reivindicar los derechos argentinos por los incidentes provocados a partir del hundimiento de las embarcaciones comerciales Monte Protegido y Oriana, y del vapor Toro.

Este mayor protagonismo, no deseado por el presidente argentino, se plasmó en las gestiones generalizadas en el transcurso de 1917 para convocar un Congreso de Neutrales. 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, no 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" (Paradiso, 1993: 64). El resultado de esta política no fue exitoso, pero eso no alteró la posición del gobierno en permanecer neutral a lo largo de todo el conflicto.

La continuidad del período analizado derivó en la decisión donde más se destaca la posición del partido radical sobre las relaciones internacionales. Fue en referencia a la creación de las Liga de las Naciones[27], básicamente porque el proyecto del presidente norteamericano Wilson[28], cuestionaba el paradigma realista del equilibro de poder vigente desde las paz de Westfalia de 1648, para proponer un nuevo modelo idealista kantiano. Vinculaba 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.

Acerca de la participación argentina en dicho organismo, 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[29] en la primera asamblea de la Liga de las Naciones estuvo en consonancia con las expresiones del presidente, posición que no solo exigía la defensa del principio de universalidad, sino que profundizaba en esa dirección al sostener que: "se completaba con propuestas referidas a la elección de los miembros del consejo conforme el principio de 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".

[27] 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 primera guerra mundial.

[28] 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.

[29] Honorio Pueyrredón 1876-1945), dirigente de la UCR, fue ministro de Agricultura y posteriormente de Relaciones Exteriores del presidente Hipólito Yrigoyen.

Las instrucciones del gobierno argentino a su delegación fueron una genuina expresión del pensamiento del presidente y de su partido acerca de su visión del mundo y de los organismos internacionales:

XVII- La delegación tendrá presente, (…) 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 T. de Alvear[30] de lograr el reingreso, cuestión que no se concretó durante los tres gobiernos radicales que gobernaron el país hasta 1930.

Esta posición frente al mundo también puede verificarse en la participación en las Conferencias Panamericanas; así lo expresó el canciller Pueyrredón en la VI Conferencias Panamericana en Cuba; "La soberanía de los estados, consiste en el derecho absoluto a su entera autonomía interior y a su completa independencia interna. (…) Si ese derecho no se consagra ni se practica en una forma absoluta, la armonía jurídica internacional no existe" (Paradiso, 1993: 75). El radicalismo ha mantenido como principio histórico la igualdad de los estados en los organismos internacionales, como aspecto básico del derecho internacional.

En consonancia con estas actitudes, Yrigoyen profundizó esa expresión idealista con el principio de "no intervención", eje rector de las políticas exteriores en todos los gobiernos radicales.

Si se entiende a la intervención: " (…) 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" (Brotóns, 2007: 138), es bastante evidente que esta cuestión se mantuvo constante en los debates sobre política exterior en la región y con una importante presencia en el pensamiento de la UCR.

[30] Marcelo T. de Alvear (1868-1942), dirigente de la UCR, Presidente constitucional de la República Argentina entre 1922 y 1928.

Las relaciones entre los países de la región y Estados Unidos estuvieron 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. Los países latinoamericanos, históricamente han reivindicado ese principio. “En 1933 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" (Brotóns, 2007: 140).

En este punto la posición radical tuvo 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.

La paz perpetua kantiana y la expresión krausista de armonía fueron centrales para sostener el idealismo en referencia al diseño de la política exterior radical. Sin embargo, estas definiciones no le impidieron acercarse a certezas en referencia a lo que se define, como el interés nacional. Las cuestiones vinculadas al comercio internacional y la protección de la soberanía, le han permitido con una dosis importante de realismo tomar posición en temas de interés doméstico. Resaltar esta cuestión, es importante para definir cuál es el posicionamiento ideológico de un partido político popular comprometido con la gestión de gobierno.

Por lo tanto, es posible sostener que hubo coherencia ideológica del radicalismo en su perspectiva internacional, advirtiendo que como partido político con responsabilidad de gobierno, existieron cuestiones de contexto y de coyuntura, que incidieron en la toma de decisiones, y que no siempre respetaron un ideario determinado. No es necesario a los efectos de este trabajo profundizar sobre las diferencias entre un partido político y otro tipo de organizaciones de la sociedad civil. Los valores básicos de la UCR, expresaron una síntesis entre cierto idealismo humanista y la definición de un interés nacional.

También fueron importantes las posiciones de la UCR en las etapas en las que no tuvo responsabilidad de gobierno. Por ejemplo, cuando se pronunció a favor de la causa

aliada durante la Segunda Guerra mundial, Alvear fue muy claro 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, (...) 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, (…) tenemos el deber de pensar libremente y de manifestar nuestro pensamiento con franqueza" (Simonoff, 1996: c.3–7).

La posición de Alvear expresaba un cambio importante en referencia al episodio de la Primer Guerra, ubicando a la democracia y la libertad como temas inherentes al conflicto. Esta definición fue acompañada por el grupo interno 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 de la talla de Ricardo Balbín[31], Arturo Frondizi[32], Arturo Illia[33] y Moisés Lebensohn[34].

Con esta nueva dirigencia, se produjo un acercamiento del radicalismo al ideario de la IS (Internacional Socialista), que no inhibió toda la tradición nacionalista y pro latinoamericana de la UCR. Con el alejamiento de Frondizi, quien conforma la UCRI (Unión Cívica Radical Intransigente), y su posterior acceso al gobierno en 1958 puede definirse que mantuvo un lineamiento de política exterior que si bien compartía 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 de Alfonsín, fue la breve experiencia del gobierno de Arturo Illia. Como expresión genuina de su mirada del mundo, el presidente en su mensaje al Congreso en

[31] 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.

[32] 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.

[33] 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.

[34] 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"

1964 expresó: “No creemos en dos mundos 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” (Paradiso, 1993: 148).

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 Unidos en República Dominicana. El gobierno intentó mantener una postura de equilibrio, sin soslayar, los principios de no intervención y autodeterminación. La Argentina, se abstuvo de participar en la fuerza multilateral interamericana, situación que fue muy criticada por los sectores internos 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 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. Dicha resolución invitaba 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: “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; (…) y la propuesta de aprovechamiento conjunto (…) de los recursos naturales del sistema hidrográfico del Río de la Plata". (Paradiso, 1993: 151).

La cantidad de resultados positivos por un gobierno con bastante debilidad interna y que ejerció el poder por tan solo tres años, es de donde surge con evidencia la importancia

que la UCR asignaba a la participación argentina en foros internacionales y su integración plena al escenario internacional.

Como síntesis de esta etapa, se debería rescatar, que esa activa diplomacia supo combinar cierta dosis de idealismo con preservación de intereses nacionales: "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" (Simonoff, 1996: c.5-5y10).

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, determinaron el legado en la formación del proyecto político que se propuso liderar Alfonsín en la década del '80. Antes de llegar a esa etapa, es importante realizar dos consideraciones que fueron decisivas en la reformulación de la propuesta radical. La primera fue 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 (1977), de reconocimiento de nuevos actores y temas en el escenario internacional. Alfonsín comprendía aquella circunstancia, y renovó su proyecto, con una adecuación programática moderna en donde se destacaban sus referencias al contexto internacional, y su fuerte vinculación, con el ideario de la socialdemocracia europea, tomando para su propuesta a muchos de sus principios y objetivos.

El segundo aspecto, fue la particularidad de la dictadura militar que gobernó la Argentina entre 1976 y 1983, donde las características atroces del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional[35], generaron en la sociedad una fuerte conciencia

[35] Proceso de Reorganización Nacional, auto denominación que la Junta Militar otorgó a la dictadura en argentina durante el período 1976-83.

en pos de garantizar la transición y de comprender que la estabilidad democrática era un bien que nadie podía poner en riesgo, básicamente porque la pérdida de la cuestión republicana había significado un costo demasiado alto para la sociedad argentina.

2. B. La socialdemocracia europea

La denominada declaración de Avellaneda[36] en 1945, fue para la historia de la UCR un hito de notable importancia. Las expresiones modernizadoras de dicho documento, acercaron 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, tuvo una importante incidencia en el desarrollo de los regímenes políticos contemporáneos. La mejor expresión de situación fue la Declaración de la Internacional Socialista aprobada en su primer congreso celebrado en Frankfurt en 1951.

Entre otros aspectos, se destacó la idea que proponía 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, con tres menciones notables.

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 tuvo una enorme trascendencia para América Latina al revalorizar el humanismo democrático: *"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"*.

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

[36] 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.

latinoamericanas: "*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. *"La nueva sociedad mundial para el que los socialistas se esfuerzan (...) se basa en la cooperación voluntaria entre las naciones. La democracia (...), se establecerá a escala internacional en virtud de un estado de derecho internacional que garantiza la libertad nacional y los derechos del hombre. 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".*

Son expresiones que deben ser dimensionadas en el contexto de la posguerra, y que fueron consignas de una lucha institucional que tuvo en el radicalismo a su expresión más genuina en la Argentina. Alfonsín expresó dentro del partido este acercamiento, a un concepto de democracia social integrado al mundo desarrollado.

Con sus manifestaciones, Alfonsín se fue aproximando al pensamiento socialdemócrata, de hecho su lema central de campaña electoral fue; "la democracia y la paz como los únicos medios posibles hacia el desarrollo". En esa idea, el radicalismo exploró su vinculación con otras experiencias de transiciones, especialmente las europeas.

Esas ideas de campaña se enfrentaron con una coyuntura marcada por las dificultades de la transición, al proponer la concreción de un compromiso político que definiera 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.

Además el caso argentino estuvo muy relacionado con el desempeño del socialismo en España, tanto en el plano de las ideas como en el de la política real. La vinculación con las ideas socialdemócratas españolas, apareció en innumerables referencias en los discursos del propio presidente argentino, con un aspecto muy destacable, que es el de la modernización, sobre el que se pueden hacer algunas consideraciones particulares.

En España, con la muerte del dictador Francisco Franco en noviembre de 1975, y la convocatoria a elecciones en junio de 1977, se dio continuidad en la transición al desempeño de Adolfo Suárez al frente del gobierno. Sin embargo, en las elecciones generales de 1982, la sociedad española se inclinó hacia las filas del PSOE (Partido Socialista Obrero Español), consagrando como Jefe de Gobierno a Felipe González[37].

En esta etapa, se destacó la reinterpretación del socialismo en el nuevo contexto europeo, particularmente como un proyecto económico-político de expansión y dominación capitalista. Los ejes conceptuales de dicho aggiornamiento, estuvieron marcados por el análisis de los costos y beneficios de la participación en el modelo de integración europeo, denominado "consenso europeísta".

En términos concretos, tanto la integración a la CEE, como el ingreso a la OTAN, generaron un eje conceptual muy fuerte entre "modernización y europeización". "La adhesión a la Comunidad Europea tenía un ingente valor simbólico: la sociedad española relacionaba el largo aislamiento (de la etapa franquista) con las dificultades de la democracia y asociaba la vinculación a la Comunidad Europea con la restauración de la democracia y con la idea de la modernización". (Maraval, 1991: 55, citado por Galvez Biescas, 2014: 118)

La estrecha relación entre Alfonsín y Felipe González, permite comprender porque el gobierno argentino colocó como prioritaria la agenda europea. La experiencia española de transición democrática en un escenario europeo de paz e integración, como un camino virtuoso de modernización. Esas condiciones se expresaron en la búsqueda de consensos básicos para salir de la crisis heredada por la tragedia dictatorial; Alfonsín

[37] Felipe González Marquez, nació en España en 1942, y fue Presidente del Gobierno español entre 1982 y 1996. Su figura fue de gran importancia en la transición de su país, y su liderazgo ha sido de gran importancia en su relación con los gobiernos democráticos argentinos desde la transición de 1983.

hacía constantes referencias, a los Pactos de la Moncloa[38] del caso español, y era plenamente consciente de la necesidad de la asistencia internacional para la consolidación institucional argentina.

2. C. La Dictadura (1976-83)

La descripción de las particulares características del proceso dictatorial argentino no es objeto de estudio de este trabajo. Pero, es indispensable realizar un breve tratamiento sobre los aspectos relevantes de esta etapa, a los efectos de comprender su incidencia en el proceso de transición que se inició en 1983.

Este golpe institucional tuvo 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 de su represión habían 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, donde las reglas implícitas estaban definidas según Zeraoui (2009) por tres características centrales:

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 estuvieron determinadas por el rol de Estados Unidos como líder del bloque occidental; este impulsó políticas activas que protegían las reglas básicas de la sociedad capitalista. Por eso, el eje central del golpe,

[38]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.

además de derrocar al gobierno constitucional que encabezaba Isabel Martínez de Perón[39], 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 en Jefe y la designación como presidente de facto al titular del ejército Jorge Videla[40].

El accionar represivo 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. El foco de la acción militar se concentró en la desarticulación de estos grupos armados, pero 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, y la definición de esa lucha como una causa nacional en defensa de los valores occidentales y cristianos. Estos dos conceptos construyeron líneas de argumentación para justificar las acciones represivas sobre el conjunto de la sociedad argentina, que se implementaron de forma sistemática en cientos de centros clandestinos de detención. La misión principal de esos centros fue la utilización de los más horrendos vejámenes (encierro, tortura, violaciones, etc.) con la finalidad de obtener información y avanzar en la eliminación de quienes eran miembros de las fuerzas guerrilleras, pero también de todo aquel que, por cualquier circunstancia arbitraria, fuese considerado sospechoso de algo.

La crueldad de estos procedimientos se extendió a lo largo y ancho del país. Según lo consignó la Conadep[41] (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas) fueron casi nueve mil las denuncias de familiares sobre personas desaparecidas, aunque se

[39] Isabel Martínez de Perón, nació en Argentina en 1932, fue la esposa de Juan Domingo Perón. Fue electa vicepresidente en la fórmula que encabezaba su esposo en 1973, asumiendo la presidencia tras el fallecimiento de Perón en 1974, hasta el golpe de estado del 24 de marzo de 1976.
[40] Jorge Rafael Videla (1925-2013), militar argentino, Comandante en Jefe del Ejército, Presidente de facto entre 1976 y 1981.
[41] 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. Fue presidida por Ernesto Sábato, y elaboro el Informe "Nunca Más", base documental de la acusación a las Juntas Militares.

calcula que la cifra ha sido notablemente superior. La amplitud de la represión produjo enormes secuelas en la sociedad que perpleja y paralizada en forma consciente o no, aceptó las condiciones impuestas por el poder militar.

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 consolidar un plan económico para desandar el camino de la matriz estado céntrica (MEC)[42]. Aquel modelo había fortalecido el rol del estado en áreas estratégicas, garantizando una activa participación de los sectores del trabajo por medio de la ampliación y consolidación de las estructuras sindicales.

Desandar el camino de la MEC requería de decisiones muy conflictivas, "La devaluación y el congelamiento de las paritarias constituían una estrategia habitual para este tipo de gobiernos y situaciones de crisis. (…) 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, (…) y el drástico recorte de gastos en educación, salud, previsión y asistencia social" (Novaro, 2010: 158).

Para concretar este brutal ajuste a los sectores del trabajo, se desmanteló el sistema de asistencia social por parte del estado; era necesario conseguir consenso para la toma de decisiones tan drásticas. Sin embargo, 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 obreros, la intervención de sindicatos y obras sociales, y la prohibición de huelgas y protestas. La desactivación absoluta de los sectores del trabajo, se realizó 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.

[42]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).

Comprender las secuelas políticas y sociales de aquella etapa, permite identificar en forma cabal las dificultades de la transición democrática, que, como elemento complementario, tuvo en 1982 el episodio de la guerra de Malvinas, cuyo desenlace determinó la caída del gobierno.

2. D. Alfonsín antes de ser Presidente

El último aspecto a detallar antes de trabajar sobre el período 1983-1989, es la referencia a la trayectoria de Alfonsín. Su formación personal, es la de un típico dirigente radical, expresión de la clase media argentina. Nació el 12 de marzo de 1927. Formado bajo los principios de la educación religiosa, sus primeros pasos en política estuvieron vinculados con la Segunda Guerra mundial, durante algunos debates en el colegio secundario en Chascomús, su ciudad natal. Su militancia política se inició 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 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, donde se graduó como abogado en el año 1950.

Alfonsín, fue electo concejal de Chascomús sobre el final del segundo gobierno de Juan D. Perón[43] en 1954, finalizando su gestión con el golpe de 1955. En 1956, con la ruptura de la UCR, los intransigentes se alinearon con Frondizi y constituyeron la UCRI. Allí se organizaron los grupos más dinámicos del partido, la juventud y los sectores más progresistas. Con Balbín se quedaron los unionistas, sabattinistas y el importante grupo de la provincia de Buenos Aires que conducía Crisólogo Larralde. Alfonsín acompañó a Balbín en la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP).

En 1958, con el triunfo de la UCRI, Frondizi es electo presidente y Alende[44], gobernador de la provincia de Buenos Aires; Alfonsín fue consagrado diputado provincial, cumpliendo un rol importante como vicepresidente del bloque. Durante esta etapa se destacó como una de las figuras más importantes de la oposición en la Legislatura y del radicalismo bonaerense.

[43] Juan Domingo Perón (1895-1974), militar y político, fundador del movimiento nacional justicialista. Fue presidente constitucional entre 1946 y 1952, al obtener su reelección en 1952 no logró finalizar su mandato por el golpe de estado en 1955. Luego de casi dos décadas de exilio, regresó al país en 1973 para ser electo presidente por tercera vez.

[44] 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.

Luego del golpe de estado de 1962, y con la convocatoria a elecciones de 1963, el triunfo de la fórmula de la UCRP, Illia–Perette, le permitió acceder por primera vez al Congreso de la Nación como diputado, desempeñando la tarea de vicepresidente de su bloque. Comienza entonces 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, intentó mantener con vida la estructura provincial de la UCR, y al mismo tiempo inició una serie de contactos que le abrieron su perspectiva a la intelectualidad y al mundo.

En 1967, según consigna Muiño (2013), Alfonsín se vinculó con Jorge Roulet[45], egresado de la rigurosa Escuela Nacional de la Administración Pública, en La Sorbona; a partir de allí, su apertura a la intelectualidad fue constante, como lo demuestra su viaje a un encuentro internacional de FLACSO, con la colaboración de Francisco Delich[46].

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 las elecciones internas de mayo de 1972. Sin embargo, se vio derrotado por Balbín. A pesar de permanecer dentro del partido, Alfonsín comenzó a expresar un nuevo radicalismo, con mayor nivel de apertura que el de la conducción del oficialismo partidario.

Alfonsín se interesó por trabajar con sectores universitarios, de la cultura y del progresismo. Entre las figuras que se sumaron a su proyecto puede citarse a Aldo Neri[47], Germán López[48], Roque Carranza[49], Raúl Borras[50], Bernardo Grinspun[51], Jorge Roulet, Jorge Sábato[52] y Dante Caputo[53].

[45] Jorge Roulet (1928- 1987), militante universitario, llegó a ser Presidente de la FUBA, se especializó en temas de Administración. Cercano colaborador del Dr. Alfonsín, planifico durante su gestión el proyecto de modernización del Estado.
[46] 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.
[47] 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.
[48] Germán López (1919-1989), estrecho colaborador del Dr. Alfonsín, fue Secretario general de la Presidencia y Ministro de Defensa.

Previo al golpe de estado de 1976, Alfonsín fue cofundador de la APDH. Desde esa asociación se denunciaron a fines de 1975 las muertes y violaciones a los derechos humanos aplicados por el organismo paraestatal denominado Triple A[54] (Alianza Anticomunista Argentina). Posteriormente desarrolló una importante tarea por la suerte de las personas detenidas en los centros clandestinos de detención durante el proceso militar.

Alfonsín fue uno de los pocos dirigentes políticos que presentó hábeas corpus en favor de los detenidos. En la opinión de Graciela Fernández Meijide[55]: "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. (…) No había rédito político. Más bien corrías riesgos" (Muiño, 2013: 101).

El líder radical 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[56], con quien tenía enormes diferencias políticas, sin embargo le parecía importante garantizar el debido proceso judicial en todas las causas. Al mismo tiempo desempeñaba una intensa

[49] 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.
[50] Raúl Borras (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.
[51] Bernardo Grinspun (1925-1996). Economista y militante radical. Fue el primer Ministro de Economía del gobierno de Alfonsín.
[52] Jorge Federico Sábato (1938-1995), especializado en el área de la ciencia política, fue un estrecho colaborador del Dr. Alfonsín, fue vicecanciller y luego Ministro de Educación de su gobierno.
[53] Dante Caputo, nación en Buenos Aires en 1943, estrecho colaborador del Dr. Alfonsín, fue su Ministro de Relaciones Exteriores y Culto entre 1983 y 1989.
[54] 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.
[55] Graciela Fernández Meijide, nació en Avellaneda en 1931, es dirigente política, y fue fundadora de la APDH.
[56] Mario Santucho (1936-1976), dirigente guerrillero, líder del ERP, fue asesinado en 1976.

actividad para atender las cuestiones vinculadas con el partido, iniciando 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 a América Latina, Estados Unidos, Asia, la Unión Soviética y Europa Occidental. En 1977 recibió en el país a un equipo de Amnistía Internacional, intentando darle trascendencia al problema de las violaciones de los derechos humanos.

Al mismo tiempo, fue construyendo el núcleo de su propuesta política a través de los artículos en las publicaciones "Inédito" y "Propuesta y Control[57]". La expresión más sistemática de esas opiniones apareció en 1980, con la publicación del libro "Raúl Alfonsín: La Cuestión Argentina", donde comenzó a dar forma concreta a su propuesta, "La democracia no es un lujo. Es la primera condición".

Esa visión claramente republicana fue acompañada de una evolución que profundizó el contenido social de la democracia: "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". (Alfonsín, 1980: 11).

Alfonsín puso el foco en la sociedad y en la necesidad de pensar en una salida que debía incluir una reformulación de criterios básicos: "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, 1980: 11).

[57] "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.

En 1980, el líder radical pensaba en pasos graduales hacia una transición democrática; su militancia política durante el golpe militar no se detuvo bajo ninguna circunstancia. Con la muerte de Ricardo Balbín a fines de 1981, Alfonsín se transformó en el líder natural de la UCR, a pesar de no tener el control del aparato partidario. Se inició una tarea de fuerte diferenciación del peronismo, que se manifestó en su nueva publicación "Ahora, mi propuesta política" (Alfonsín, 1983). En ese trabajo siguió insistiendo en la recuperación democrática, y con una mayor preocupación en torno al problema de la reinserción internacional, como factor determinante de la viabilidad de las transiciones.

Sus argumentos expresaban con énfasis la necesidad de que la recuperación de la democracia generara condiciones de gobernabilidad. Ése es el recorrido de una democracia social, con un claro acercamiento de Alfonsín y del radicalismo a la socialdemocracia europea. Tuvo dos argumentos muy claros: el primero fue una advertencia al mundo sobre la cuestión argentina, mientras que el segundo buscó 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 propuso la internacional democrática latinoamericana, integrada por partidos que luchaban por la libertad, la justicia y la igualdad. "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" (Alfonsín, 1983: 38).

La apertura no era un tema de índole exclusivamente nacional, se comprendía como un juego político más complejo e interdependiente; Alfonsín tenía una "mirada internacional" del tema de la transición y consolidación democrática, así lo expresó en la ciudad de Quito, en 1982, en 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, 1983: 54).

Alfonsín prestó especial atención a las experiencias de las distintas transiciones democráticas, y puso énfasis en el caso español de 1975, "Será necesario arribar a un pacto político-social en el que se definan cuáles han de ser (…) las pautas de acumulación requeridas para la reconstrucción económica (…) Los españoles, con los pactos de la Moncloa, han dado un ejemplo interesante" (Alfonsín, 1983: 41). En este sentido expresó 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. De esa forma los empleos como cuestión primordial antes de discutir salarios o condiciones de trabajo, con una visión global del problema y no corporativa de la tarea sindical.

En la visión de Alfonsín, Europa debía desempeñar un rol clave para la estabilidad política de la región. Pensaba 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". En la mirada del líder radical, Europa expresaba con claridad ese cambio hacia una democracia como construcción social, en donde se articulaban el diseño institucional republicano y una sociedad civil comprometida en esos valores.

Si Europa pudo salir de la Segunda Guerra con paz y democracia, América Latina debía iniciar un camino similar abandonando las experiencias autoritarias. Entre los problemas centrales de esa transición aparecía la relación con los sectores militares, responsables de los regímenes salientes. Ese nuevo estilo de vida implicaba juzgar la conducta de los miembros de las Fuerzas Armadas acerca de las violaciones de los derechos humanos, y, al mismo tiempo, proponer la transformación de las estructuras militares en instituciones democráticas plenamente incorporadas a la vida republicana.

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: "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" (Alfonsín, 1983: 72).

Este conjunto de definiciones se combinó con los aspectos centrales de nuestro objeto de estudio: la política exterior, donde aparecen los argumentos que vinculan al "Alfonsín candidato" con el presidente en ejercicio. Las líneas centrales pensadas sobre política exterior durante la campaña electoral, giraban en torno a la reinserción internacional del país. Tanto la denuncia internacional acerca de las violaciones a los derechos humanos como la guerra de Malvinas, fueron determinantes para que las preocupaciones de los candidatos pusieran el tema internacional en la agenda.

El tema militar fue controversial, el inicio de la tarea represiva tuvo cierto acompañamiento social, cuestión que se observaba en dos aspectos. El primero de ellos estaba constituido por el relato en términos de "guerra" contra la subversión, que se desarrollaba desde los medios de comunicación, cuya mayoría estaba en manos del gobierno. En segundo lugar, nos referimos al 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 problemas surgieron del plano externo; por las denuncias internacionales sobre violaciones a los derechos humanos. El gobierno de facto denominó a esas denuncias como la "campaña anti argentina". El argumento central del gobierno, acerca de dicha campaña era que algunos países occidentales no tenían real dimensión acerca del problema de la subversión.

El segundo elemento definitorio de esta situación de aislamiento estuvo dado por la "Guerra de Malvinas", que fue decidida como una necesidad de política doméstica, en 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 expuesto 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: "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" (Alfonsín, 1983: 103).

Para Alfonsín, la relación entre estados mejoraba notablemente si los regímenes políticos eran democráticos. 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.

El candidato radical, advertía a Occidente que existía 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: "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" (Alfonsín, 1983: 109).

También, expresaba la necesidad de contemplar la problemática Norte – Sur con una mirada integral sobre las cuestiones regionales: "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". (Alfonsín, 1983: 33).

Esta declaración de principios indicaba cuales serían los procedimientos para la obtención de logros en política exterior, conjugando sus ideales con la percepción realista del sistema internacional. "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" (Alfonsín, 1983: 110).

Los conceptos radicales durante la campaña promovían un acercamiento hacia los países desarrollados, con una lógica argumentativa que giraba 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 sustentó en un principio básico, que era la búsqueda de la paz, con posiciones muy claras sobre los dos grandes conflictos territoriales de Argentina, la cuestión de Malvinas y los límites territoriales con Chile.

Con respecto al conflicto con Gran Bretaña: "Nuestros esfuerzos deben tender a la incorporación definitiva de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur al territorio nacional. (…) con esfuerzos tendientes a cumplir con las resoluciones 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" (Alfonsín, 1983: 116).

Sobre los límites territoriales con Chile: "La solución de este conflicto debe efectuarse por la vía de la mediación pontificia, (…) La propuesta debería aceptarse dejando claramente establecido ante Chile y el Vaticano que tal acuerdo deberá contener una clara referencia al principio bioceánico" (Alfonsín, 1983: 117-118).

La propuesta de Alfonsín reconocía que era más factible resolver el conflicto con Chile que el tema de Malvinas; sin embargo, planteaba una línea clara en pos de mostrar actitud de diálogo y búsqueda de soluciones. "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" (Alfonsín, 1983: 118).

Este concepto sobre la paz como eje prioritario de la política exterior, se extendía al resto de los países limítrofes y de la región, a partir de la extensión y proliferación de gobiernos democráticos con integración de las economías y de los pueblos.

La preocupación por la paz en Centroamérica era un tema de su propuesta y de una convocatoria a los partidos políticos europeos a colaborar en el tema: "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" (Alfonsín, 1983: 121).

Todas estas expresiones buscaban recuperar "prestigio", Alfonsín comprendía que la dictadura argentina había destrozado la reputación del país; razón por la cual estaba convencido de que su posicionamiento a favor de la paz, en estricta vinculación con el discurso de recuperación de la democracia, eran herramientas claves del futuro gobierno y de la reinserción internacional argentina.

Capítulo 3
La transición argentina y el gobierno de Alfonsín

3. A. La caída y la transición

El eje central y unificador del gobierno dictatorial estuvo concentrado en una represión sistemática e integral que buscaba imponer un nuevo orden social en el país. Esa represión, no solo apuntaba a terminar con los movimientos insurgentes guerrilleros, sino también con todo tipo de resistencia política, gremial y cultural. Desde el punto de vista económico, la dictadura priorizó una integración 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, tuvo características heterodoxas; si bien reivindicó su pertenencia al mundo occidental, estableció una activa relación comercial con la Unión Soviética. Esa relación triangular con ambas superpotencias mostraba las dificultades del gobierno de facto en su relación con Occidente.

El gobierno del presidente norteamericano James Carter[58] cuestionó el accionar represivo, y apeló a la defensa de los derechos humanos, acusaciones a las que la dictadura militar respondía argumentando que el mundo desarrollado no comprendía la gravedad de la crisis provocada por los movimientos subversivos. Las relaciones bilaterales sufrieron un marcado deterioro hasta la asunción del presidente Ronald Reagan[59] en enero de 1981. Esa condena internacional también tuvo impacto en la

[58] James Earl Carter, político norteamericano, nació en 1924, popularmente conocido como Jimmy Carter, fue Presidente de su país entre 1977 y 1981.
[59] Ese cambio hace referencia a la modificación de política exterior norteamericana 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.

comunidad europea, fundamentalmente por el rol de los exiliados políticos, quienes encontraban, especialmente en Francia, un lugar propicio para difundir las terribles consecuencias de la represión militar.

En ese contexto se desarrolló el conflicto diplomático con Chile por el Canal Beagle, diferendo que tuvo avances y retrocesos a lo largo del siglo XX. 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 presidentes de facto Videla y Pinochet. El conflicto se encaminó con el Acuerdo de Montevideo, firmado el 8 de enero de 1979, que estableció la mediación papal, a cargo del Cardenal Antonio Samoré, quien se expidió el 12 de diciembre de 1980. Esta resolución fue aceptada a instancias del gobierno democrático en 1984.

El otro gran episodio internacional que definió la salida de la etapa dictatorial fue el conflicto que se inició con el desembarco argentino en las Islas Malvinas el 2 de abril de 1982. Esa decisión provocó su enfrentamiento con Gran Bretaña, y posteriormente el aislamiento por parte de Estados Unidos y Europa. Las razones por las cuales la Junta Militar, decidió la recuperación militar de las islas estuvieron vinculadas a las condiciones internas del régimen militar. El desgaste del gobierno era un dato elocuente de la realidad nacional. Luego del primer recambio presidencial dictatorial, de Videla a Viola, la posición más dialoguista se impuso sobre el ala dura del Ejército. Esto quedó demostrado con la llegada de un civil de origen desarrollista, Oscar Camilión, al cargo de canciller, quien definió como prioritario la solución de las dos grandes controversias internacionales, Beagle y Malvinas. Sin embargo, en diciembre de 1981, el sector duro del ejército forzó la salida de Viola y el ascenso de Galtieri[60] al gobierno, quien designó como canciller al abogado conservador y nacionalista Nicanor Costa Méndez, esta gestión mantuvo los temas de agenda de Malvinas y Beagle e incorporó como un elemento importante la participación de militares argentinos en la crisis Centroamérica. Este último elemento produjo una sobreestimación del vínculo con los Estados Unidos, por dos cuestiones centrales: el cambio conservador norteamericano de Carter a Reagan,

[60]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.

y la participación activa de Fuerzas Armadas en las operaciones militares en América Central, especialmente en lo que se denominó la "contra nicaragüense".

En ese contexto, con una errónea interpretación del escenario internacional, se decidió la recuperación de las islas con un desembarco militar, tomando 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 fue unánime, inclusive de gobiernos tan distantes del argentino como el nicaragüense y el cubano, con la sola excepción de Chile, cuya dictadura mantuvo una actitud distante de Argentina. Europa acompañó la posición británica a través del cumplimiento de tratado de la OTAN, y profundizó el aislamiento del país. Luego de 74 días de ocupación, y 45 de combate, con 635 soldados argentinos fallecidos y 225 bajas del lado británico, Argentina firmó su rendición incondicional el día 14 de junio de 1982.

Sin profundizar acerca del desarrollo profesional de las fuerzas militares argentinas, como se puede conocer a través del informe Rattenbach[61], para la sociedad el epílogo de una época era evidente. La recuperación de la democracia se produjo en un contexto de fuerte aislamiento y con enormes dificultades para el nuevo gobierno. Malvinas fue el detonante del fin de la dictadura militar, y se ha mantenido como un aspecto central de la política exterior argentina, con un constante reclamo en los foros internacionales; de hecho, fue incorporada como cláusula transitoria primera en la reforma constitucional de 1994.

[61]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.

3. B. Los momentos previos y la asunción

Con la renuncia de Galtieri, asumió Bignone[62] con un objetivo central: producir una transición ordenada y favorable a los intereses de los sectores militares. El eje más conflictivo de esa transición estuvo 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 incomprensión. En ese contexto, Lucio García del Solar[63] fue designado embajador en Estados Unidos y describió el clima que encontró al llegar a Washington en septiembre de 1982. "La guerra (…) 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". (Rapoport, 1997: 416)

Federico Storani[64] (2011) comentó que luego de Malvinas, Alfonsín pensó en una solución similar a la aplicada en Grecia luego de la derrota de los coroneles en Chipre. Según su relato, el líder radical sostenía que había que encontrar a un Karamanlis argentino. Esa gestión se inició con la consulta a Illia, quien no se sentía en condiciones de afrontar esa tarea. De hecho el ex presidente falleció el 18 de enero de 1983. Sin solución griega, se avanzó hacia el cronograma electoral y el paso directo a la campaña política.

La guerra terminó de horadar el poder militar. "Las Fuerzas Armadas habían perdido, en 1983, el estatus social que habían logrado preservar a lo largo de este turbulento siglo. Hasta 1983 varios sectores de la sociedad veían en los militares una alternativa de

[62] Reynaldo Benito Antonio Bignone, militar argentino, fue el último Presidente de facto entre 1982 y 1983.

[63] Lucio García del Solar (1922-2010), importante diplomático argentino, especializado en el tema Malvinas.

[64] Entrevista realizada el día martes 29 de noviembre de 2011 al Dr. Federico Storani. 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.

liderazgo legítima. Pero en 1983, luego de la irresponsabilidad temeraria de la Guerra de Malvinas, incluso estos sectores tomaron conciencia de los riesgos del autoritarismo militar" (Nino, 2015: 188).

El proceso argentino fue una clara transición por colapso, las Fuerzas Armadas actuaron claramente como una corporación, y tomaron dos decisiones frente a la crisis por la derrota de Malvinas. Se debía asumir la necesidad de un traspaso del poder, así como el establecimiento de ciertas condiciones para esa nueva etapa. Con respecto al primer punto, convocó a elecciones para el día 30 de octubre de 1983; en referencia al segundo, sancionó en septiembre de 1983 la ley 22.924, denominada ley de autoamnistía. El análisis de ambas decisiones expresaba la debilidad militar, y su intento por influir en la etapa democrática, poniendo límites al accionar del futuro gobierno en el tema más trascendente de la transición: las violaciones a los derechos humanos.

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, lo cual no solo incluía a la fórmula presidencial, sino también a todas las nominaciones ejecutivas y legislativas nacionales, provinciales y municipales. Una tarea sumamente compleja, si se tienen 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 Ítalo Argentino Luder[65]por el Justicialismo. Estas figuras se vieron acompañadas por las nominaciones del resto del arco político que incluía a Oscar Alende, Rogelio Frigerio, Francisco Cerro, Rafael Martínez Raymonda, Álvaro Alsogaray y Guillermo Estévez Boero.

La campaña se concentró en las condiciones de la herencia económica y social de la dictadura, la gobernabilidad futura y la relación del gobierno civil con las Fuerzas

[65]Ítalo 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.

Armadas, especialmente acerca del juzgamiento de los militares involucrados en delitos de lesa humanidad.

El gobierno saliente había expresado su posición con la amnistía, que consagraba la impunidad sobre la cuestión. Frente a esta situación, los dos principales candidatos esgrimieron argumentos bien distintos. Luder, sostuvo que la ley no podía tener efecto retroactivo y, por lo tanto, producía un efecto jurídico irreversible para la nueva etapa. Por el contrario, el candidato radical, manifestó la imperiosa necesidad de revisar el pasado, consagrando el *estado de derecho* basado en la justicia y en la verdad, para lo cual se promovía la derogación de la legislación en cuestión.

Fue muy evidente que el candidato radical supo interpretar el deseo de cambio de la sociedad argentina; eso le brindó la oportunidad de triunfar con claridad y de ser el primer líder democrático en la historia que lograría derrotar al justicialismo en elecciones presidenciales. Este inédito resultado reforzó la condición de ruptura/colapso. El rotundo triunfo de la fórmula radical Alfonsín – Martínez[66] redujo sustancialmente la capacidad de incidencia de la Junta Militar en el nuevo proceso.

El acceso al gobierno del radicalismo estuvo nutrido de una idea matriz de abandono del pasado reciente; esa salida no se refería solo a los episodios de la dictadura, sino que existía una idea más amplia, que incluyó una interpretación profunda de la crisis institucional argentina que se había iniciado con el golpe militar de 1930.

El líder radical partió de un presupuesto clave: terminar con esa historia para reencontrar un camino de estabilidad institucional. El logro de ese triunfo sobre el peronismo en elecciones sin proscripciones, reforzó la idea de refundación institucional, situación que permitió avizorar que algo había cambiado en la Argentina, y que ese cambio era un síntoma institucional, no simplemente electoral.

Detrás del acto electoral de 1983, apareció la idea de una nueva era; se publicita la frase "más que una salida electoral, una entrada a la vida". Según Aboy Carles "Está claro que el discurso alfonsinista consiguió construir una promesa que actuó como la bisagra

[66] 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.

entre un pasado autoritario de violencia y muerte, y un futuro venturoso de democracia, mantenimiento de la paz y defensa de las garantías individuales. En esa construcción fundacional, el alfonsinismo no dudó en asociar al adversario peronista con ese reverso negativo de la frontera que se pretendía dejar atrás. En la construcción alfonsinista, el peronismo fue identificado con la degradación violenta de su último paso por el poder, con la falta de libertad sindical y una escasa propensión a echar luz sobre los violaciones de la dictadura a los derechos humanos" (Aboy Carlés, 2010: 79).

Alfonsín denunció un pacto sindical militar orientado hacia la impunidad, y promovió la idea de refundación institucional del país. En ese contexto la cuestión internacional desempeñó 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, y una visión más latinoamericana de sus vínculos primarios. Sin embargo, 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. Esta situación 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 la historia argentina. "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" (Tokatlian y Merke, 2014: 258).

Cuando Alfonsín expresaba que "con la democracia se come, se cura y se educa", esa frase reflejaba para Castorina (2007) los términos de la ecuación desarrollista; ahora sería el desarrollo económico y social el que dependiera de la democracia y no a la inversa. En el corazón de esta teoría institucionalista estaba el argumento de la

moderación. Esto implicaba comprender que la transición requería, para ser exitosa, la disminución o el control de la amplia agenda de las demandas que incluían aspectos económicos, sociales y de justicia, en referencia a las violaciones de los derechos humanos.

Esa agenda debía compatibilizarse con la preocupación central de los nuevos gobiernos: "la estabilidad institucional". En este escenario se debían resolver dos cuestiones prioritarias: el desafío de mejorar la situación económica heredada, y la contención de los sectores autoritarios dentro de las reglas del juego democrático. Respecto de esto último, sería, por lo menos, necesario relegarlos al mayor ostracismo posible.

La cuestión internacional era prioritaria para Alfonsín, y su impronta personal le abría numerosas puertas para intentar revertir la imagen de país autoritario. El día en que se produjo la toma de posesión del cargo presidencial, hubo presencia efectiva 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. En declaraciones de prensa el Jefe del Gobierno español[67]señaló que "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 sabía que era una oportunidad inmejorable para dar una señal de madurez política al mundo, el cambio era entre violencia e intolerancia por democracia y paz. Como consigna el periodista Sergio Wischñesvsky[68]: "Fue muy amplia la

[67] Declaraciones en el diario El País, 10/12/1983, Madrid, España. http://elpais.com/diario/1983/12/10/internacional/439858815_850215.html, 15 de diciembre de 2014.
[68] Diario Página 12, 10/12/2013, Buenos Aires, Argentina.

repercusión mundial del regreso a la democracia en la Argentina. Los diarios londinenses pidieron en sus editoriales un acercamiento con la Argentina. Margaret Thatcher[69] 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".

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

- La búsqueda de acuerdos básicos que permitieran una concertación frente a las dificultades económicas, especialmente por el alto nivel de endeudamiento externo.
- La cuestión militar, en referencia a la responsabilidad sobre las violaciones de los derechos humanos.
- 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 búsqueda de formas constitucionales parlamentarias, o de atenuación del presidencialismo para garantizar estabilidad institucional.

Estos cuatro elementos definían condiciones complejas para esa transición que merecen distintas consideraciones, teniendo en cuenta la referencia europea. Con respecto al primero, Argentina intentó obtener apoyo de Europa para las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito. Esas gestiones no fueron exitosas y contribuyeron para el denominado giro realista en la política exterior argentina hacia finales de 1985.

La segunda cuestión fue emblemática para el país, y le permitió un reconocimiento internacional por haber sido la única "transición" de la región que profundizó investigaciones tan complejas sobre la violación sistemática de los derechos humanos; emblema del "poder blando" (Nye, 2004) que mostraba el gobierno frente al mundo.

---

http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-235330-2013-12-10.html, 20 de febrero de 2015.

[69] Margaret Tatcher (1925-2013), política perteneciente al Partido Conservador, fue Primera Ministra del Reino Unido de Gran Bretaña entre 1979 y 1990. Siendo en 1982, la responsable de la estrategia diplomática y militar en el enfrentamiento con Argentina por las Islas Malvinas.

El tercer tema demuestra notablemente la influencia europea. Tanto la solución pacífica del diferendo con Chile y la integración con Brasil eran dos procesos que se vinculaban con las políticas de posguerra, comprendiendo la trascendencia de las políticas de la CEE para las transiciones sudamericanas.

Por último, el cuarto punto es de utilidad para observar cómo el gobierno argentino analizaba el desarrollo democrático del "viejo continente", en la búsqueda de soluciones de diseño institucional, según lo que oportunamente propuso el Consejo para la Consolidación de la Democracia[70]. Es importante aclarar, que dichas propuestas no se pudieron concretar durante la gestión radical, pero sí fueron utilizados varios de sus argumentos en la elaboración del "núcleo de coincidencias básicas" que sirvió como fundamento de la reforma constitucional de 1994. Allí existían aspectos que expresaban la idea de atenuación del presidencialismo. Si bien no es objeto de tratamiento en este trabajo, aparece mencionado en distintas oportunidades.

De esta manera quedaron definidos los aspectos centrales de la política exterior en torno a la paz, los derechos humanos y la integración regional. La incidencia del denominado "consenso europeo" es evidente, al asimilar su modelo político con los ideales de modernización y progreso. Desde el primer momento de la gestión, el tema internacional fue clave en la agenda política con el objetivo primordial de lograr la reinserción de la Argentina y de consolidar su transición democrática.

3. C. El gobierno de Alfonsín

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

[70]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.

Los ocho ministros[71] designados eran de extracción radical, lo que garantizaba 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.

Tal como lo analiza Emiliano 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. Esta lógica de nombrar ministros especializados, se vio complementada con una forma de ejercer el poder, donde el presidente ocupaba un rol central, derivado de la fuerte tradición personalista del régimen presidencialista argentino.

Dante Caputo fue designado como Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Se trataba de un técnico especializado en la materia, quien le podía imprimir una impronta propia a la cartera. Su nombramiento fue una clara expresión de apertura por parte del presidente hacia los sectores intelectuales cercanos al radicalismo.

El canciller pertenecía al grupo de colaboradores de Alfonsín; era un reconocido intelectual y asesor en materia de política internacional, 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 vinculó con el líder radical.

El canciller no era un dirigente del partido, sino un hombre de consulta; sin embargo, su desempeño fue muy importante y su tarea valorada, lo que le permitió ser el único ministro que acompañó la gestión a lo largo de casi todo el mandato. Renunció el 26 de mayo de 1989, un día después de la derrota electoral del candidato radical Eduardo Angeloz, cuando resultó elegido presidente Carlos Saúl Menem.

[71] Ministros designados el 10 de diciembre de 1983:
M. del Interior: Antonio A. Troccolli, M. de Relaciones Exteriores y Culto: Dante M. Caputo, M. de Defensa: Raúl Borras, M. de Economía: Bernardo Grinspun, M. de Obras y Servicios Públicos: Roque Carranza, M. de Educación: Carlos Alconada Aramburú, M. de Trabajo: Antonio Mucci, y M. de Salud: Aldo Neri.

La importancia del rol del canciller estuvo dada por las complicadas condiciones del escenario internacional caracterizado: "(…) por el peso del endeudamiento externo legado por la dictadura, flujos negativos de capitales hacia la región como consecuencia de la crisis de la deuda, y el deterioro de los precios de las exportaciones agrícolas" (Freytes, 2013: 353). La tarea del ministro de economía necesitaba una fuerte coordinación en el sector externo, y la figura de Caputo ensamblaba muy bien en ese sentido.

En términos institucionales, "La Cancillería argentina es la principal encargada de asistir al presidente en el diseño e implementación de política exterior. En particular, la Cancillería lleva adelante las funciones de reunir información referida a los intereses del país, y poner en funcionamiento los mecanismos para representar dichos intereses. 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". (Tokatlian y Merke, 2014: 262).

Además de poner en valor este histórico rol institucional, Alfonsín pensaba que el armado de la Cancillería era mucho más que la designación de su titular; para el nuevo gobierno ésta 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 consolidaran la gestión. Existía una *retroalimentación* entre la política doméstica y la política exterior, que resultaba fundamental para las perspectivas del gobierno, en un eje conceptual que transitó con cierta eficiencia entre estabilidad institucional y reinserción internacional.

Con apenas 40 años, Caputo 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, intentó anclar las chances de estabilidad democrática argentina a las del conjunto de la región, en términos de una solidaridad en las ideas por encima de 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 la prioridad de la seguridad nacional en el contexto de la Guerra Fría, por un proceso de

democratización regional. Dicho proceso se sustentaba en la resolución de cuestiones limítrofes, con una propuesta que intentaba avanzar en forma concreta sobre la integración económica.

Paradiso (1993) define las prioridades en premisas que se cristalizaron en un eje con dos aspectos: el primero, de carácter "defensivo", destinado a proteger el orden institucional. En segundo lugar, el "ofensivo", empeñado en crear oportunidades a través de una presencia activa del país en el campo internacional.

Ambos ejes conceptuales debían compatibilizarse con un diseño de política exterior racional y coherente con la historia y la tradición diplomática argentina. Había una relación muy clara entre los objetivos de política exterior y la precariedad política de un gobierno transicional como el de Alfonsín, que planificaba acciones pero que debía ir adaptando su estrategia a medida que surgían nuevas dificultades de coyuntura.

La disputa entre las distintas opciones de inserción internacional han sido parte del debate histórico de la Argentina desde el desplazamiento de Frondizi hasta la presidencia de Raúl Alfonsín. "La vida del país estuvo fuertemente condicionada por la puja entre dos sistemas de ideas: desarrollismo estructuralista / política exterior independiente versus ortodoxia económica / alineamiento pro occidental" (Paradiso, 2007: 22). Sin embargo, durante la gestión radical se diseñaron acciones sustentadas en principios de ambos ejes conceptuales.

En realidad, el mundo de las ideas tuvo que adaptarse a las dificultades de la nueva situación "post dictadura", 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" (Paradiso, 1993:184).

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, para permitir el crecimiento 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 de Caputo[72]: "(…) de que no habría ningún tipo de discriminación ideológica en las relaciones comerciales con los países del este".

En el diseño de esta primera etapa (1983-85) tuvo prioridad la visión política; Argentina buscaba 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 concretó y solo se expresaba en el discurso político, porque en el momento de cerrar las negociaciones, las sugerencias europeas giraban en torno de aceptar las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito.

El gobierno pensó en un modelo de inserción a partir de la ampliación de sus vínculos con el mundo, para evitar una concentración en la relación bilateral con Estados Unidos. Buscaba, con su estrategia, acercarse a distintos actores con capacidad de influencia. Fueron evidentes las muestras en esta primera etapa de aspectos idealistas que reivindican la igualdad jurídica de los estados; según Miranda (2003) fueron acciones multilaterales, diversificadoras e integracionistas.

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

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

En la definición del canciller: "La Argentina era un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo, tres elementos básicos de nuestra realidad nacional a partir de la cual

[72]La Nación, 10 de noviembre de 1983.

construimos nuestra vinculación con el mundo" (Lechini, 2006: 55). Partiendo de ese cuadro de situación, la gestión de la Cancillería fue sintetizada por su titular en tres grandes objetivos: "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" (Masi, 2014:171).

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 con la consolidación institucional del país. Esta situación fue reconocida con posterioridad por el propio canciller: "El país estaba muy aislado. (…) La noche de la dictadura nos había aislado de la historia de las relaciones internacionales y restaurar la imagen internacional de Argentina era la tarea más difícil" (Alcañiz, 2013: 255).

La incidencia de la política exterior en referencia a la condiciones de la transición fue fundamental y única en el contexto regional: "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" (Hirst, 1987: 486).

Tan importante era la cuestión internacional, que se debatía puertas adentro del gobierno; e inclusive fue un eje central de la tarea legislativa en las exposiciones esgrimidas tanto por el oficialismo como por la oposición. Pueden citarse como ejemplo de dicha circunstancia, los debates parlamentarios sobre la deuda externa, los acuerdos limítrofes con Chile, la integración con Brasil y la política exterior argentina en América Central.

En la estrategia del canciller, se vislumbraba a la Argentina como una "potencia moral"; expresando en esa idea toda la tradición radical en política exterior. La explicación era

muy clara: “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” (Russell, 1987: 455).

La estrategia aprovechaba el rol internacional que ejercía el liderazgo y la personalidad de Alfonsín, especialmente por su decisión de avanzar en el juzgamiento a los responsables de las violaciones de los derechos humanos. El presidente ejecutó esa política con una importante agenda internacional explicando los objetivos y necesidades de la transición. La modalidad implementada le otorgó a la Cancillería un rol clave, cuyo diseño de política exterior quedó concentrado en el cuerpo de funcionarios políticos de ministerio y el propio presidente.

“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” (Tokatlian y Merke, 2014: 253). En el armado político de la Cancillería, acompañaron a Caputo dos funcionarios que se destacaron por sus desempeños, Jorge Sábato y Raúl Alconada Sempé, quienes cumplían roles bien diferenciados.

Jorge Sábato era un estrecho colaborador del presidente desde los años `70; tuvo activa participación en su rol de vicecanciller, en los temas centrales de la agenda de la primera etapa de gestión. Nos referimos al Acuerdo de paz con Chile, la gestión sobre Malvinas, y la base de los acuerdos con Brasil. El presidente depositaba una enorme confianza en los atributos técnicos y políticos del funcionario, lo que implicó su posterior salida de la Cancillería para ser designado en 1987 Ministro de Educación y Cultura.

Fue muy importante también la tarea desempeñada por Raúl Alconada Sempé[73](2011), aunque 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 acepté el desafío y me integré 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[74], 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 partido. Además, participó en casi todos los viajes al exterior que realizó el presidente, desempeñando una activa tarea de asesor político en materia internacional.

El equipo de Cancillería tuvo que atender las variadas dificultades que ofrecía el frente externo, especialmente por las condiciones de reacomodamiento de los procesos económicos. “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. 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)” (Miguez, 2013:33).

La definición intelectual de este proceso la brindó el informe elaborado en 1975 por Samuel P. Huntington, Michel Crupier y Mojí Watanuki titulado “La crisis de la democracia”. Allí sostenían: “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 ‘gobernabilidad’ era la mercantilización de las prestaciones

[73]Entrevista realizada el día 30 de noviembre de 2011 a Raúl Francisco María Alconada Sempé. 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. 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.
[74] La Junta Coordinador 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.

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" (Miguez, 2013:34).

Para Alfonsín estas nuevas definiciones eran incómodas, él pensaba de otra manera, y quería ver al mundo desde otra óptica; por eso optó por 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.

En palabras del canciller: "La rehabilitación de la posición argentina en el plano internacional y, muy especialmente, en el marco de los países occidentales. (…) era 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" (Miguez, 2013:59). La pertenencia a Occidente implicaba el natural acercamiento a Europa y, en ese recorrido, una posterior mejoría en la relación con Estados Unidos.

Hubo dos aspectos que no fortalecieron la *carta europea*. El primero fue la propia situación de Europa y sus políticas de ajustes; el segundo, en consonancia con este punto, la renegociación de la deuda. Estos aspectos llevaron a cambiar la relación con Estados Unidos y, al mismo tiempo, se intentaba avanzar en la profundización del vínculo con la Unión Soviética. Sobre este último aspecto, es importante destacar que Caputo fue el primer canciller de la historia argentina 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 muy distinta a la que expresaba el gobierno neoconservador de Ronald Reagan.

La situación europea no fue funcional a la estrategia del canciller. En un contexto de ajuste estructural que promovían los neoconservadores Reagan y Thatcher, esas ideas perforaron las propuestas socialdemócratas europeas. El gobierno socialista de François Mitterrand abandonó el programa de nacionalizaciones y profundizó sobre la

denominada *modernización* del estado francés. "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" (Paradiso, 1993: 189).

Algo parecido sucede con España, en donde el gobierno enfrentaba las dificultades de su propia transición y aplicaba un programa de ajuste con una política antiinflacionaria ortodoxa y austera, con programas de privatizaciones y aumento del desempleo. Dicha estrategia asumida por el socialismo español, abandonó históricas banderas del PSOE y se acercó a la modernización de su economía, con los Pactos de la Moncloa.

En esa reformulación: "(...) los socialistas asumieron, de forma consciente, ser el actor histórico del proceso ya no sólo de reestructuración, sino de consolidación del capitalismo español. (…) el giro se inició en el XXVIII Congreso Extraordinario (septiembre de 1979) y que culminó con la elaboración del Programa Electoral por el cambio (octubre de 1981)" (Galvez Biescas, 2014: 113).

La reinterpretación del programa del socialismo español tenía por metas centrales la consolidación del proceso democrático y la necesidad de superar la crisis económica heredada del franquismo. Esos dos objetivos podían ser cumplidos a partir de la liberalización y desregularización de la economía y de la integración de España a la CEE.

El diseño de la política exterior argentina tuvo un contexto internacional con importantes limitaciones para un gobierno transicional. Como definen Tokatlian y Merke (2014), las decisiones que toman los líderes del gobierno, tienen un doble condicionamiento, determinado por las 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.

Es bastante evidente que 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. En esas circunstancias el gobierno transicional mantuvo su activa participación en el escenario

internacional. Pero asumió que no podía dilatarse la resolución de su problemática económica, marcada por las dificultades externas, el déficit público y altos índices de inflación.

3. C. a. Deuda Externa

Uno de los elementos centrales que condicionaron la política exterior fue la renegociación de la deuda externa. Era evidente que los fondos recibidos como créditos entre 1976 y 1980 no fueron invertidos en infraestructura; por el contrario, sirvieron 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 planteó una visión estrictamente política y no económica de la cuestión. Al sostener la necesidad de revisar la legitimidad del endeudamiento, esa expresión trasladaba una cuota de responsabilidad hacia el lado de los acreedores. Fueron muy interesantes las referencias sobre este punto, cuando los funcionarios del área económica relataban la precariedad administrativa que el país llevaba sobre el registro de su endeudamiento. Si bien el tema ya era complicado desde el punto de vista político, se agregó también una 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: la reducción de la inflación, el aumento de la producción y la mejora de la distribución de la renta nacional. La deuda externa era cinco veces superior a lo que representaban las exportaciones anuales del país, lo cual obligaba a obtener un alto superávit comercial que permitiera hacer frente a las obligaciones contraídas. Éstas aumentaban considerablemente a partir de las necesidades financieras de los Estados Unidos debido al incremento de las tasas de interés fijadas desde su autoridad monetaria. El volumen de estas cifras comprometían seriamente la gestión, "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" (Restivo – Rovelli, 2011: 50).

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 Grinspun la situación era compleja: "Los gobiernos de la Argentina, en la mayoría de los casos, aceptaron sumisamente cualquier imposición del FMI (Fondo Monetario Internacional). 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 Grinspun, implicaba toda una definición de política exterior, y fue defendido por el canciller en enero de 1984[75], 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 deuda externa. Los estados nacionales han sido usados para apañar a estos grupos especuladores".

La declaración final del encuentro tuvo sintonía con la posición argentina. Los países latinoamericanos votaron por unanimidad una declaración acerca de la imperiosa necesidad de atender, por parte de los acreedores, el tema de la deuda. Según Miguez (2013), el principio de corresponsabilidad tenía implicancias en la búsqueda de soluciones con criterios flexibles y realistas para la negociación, con extensión de 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, donde desarrollaron un importante protagonismo Argentina, Brasil, México y Colombia. En dicha oportunidad se redactó una "carta de intención" que insistía en el

[75] Diario El País, 13/01/1984, Madrid, España.
http://elpais.com/diario/1984/01/13/internacional/442796417_850215.html

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 quedó devaluada, el gobierno abandonó el discurso acerca de la ilegitimidad de alguna parte de la deuda, y avanzó en las negociaciones bilaterales. A partir de ese momento, a la gestión económica le quedaba la esperanza del acompañamiento europeo, situación que no se produjo y que profundizó las dificultades del frente externo. Como epílogo de esta situación, es útil recordar la posición del electo presidente de Brasil Tancredo Neves quien, en una visita a Buenos Aires en febrero de 1985, sostuvo que "la idea impulsada por la Argentina de formar un bloque para discutir conjuntamente el problema del endeudamiento 'está fuera de la realidad' ".

La evaluación de la *carta europea* quedaría absolutamente perimida si solo nos detuviéramos en los aspectos económicos, 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 positiva para la estrategia diplomática del gobierno radical: "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 FMI y la banca comercial acreedora. Esto es, los mismos requisitos que paralelamente planteaba el gobierno norteamericano" (Laufer y Spiguel, 1998: 138).

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

La falta de certezas y soluciones promovieron cambios en el área económica con la designación como ministro de Juan Sourrouille[76], representante del sector de los denominados "técnicos" del ministerio, junto con Adolfo Canitrot y José Luis Machinea[77].

El gobierno democrático debía afrontar una negociación en condiciones de debilidad, frente a los organismos multilaterales de crédito, lo que implicaba tomar decisiones estructurales. Las cuestiones económicas fueron creciendo como prioridad, y produciendo ajustes en el diseño de la política exterior. Cobraron, en ese sentido, mucho protagonismo dentro del gabinete ministerial las figuras del canciller y del nuevo ministro de economía. "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" (Russell, 1987: 455).

El inicio del denominado "giro realista" tuvo su expresión más genuina en la convocatoria popular que realizó el gobierno para el día 12 de abril de 1985, en la que se anunció una "economía de guerra". Esta adjetivación política fue lo que posteriormente se llamaría el "plan Austral", que se comunicó el 14 de junio del mismo año.

En estas circunstancias, se redefinieron las condiciones de la negociación de la deuda, entendiendo "(...) 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 una 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" (Zurita, 2010: 339).

[76] Juan Vital Sourrouille (nació en 1940), economista, era un funcionario de perfil técnico que se desempeñaba en la Secretaria 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.
[77] José Luis Machinea (nació en 1946), economista, acompaña la gestión de Sourrouille como Subsecretario de Política Económica, para ser designa Presidente del Banco Central en agosto de 1986.

Ese paquete de medidas incluyó negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, acompañadas por un proceso de apertura económica. En opinión de Lapeña (2014), el "Plan Houston" presentado en 1985 por Alfonsín en los Estados Unidos, fue una decisión importante para atraer inversiones al país, específicamente en este caso, para la licitación de áreas petroleras.

Los ejes centrales del plan de Sourrouille se diferenciaron de la estrategia de Grinspun porque incluían: 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, Estados Unidos propuso el Plan Baker: "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 ésta 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" (Boersner, 1996: 265).

Sin embargo, el giro no abandonó aspectos centrales de la política diseñada al inicio de la gestión. Éstos estaban 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 acuerdos que equilibraran el comercio Norte – Sur. Los ajustes en la estrategia gubernamental estaban acotados al tema de la inserción económica y a la renegociación de la deuda.

La búsqueda de acuerdos en el plano económico no significó alineamiento con Estados Unidos; se mantuvieron algunos contrapuntos, denominados "disensos prácticos": "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." (Russell, 1987: 449).

Ante las nuevas circunstancias, la *carta europea* recibió refutaciones. "Entre las críticas más habituales, se acusaba a la diplomacia radical de excesivo ideologismo –imputación en la que sobrevolaba 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." (Paradiso, 1993: 196).

Tal como fue explicado con anterioridad, los resultados de la *carta europea* tuvieron importantes expresiones en el plano político, pero resultaron insuficientes en el aspecto económico. Los dos acuerdos económicos más importantes con países europeos se concretaron en la etapa final del gobierno radical: el tratado de cooperación con Italia en 1987, y el de cooperación y amistad con España en 1988.

El gobierno argentino mantuvo durante su gestión, activas reuniones con autoridades italianas para la concreción de medidas de cooperación y apoyo político. El logro más trascendente fue la firma, por parte de los presidentes Alfonsín y Giovanni Goria, 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 innovadora experiencia en la relación Norte-Sur, con tres aspectos relevantes:

- La movilización de recursos para concretar inversiones productivas en la Argentina por un monto de 5000 millones de dólares para el período 1988-1992.

- El énfasis en el desarrollo de proyectos conjuntos presentados por las pequeñas y medianas empresas de ambos países, sector en el que Italia tenía sobrada experiencia.
- La inclusión de la cláusula democrática, como condición para la vigencia del tratado.

El acuerdo con España se concretó demasiado tarde. En junio de 1988, Felipe González 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 comprendió un acuerdo económico con un volumen de 3.000 millones de dólares. Las condiciones impulsaban acuerdos de complementariedad, que luego tendrían dificultades para ser implementados. Esto se debió a los conflictos económicos que el gobierno argentino comenzó a enfrentar a fines de 1988, y que derivaron en el proceso hiperinflacionario de 1989.

Sin embargo, el intercambio político que Argentina mantuvo con Italia y España fue muy productivo, tanto en el aspecto cualitativo, como en el cuantitativo, ya que Argentina concretó, si tenemos en cuenta Tratados, Actas y Convenios, 59 acuerdos con Italia y 36 con España. Esto expresa, simbólicamente, el volumen de dicho intercambio y la variedad de los acuerdos sobre aspectos políticos, económicos, culturales y de cooperación científica. Las estrategias mencionadas anteriormente, propugnaban relaciones de cooperación, vinculados con el desarrollo comercial y productivo. Estas iniciativas demuestran la firme voluntad que tenía el gobierno, para vincular las chances del desarrollo con la modernización institucional y, particularmente, de la relación con Europa.

El resultado operativo de estos acuerdos no modificó las condiciones estructurales de la inserción económica, situación que potenció las críticas hacia el modelo del gobierno, con un discurso opositor que sostenía 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, ha marcado con claridad los primeros años de la transición, cuando

el gobierno radical procuró un difícil equilibrio. Los resultados obtenidos son parte de la conclusión de este trabajo y, sin lugar a dudas, han estado notoriamente marcados por las dificultades de la renegociación de la deuda externa.

Capítulo 4
Política exterior y derechos humanos

El tema de los derechos humanos fue, entre los tres aspectos elegidos por la gestión radical, el que más vinculó las acciones de política doméstica con el plano internacional. Además, se convirtió en la cuestión central de los debates en torno al desarrollo y consolidación de la transición democrática.

El eje del debate proselitista de 1983 estuvo marcado por la cuestión militar y por los criterios a tener en cuenta para avanzar en la búsqueda de las personas desaparecidas, y del juzgamiento de los responsables sobre las violaciones a los derechos humanos.

Alfonsín había sido muy claro al respecto durante la campaña; en una conferencia[78] en agosto de 1983, planteó algunos presupuestos filosóficos básicos respecto de los derechos humanos:

- Todo ser humano goza de derechos humanos, sin importar su raza, nacionalidad, o género.
- La legitimidad del gobierno está íntimamente ligada a la preservación y promoción de los derechos humanos.
- Como preocupación de la comunidad internacional, la defensa de derechos humanos trasciende las fronteras nacionales.

Samuel Huntington (1991) brindó una lista de argumentos a favor y en contra que, para toda etapa transicional, implicaba avanzar por medio de la justicia retroactiva acerca de las violaciones de los derechos humanos.

[78] Conferencia brindada en la Federación Argentina del Colegio de Abogados el día 7 de agosto de 1983.

A favor:

- La democracia se basa en la ley, y ningún grupo, incluidos los funcionarios públicos y los miembros de las Fuerzas Armadas, debe estar por encima de la ley.
- Los juicios aumentan la viabilidad del sistema democrático, dado que si los militares son lo suficientemente poderosos para detener los juicios, la democracia es demasiado débil para sobrevivir.
- Los juicios son necesarios para afirmar la supremacía de los valores democráticos y lograr que la sociedad los comparta.
- Como medio para descubrir la verdad, los juicios son necesarios para fortalecer el sentido de responsabilidad de los funcionarios del estado.

En contra:

- La democracia se basa en la reconciliación y en dejar atrás las divisiones.
- Las amnistías crean bases sólidas para la democracia, en el sentido de que neutralizan los incentivos que grupos poderosos como los militares tendrían para interrumpir el proceso democrático como forma de evitar la persecución penal.

Ambas posturas ofrecían argumentos racionales para dilucidar un aspecto meridiano de la transición. Lo que se estaba poniendo en juego era la decisión a tomar, por un lado, acerca de un dualismo irresuelto entre corporativismo o legalidad; por otro, si era posible que la etapa transicional pusiera límites normativos a las Fuerzas Armadas, restringiendo su accionar a un juego institucional.

La posición de Alfonsín estuvo relacionada con la responsabilidad primaria sobre la búsqueda de la verdad, como parte de un compromiso más amplio que implicaba a la comunidad internacional. La cuestión acerca de los derechos humanos se debatía en dos frentes claramente diferenciados: la sociedad civil y la corporación militar.

Durante la campaña electoral, el compromiso estaba absolutamente ligado con la sociedad civil; de hecho, puede afirmarse que el propio Alfonsín era un emergente de esa sociedad civil que reclamaba justicia. Tan evidente era la situación, que el presidente había insistido y abonado con claridad, la necesidad de que la búsqueda de

justicia era la gran cuestión pendiente de la etapa transicional. Para Smulovitz (2013), satisfacer la demanda de justicia era la manera más adecuada de mostrar que la vida en democracia supone igualdad ante la ley, lo que no quedaba resuelto era si la satisfacción de las necesidades normativas de justicia que confrontaba al nuevo régimen entraría en tensión con su supervivencia y estabilidad.

Alfonsín había generado expectativas al respecto, y vinculó a su rival del Partido Justicialista, como un actor cercano a los intereses de la corporación militar. Por lo tanto, insistía en la imperiosa necesidad de lograr un control civil sobre el accionar de las Fuerzas Armadas, descartando todo tipo de negociación al respecto.

Durante la transición, según Eissa (2013), convivieron posiciones en pugna en torno a cuál debería ser el rol de las Fuerzas Armadas; el saldo de ese debate estableció tres principios denominados "liminares": la supresión de la hipótesis de conflictos con los países vecinos; la separación entre defensa nacional y seguridad interior; y el gobierno civil de la política de defensa.

El conflicto surgió a partir de la articulación entre dichos conceptos liminares, con la política reivindicativa del rol de la justicia en referencia a las violaciones de los derechos humanos. La definición de subordinación implicaba la desaparición del intervencionismo militar en la vida institucional del país: "La subordinación puede descansar en una relación de fuerza, ya sea en el sistema político o en el interior de la institución militar; desfavorable a posturas intervencionistas, en el temor a las sanciones o, en el mejor de los casos, en la internalización de valores democráticos entre los uniformados." (Battaglino, 2013: 265-266).

La aceptación de la subordinación significaba el control civil democrático de las Fuerzas Armadas; según Dulitzky[79] (2014), esto consiste en la existencia de capacidades estatales para el diseño, la implementación y la supervisión de las políticas militares y de defensa.

[79] Entrevista realizada el 10 de diciembre de 2014 al abogado argentino Ariel Dulitzky, profesor en la Universidad de Texas, especialista en Derechos Humanos.

Era evidente que la actitud de las cúpulas de las Fuerzas Armadas rechazaban ambas consideraciones (subordinación y control civil), razón por la cual impulsaron acciones tendientes a restringir la capacidad de mando del futuro gobierno democrático. Estas circunstancias, se constataron con la elaboración de dos instrumentos 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[80] 261/75 y 2772/75 del gobierno constitucional de María Isabel Martínez de Perón. Allí se determinaba el "aniquilamiento" de la subversión. El "documento final" estableció como conclusiones:

- *"Que la información y explicaciones proporcionadas en este documento es todo cuanto las Fuerzas Armadas disponen para dar a conocer.*
- *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 (...), a quien corresponde la responsabilidad directa de métodos injustos o muertes inocentes".*

El segundo elemento que definió las condiciones fijadas para la transición, fue la sanción de la ley 22.924 denominada de "autoamnistía", que transformaba los aspectos descriptos en el documento final, en un instrumento jurídico. Éste impedía a las futuras autoridades democráticas el juzgamiento del accionar represivo. Así lo reflejaba su articulado.

Artículo 1° — Decláranse extinguidas las acciones penales (...) 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,(...). 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.

[80] Los decretos del año 1975, números 261, 2770, 2771 y 2772 establecieron distintos procedimientos para proceder a la eliminación del accionar de los grupos subversivos.

Artículo 5º— 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 1º de esta ley (...)

Los dos instrumentos citados definieron las condiciones políticas y jurídicas de la transición, dificultad que colocó al caso argentino más cerca de las cuestiones internacionales que de las domésticas.

Alfonsín (2013) sostenía una posición crítica hacia las cúpulas militares, ya que consideraba que las mismas tenían "una deformada concepción de la seguridad nacional". Esta concepción "fue el factor generador de pesadas deformaciones orgánicas, funcionales y aún conceptuales", la cuales eran funcionales a nuevas interrupciones del orden constitucional. Era necesario modificar la influencia de la historia reciente, en especial las premisas de la Doctrina de la Seguridad Nacional, que habían legitimado la participación de las Fuerzas Armadas en las interrupciones del orden constitucional.

Según Dulitzky (2014), "la dificultad en la reformulación de la relación cívico militar excedió el marco institucional doméstico; la descripción del caso argentino se encuentra perfectamente delimitada dentro del encuadre característico de la denominada *justicia transicional*". De hecho, el caso argentino señaló un camino para pensar las particulares dificultades de estos procesos.

Lo que estaba en discusión era la capacidad política de las justicias nacionales para juzgar delitos que involucraban al poder corporativo militar. Al respecto, recién en 2004 un Documento Oficial del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, hizo referencia a la cuestión en los siguientes términos, los cuales se adaptan perfectamente para analizar el caso argentino:

"Justicia, paz y democracia no son objetivos mutuamente excluyentes sino más bien imperativos que se refuerzan uno al otro. (…) Nuestra principal función no es crear mecanismos internacionales que sustituyan a las estructuras nacionales, sino ayudar a formar capacidad nacional en el ámbito de la justicia" (ONU, 2004: 2).

Definiendo a la condición de justicia transicional, como "toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación". (ONU, 2014: 5)

En la opinión de Dulitzky (2014): “Los sucesos excedían a lo que comúnmente se define como la responsabilidad penal de un delito”. Era algo más profundo y complejo que comprendía la obligación de investigar, para conocer la verdad y brindar la posibilidad de reparación para las víctimas en el marco del derecho internacional humanitario. El entrevistado concluye que: “El tema de las violaciones de los derechos humanos en el contexto transicional no era un problema doméstico, involucraba a los más elementales principios del derecho internacional”.

Según consigna Naciones Unidas (2004), las recomendaciones de los organismos internacionales comprendían cuatro principios del derecho internacional:

- La obligación del Estado de investigar y procesar a los presuntos autores de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- El derecho a conocer la verdad sobre los abusos del pasado y la suerte que han corrido las personas desaparecidas.
- El derecho de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario a obtener reparación.
- La obligación del Estado de impedir, mediante la adopción de distintas medidas, que tales atrocidades vuelvan a producirse en el futuro.

Los ejes conceptuales de la justicia transicional pasaban por el inicio de acciones penales contra los responsables, y el intento de reparación de los daños. Pero, al mismo tiempo, se querían impulsar reformas institucionales en las fuerzas militares y de seguridad involucradas, con el fin de desmantelar las estructuras represivas. En el mismo sentido se propuso la creación de las comisiones de la verdad o de investigación, para comprender las causas reales de las violaciones cometidas, en una búsqueda por generar conciencia pública al respecto.

La complejidad del proceso estuvo determinada por la condiciones de delitos aberrantes que producían conmoción pública. Sin embargo, el otro agravante era que no se trataba de cualquier acción judicial: era la tarea de juzgar al poder corporativo militar con todas las consecuencias institucionales que eso implicaba.

La interpretación de los organismos internacionales expresaba en forma contundente muchos de los elementos que se han puesto en consideración para el caso argentino, y que surgen del análisis de las decisiones implementadas a partir de 1983.

4.A. Las decisiones de gobierno

En ese contexto transicional, el gobierno decidió juzgar a las cúpulas (miembros de las Juntas Militares, y responsables de las distintas regiones militares), así como también a quienes se habían excedido en el cumplimiento de las órdenes dadas. Fueron fundamentales en este aspecto tres medidas que definieron la posición gubernamental:

- La derogación parlamentaria de la ley de autoamnistía.
- La reforma al Código de Justicia Militar.
- La creación de la Conadep.

Hay un cuarto punto que no es analizado en este trabajo, pero que merece ser destacado, y fue la designación por parte del nuevo gobierno de una Corte Suprema de Justicia cuyos cinco miembros[81] eran juristas de reconocida trayectoria y afiliaciones partidarias e ideológicas diversas. "Esta Corte inauguró una jurisprudencia que fortaleció las garantías procesales y expandió los derechos y libertades individuales por medio de la interpretación progresista y actualizada de la Constitución" (Negretto, 2013: 298).

Con respecto a la ley de autoamnistía, Alfonsín había fijado su posición en la campaña electoral. "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

[81] Con acuerdo del Senado y por unanimidad, el 21 de diciembre de 1983 fueron designados miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: Genaro Carrio, José S. Caballero, Augusto C. Belluscio, Carlos Fayt y Enrique Petracchi.

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" (Jaunarena, 2011: 32).

Esa clara decisión política enfrentaba obstáculos legales, tales como los expresados por Luder, en virtud del artículo II del Código Penal, que garantiza a los imputados el beneficio de la ley más favorable existente desde el momento de la comisión del hecho hasta la sentencia, y de las consideraciones del artículo 28 de la Constitución Nacional, que prohíbe la ley penal retroactiva.

El gobierno inició su gestión con conceptos muy claros. En primer lugar, la búsqueda de las personas desaparecidas; en segundo término, con el inicio de las investigaciones sobre los evidentes abusos y violaciones cometidos, que debían ser sometidos a los estrados judiciales.

Según Nino (2015), el gobierno sostenía tres principios:

- Tanto el terrorismo de Estado como el subversivo serían castigados.
- Habría límites para quienes fueran responsables.
- Los juicios debían ser limitados a un período finito de tiempo durante el cual el entusiasmo por este programa se mantuviera en niveles altos.

El detalle de la implementación de las medidas se conoció el 13 de diciembre de 1983; entre las que se destacaron:

- La anulación de la ley de autoamnistía, con el argumento de que la misma violaba el principio de igualdad reconocido en el artículo 16 de la Constitución, y que, además, otorgaba poderes extraordinarios al Poder Ejecutivo vulnerando el artículo 29 de la Constitución.
- La modificación al Código Militar: se reconocía su jurisdicción, pero se otorgaba a la Cámara Federal de Apelaciones amplios poderes de revisión de sus decisiones.

- La modificación de las normas del Código Militar acerca del alcance del concepto de la obediencia debida. Se separaba la responsabilidad de quien había cumplido una orden, con respecto a quienes tuvieron capacidad de decisión.
- La creación de los decretos 157 y 158/83, que ordenaron el inicio de los procesos judiciales contra los líderes de los movimientos guerrilleros, y de las tres Juntas Militares que gobernaron el país entre 1976 y 1983.

La acusación contra los principales líderes guerrilleros apuntaba a los hechos de violencia cometidos contra el orden constitucional entre 1973 y 1976, y el listado incluía a Mario Firmenich, Fernando Vaca Narvaja, Ricardo Obregón Cano, Rodolfo Galimberti, Roberto Perdía, Héctor Pardo, y Enrique Gorriarán Merlo. Los delitos contemplados eran: 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 resultaran autores inmediatos o mediatos, instigadores o cómplices.

Con respecto a las tres Juntas militares, el decreto 158/83 consideraba que "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".

Se presuponía que miles de personas habían sido privadas ilegalmente de su libertad, torturadas y muertas como resultado de la aplicación de esos procedimientos de lucha inspirados en la Doctrina de la Seguridad Nacional.

Por lo tanto, se decidió realizar un "juicio sumario ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a los miembros de las tres Juntas Militares, Jorge Videla, Orlando Agosti, Emilio Massera, Roberto Viola, Omar Graffigna, Armando Lambruschini, Leopoldo Galtieri, Basilio Lami Dozo y Jorge Anaya. Y se estableció que "la sentencia del tribunal militar será apelable ante la Cámara Federal en los términos de las modificaciones al Código de Justicia Militar" enviados al Congreso de la Nación. El objetivo era claro: *perseguir todo tipo de violencia con la ley, con plena vigencia del estado de derecho.*

Según la propuesta de reforma al Código de Justicia Militar, "(…) 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" (Mazzei, 2011: 27).

Durante su tratamiento legislativo sufrió leves modificaciones, pero en un punto trascendente; fue la incorporación en el Senado de la propuesta del representante neuquino Elías Sapag que, a los efectos de establecer los niveles de responsabilidad, determinó el concepto de "hechos aberrantes". Esta modificación aumentó la conflictividad del desarrollo de los procesos: "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, (…)" (Jaunarena, 2011: 76).

Esta condición fue un factor determinante en la inestabilidad que caracterizó a todo el proceso de juzgamiento. Éste fue mucho más amplio de lo que se buscaba, lo cual mantuvo la unidad de los sectores militares, quienes se opusieron sistemáticamente al desarrollo de los juicios.

El gobierno conocía que las circunstancias eran excepcionales, no solo por las dificultades propias de la transición, sino por las enormes expectativas que generaba en la región la idea de justicia retroactiva. Las medidas se habían concentrado en modificaciones legislativas tendientes a garantizar los juicios y evitar futuros quiebres del orden constitucional.

En ese mismo contexto, el gobierno anunció una serie de medidas pensadas para el futuro, en las que se procuraba evitar la repetición de episodios de estas características. Entre ellas se destacan:

- La derogación de leyes de carácter represivo contra la subversión sancionadas entre 1973 y 1983, y la creación de nuevas normas para la defensa a la democracia.
- La sanción de una ley contra la tortura en cualquiera de sus formas.
- La abolición de la jurisdicción militar para civiles.
- La reforma del Código Militar para abolir efectivamente la jurisdicción militar sobre delitos comunes cometidos en conexión con actos de servicio.
- La ratificación de varios tratados internacionales de derechos humanos.

Este último punto expresaba una clara vocación de poner el tema de los derechos humanos en la agenda de política exterior. La ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos implicó la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana. Por lo tanto, a partir de la etapa democrática las violaciones a los derechos humanos quedaron vinculadas con una instancia judicial internacional.

El conjunto de estas decisiones giraban alrededor del principio de igualdad ante la ley: "(…) implicaba llevar ante los estrados judiciales a líderes militares que habían sido todopoderosos hasta hacía poco tiempo atrás. Flotaba en el ambiente de la transición la idea de que "toda persona que había cometido una falta grave podía y debía ser procesada legalmente, llevada ente los tribunales, se tratare de quien se tratare". (Gargarella, 2010: 28)

La dimensión del planteo de Gargarella significa advertir que la democracia argentina se constituyó sobre el principio de igualdad ante la ley y con la búsqueda de la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos. Ambas dimensiones fueron propias de esta transición, circunstancia no compartida con el resto de los países de la región. Esta particularidad del caso argentino es la que generó tanto impacto y trascendencia internacional, y una bandera importante de la reinserción internacional del país.

Alfonsín creía que era posible una reconciliación nacional, no sobre la base de la impunidad, sino que, muy por el contrario, adscribía a la idea de pacto de gobernabilidad. Asumía el valor estratégico del estado de derecho, como pacto constitucional e irrenunciable para los actores del sistema político; era una búsqueda de

la refundación de la república, en un acuerdo en función de ciertos consensos y objetivos.

Las vivencias europeas de la posguerra brindaban innumerables experiencias al respecto: las recuperaciones institucionales de Alemania e Italia, y, por supuesto, la más cercana en el tiempo, de España. Alfonsín no encontró en dichas experiencias el modo de juzgar las violaciones de los derechos humanos, pero sí los proyectos de difusión de las funestas experiencias autoritarias, para utilizar la memoria histórica en función de una consolidación de la paz y la estabilidad institucional.

Esa estrategia implicaba demostrar que, más allá de los resultados de la justicia retroactiva, era importante promover el debate público sobre lo sucedido, y que se podían desarrollar políticas menos intrusivas que los juicios, como las comisiones de la verdad.

Alfonsín rechazó la propuesta de crear una comisión parlamentaria para avanzar en las investigaciones. El presidente quería evitar que dicha comisión se convirtiera en un escenario en el cual los líderes parlamentarios compitieran entre sí en la propuesta de sanciones más duras y ejemplares sobre los autores de delitos aberrantes. Por el contrario, deseaba comprometer a la sociedad en su conjunto, para generar conciencia sobre lo sucedido. En ese pensamiento estaba la idea de transformación de la lucha por los derechos humanos, en un compromiso activo por parte de la ciudadanía para con el destino de esta etapa democrática. En definitiva, deseaba evitar cierta indiferencia social que fuese funcional a las expresiones reaccionarias al proceso iniciado.

Para ello, propuso el 14 de diciembre de 1983, la creación de la Conadep, a través del decreto 187/83, cuyas características eran las de una comisión ejecutiva, funcionalmente ligada al Ministerio del Interior. Su función sería la investigación, en ciento ochenta días, del destino y paradero de las personas desaparecidas. Ésta podría recibir testimonios voluntarios e información y documentación de utilidad para la investigación judicial.

La trascendencia de esta comisión estuvo dada por su composición pluralista y muy representativa de la sociedad civil. Incluía al escritor Ernesto Sábato, a la periodista

Magdalena Ruiz Guiñazú, al jurista Ricardo Colombres, al prestigioso médico cirujano René Favaloro, al ex rector de la Universidad de Buenos Aires Hilario Fernández Long, al pastor protestante Carlos Gattinoni, al rabino Marshall Meyer, al Obispo católico Jaime de Nevarez, al filósofo y matemático Gregorio Klimovsky y al filósofo Eduardo Rabossi.

El justicialismo rechazó la posibilidad de participar en la comisión, e impidió la designación de los tres representantes de la Cámara de Senadores. La integración del poder legislativo quedó a cargo de tres diputados nacionales de la UCR, Santiago López, Hugo Piucill y Horacio Huarte.

Quien presidió la Comisión fue Ernesto Sábato, y la tarea desempeñada generó un fuerte impacto en la sociedad, con la entrega del informe al presidente el 20 de septiembre de 1984. El trabajo incluyó más de 50.000 carillas, una lista de casi 9.000 casos de personas desaparecidas, un registro de 340 centros clandestinos de detención y más de mil acusados por violaciones a los derechos humanos.

El informe llevó la denominación de "Nunca Más", y en sus páginas se desnudó la crudeza de las circunstancias vividas entre 1976 y 1983, período que se caracterizó por una negación y ocultamiento sistemático por parte de las autoridades de facto acerca de lo sucedido. Lo oprobioso de la clandestinidad fue una herramienta por demás eficiente para que se desconociera 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.

En el país, los crímenes de lesa humanidad jamás fueron reconocidos por sus ejecutores, según consta en el informe. “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' " (Nunca Más, 1985: 8).

La represión se ejerció en forma sistemática e indiscriminada sobre: "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 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" (Nunca Más, 1985: 9).

Ceferino Reato[82] 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 irrecuperables; 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" (Muiño, 2013: 90).

El contenido del informe de la Conadep 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 Alfonsín "Sábato entregó las abultadas carpetas y pidió la pronta publicación del material. Hacerlo

[82] Ceferino Reato, periodista argentino, especializado en el análisis de los temas de la violencia política en la década del ´70.

conocer a la opinión pública nacional e internacional era, precisamente, uno de los objetivos que teníamos" (Alfonsín, 2013: 42).

La tarea de la Conadep fue de enorme trascendencia a partir de la publicación del informe que tuvo records de venta en el país y fue traducido a varios idiomas. La estrategia de una comisión pluralista fue sumamente exitosa, ya que se abocó a su tarea, sin inmiscuirse en los aspectos intrincados de la política nacional.

Durante el trabajo de relevamiento empezaron a surgir las diferencias en referencia a las acciones de justicia retroactiva. Según Nino, "La relación entre Alfonsín y los más extremos grupos de derechos humanos fue un tanto tensa. (…) cuando intentamos explicar la política general del gobierno, las Madres respondieron que todos los desaparecidos debían retornar vivos y que todos los responsables debían ser castigados" (Nino, 2015: 152).

Estos debates se tornaron incompatibles entre las posiciones maximalistas de los grupos más duros de los organismos de derechos humanos, y los principios expresados en la política del gobierno. De alguna manera, se había perdido la real dimensión de lo que implicaba juzgar al menos a los máximos responsables. En el exterior había una comprensión distinta de esta tarea; de hecho, la Conadep recibió la cooperación de Naciones Unidas, de la OEA, y de varios países centrales, a los efectos del aporte de material humano y técnico para avanzar en la búsqueda de pruebas y evidencias para el desarrollo de las investigaciones.

La colaboración de los organismos internacionales fue decisiva para demostrar que en la Argentina no se habían cometido excesos, sino que se desarrolló un plan sistemático que incluía la colaboración entre las dictaduras de la región, en aspectos vinculados a inteligencia, seguimiento, detención y traslado de prisioneros, a través del "Plan Cóndor".

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 trascendente informe de la Conadep.

4.B. El juicio a las Juntas Militares

La fiscalía comenzó su investigación sobre la base de 670 de secuestros seleccionados del informe referenciado. 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.

Las implicancias internacionales del juicio pueden verificarse en los medios periodísticos de la época, en los cuales resulta evidente que tuvo más impacto en Europa que en los Estados Unidos. Debemos destacar el apoyo de los gobiernos europeos a la tarea iniciada, con manifestaciones favorables de la sociedad civil y de grupos de intelectuales. Todos ellos veían en la experiencia argentina la continuidad de los procesos de justicia retroactiva, que estaban aún vigentes en Europa luego de las tragedias fascistas de la Segunda Guerra.

La relevancia internacional del juicio quedó en evidencia con la enorme presencia de medios extranjeros acreditados, y con la participación de personalidades internacionales durante las audiencias. Por ejemplo, el director de derechos humanos de la ONU, Theo Van Boven, atestiguó "que las Naciones Unidas habían recibido numerosas quejas al respecto de la situación de los derechos humanos durante el régimen militar" (Nino, 2015: 157).

Del inicio del juicio surgieron las declaraciones de los funcionarios más importantes de la gestión de Isabel Martínez de Perón, quienes rechazaron que los decretos del año 1975 habían habilitado la represión. Argumentaron que la solicitud de la participación de las Fuerzas Armadas en el aniquilamiento de la subversión, se refería a la limitación de sus acciones, y no a la eliminación física de las personas que participaban en dichos movimientos insurgentes.

Por otro lado, era evidente la actitud corporativa de los integrantes de las fuerzas militares y de seguridad involucradas en las acciones, quienes sistemáticamente negaron las acusaciones y reiteraron los argumentos que encuadraban a los episodios, en términos de un guerra interna, tal como lo habían definido las instancias superiores de las tres fuerzas en el denominado Documento Final.

La consternación de la sociedad a medida que se desarrollaban las audiencias, era replicada por los medios nacionales e internacionales. La sensibilidad social al respecto fue generando un clima altamente favorable a que se produjeran condenas ejemplificadoras.

El testimonio de Erick Stover, director de la American Science Association, tuvo un fuerte impacto en la opinión pública, porque: "(…) identificó los cadáveres de una familia entera, incluidos los niños, que habían sido muertos con disparos de armas" (Nino, 2015: 157).

El Almirante francés Antoine Sanguinetti relató su encuentro con el almirante Montes, canciller argentino en esa etapa, en el que le consultó por las monjas francesas desaparecidas, Alice Domon y Léonie Duquet. El funcionario argentino respondió "que era extraño mostrar preocupación acerca de esas monjas cuando un ejecutivo de la fábrica Peugeot había sido asesinado por la guerrilla". El ex editor del Buenos Aires Herald, Robert Cox, testimonió que "se sintió presionado para no publicar las listas de las personas desaparecidas" durante el proceso militar.

La consumación de este proceso se concretó con las sentencias del día 9 de diciembre de 1985. La resolución del tribunal estableció la condena a cadena perpetua para Jorge Videla y Eduardo Massera; 17 años de prisión para Eduardo Viola; 8 años de prisión para Armando Lambruschini; y cuatro años y medio de prisión para Orlando Agosti, siendo absueltos Leopoldo Galtieri, Omar Graffigna, Jorge I. Anaya y Basilio Lami Dozo.

La trascendencia del juicio tuvo un impacto extraordinario; no había antecedentes históricos de un hecho de estas características, en las que un estado democrático, con plena vigencia del estado de derecho, lograra revisar su pasado, construir una verdad

histórica e inapelable, y condenar a los jefes de sus propias Fuerzas Armadas como responsables de un plan represivo sistemático implementado desde el poder estatal.

Además, ese juicio reveló 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 describió un escenario solo asimilable a las experiencias cometidas por el régimen nazi durante la Segunda Guerra mundial. La transición democrática argentina fue la única de la región que llevó adelante una investigación tan exhaustiva sobre la tortura, la muerte y la desaparición forzada de personas ejecutadas por la dictadura militar.

En ese contexto, el juicio a las Juntas Militares no tenía parámetros internacionales; se hizo referencia a los tribunales militares internacionales de Núremberg[83]. La sola mención o intento de comparación demuestra lo trascendente de los sucesos, que despertaron un enorme interés y expectativa en el mundo occidental.

Según Nino, "si comparamos la experiencia argentina con las de Europa luego de la Primera Guerra mundial, las del sur de Europa en los setenta, las de Latinoamérica de los ochenta, las de Europa oriental de los noventa, con el período que siguió a la Guerra de Vietnam, o el que siguió a los regímenes dictatoriales en Asia y en África, el de justicia retroactiva en la Argentina aparece como un intento bastante impresionante e intrépido. El intento griego de justicia retroactiva, es tal vez el más parecido al argentino, a pesar de que Grecia condenó a más criminales, y que los gobiernos griegos subsiguientes no sancionaron indultos" (Nino, 2015: 200).

Las imágenes del juicio recorrieron el mundo a través de los medios de la prensa, que especialmente realizaban cobertura de las jornadas. Su difusión habilitó la reinserción de la Argentina como un país emblemático en la lucha por la verdad y la justicia, como ninguna otra democracia en transición había intentado, generando una solidaridad internacional y el respeto hacia nuestras autoridades públicas.

[83] Juicio de Núremberg, iniciativa de las fuerzas aliadas para juzgar a los responsables del Holocausto diseñado y ejecutado por el nazismo en Europa.

Esta consideración positiva fue clave para el gobierno de transición. "Más allá de los vaivenes que caracterizaron la implementación de estas medidas, (…) muestra que la Argentina utilizó no solo el repertorio completo de los procedimientos comprendidos en el menú de la justicia transicional sino también que, en comparación con el resto de los casos latinoamericanos, la variedad, alcance y estabilidad de las medidas implementadas fue significativamente más amplia" (Smulovitz, 2013: 246).

Es evidente que el tipo de transición incidió en las posibilidades de avance y progreso de la justicia retroactiva. Sin embargo, no definió en forma determinante cada situación. Para el avance de la justicia era indispensable que existiera una clara decisión política del nuevo gobierno para promover las investigaciones. Aplicando este criterio al caso argentino, la transición por colapso fue importante para sostener el discurso de la búsqueda de justicia. Sin embargo, el gobierno transicional enfrentaba una enorme cantidad de aspectos legales tendientes a evitar las investigaciones. Esos escollos fueron superados por la convicción de avanzar y mostrar al mundo una transición que se consolidaba a partir de la verdad y la justicia.

Las comparaciones demuestran la profundidad del tratamiento que los distintos gobiernos transicionales dieron a la cuestión. "El éxito relativo de la justicia retroactiva en la Argentina, a diferencia de lo ocurridos en Chile, Brasil y Uruguay, puede ser explicado por el periodo de tiempo transcurrido. (…) La correlación entre la demora (…) y su éxito puede ser explicada debido a la sobrevivencia de los autores, la preservación de las pruebas y la fuerza de los sentimientos retributivistas en la gente" (Nino, 2015: 205).

Hay algunas conclusiones evidentes que surgen del proceso de justicia retroactiva en Argentina; el primero fue la falta de acuerdo por parte de los partidos políticos y de los organismos defensores de los derechos humanos, acerca de cómo avanzar en la búsqueda de verdad y justicia, cuestión que debilitó claramente la posición del gobierno transicional.

El segundo, la presión internacional sobre la cuestión. "La posición de los grupos que defendían los derechos humanos hubiera sido más fuerte si hubiese estado respaldada por una norma de derecho internacional. Pero este fortalecimiento habría sido dirigido

contra el gobierno y no contra los grupos más resistentes de las fuerzas militares" (Nino, 2015: 333).

Y la tercera, la defensa corporativa de los miembros de las fuerzas militares y de seguridad, que no realizaron ni autocrítica, ni ningún otro aporte en pos de lograr un proceso de reconciliación con la sociedad.

Estos tres aspectos demuestran las enormes dificultades que la transición enfrentó para lograr avanzar en los juicios, y que configuran a los mismos como un aspecto emblemático de la transición argentina y de su dimensión transnacional.

4.C. La trascendencia internacional de la política de derechos humanos

La trascendencia de la política implementada puso a la Argentina en el centro de los debates internacionales acerca de la viabilidad de los procesos de justicia retroactiva, y, fundamentalmente, de las dificultades políticas que tales decisiones implicaban.

Tan importante fue esta cuestión, que frente a la crisis militar de 1987[84], el gobierno argentino recibió un importante respaldo desde los más variados colores del arco político mundial, desde Ronald Reagan hasta Fidel Castro, pasando por François Mitterrand, Felipe González y Daniel Ortega.

Pero ese compromiso internacional era insuficiente cuando se trata de limitar a un poder corporativo como el de las Fuerzas Armadas. "El espíritu posterior a Núremberg de enviar a autores de crímenes en contra de los derechos humanos a cortes internacionales parece ser muy sensato. Las violaciones a los derechos humanos están, junto con crímenes como el terrorismo, el narcotráfico y la desestabilización de gobiernos democráticos, en una categoría de actos que pueden, dada su magnitud, exceder la capacidad de las cortes nacionales para manejarlos internamente" (Nino, 2015: 340).

[84] 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.

La situación de Argentina fue emblemática para expresar una línea de trabajo acerca de la búsqueda de justicia. “En líneas generales, luego de terminada la dictadura militar (…), la sociedad y la política pusieron un acento muy especial en la recuperación de los derechos civiles y políticos arrasados por el gobierno anterior. La Corte Suprema de esos años acompañó estas iniciativas y tendió a refrendar o ampliar ese círculo de derechos, que llegaron a abarcar derechos tales como los del debido proceso; no-censura; divorcio; consumo personal de estupefacientes; objeción de conciencia; etcétera” (Gargarella, 2013: 295). Había en el país una idea muy clara de recuperación amplia de derechos, para lo cual se señalaba que ése era el camino hacia la rehabilitación institucional y, fundamentalmente, de la paz social.

A partir de estos acontecimientos, la Argentina promovió una internacionalización de las políticas de derechos humanos, en todos los foros internacionales, tal como lo expuso Caputo en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU: “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” (Masi, 2014: 171).

La línea estratégica expresada por el canciller fue puesta de manifiesto en distintas decisiones gubernamentales, entre ellas la activa participación argentina para formalizar en 1985, junto con Brasil, Uruguay y Perú, el decidido apoyo al "Grupo Contadora”, a los efectos de agilizar las gestiones tendientes a la búsqueda de paz en América Central. La continuidad de esta política se mantuvo vigente, como tema de la agenda para el gobierno argentino, a lo largo de toda su gestión, a través de su participación en el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, llamado “Grupo de Río”.

La proclama idealista de paz posibilitó tomar decisiones claramente identificadas según Russell (1987) con premisas “éticas y no ideológicas”, como por ejemplo fue el copatrocinio dado por la Argentina en 1985, a la propuesta brasileña de creación de una Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS).

La activa participación argentina en la creación de la ZPCAS, como vía de acercamiento entre Sudamérica y el África Subsahariana, tuvo como objetivos centrales la

profundización de una política de cooperación sur – sur que garantizara la paz y la no proliferación de armamentos nucleares en la región.

La presencia argentina en este tipo de foros estuvo íntimamente ligada al discurso acerca de la preocupación por la vigencia de los derechos humanos y la democracia; esa impronta le otorgaba importancia a la relación del país con la cuestión africana. En 1987, se creó la Dirección de África Subsahariana dentro de la Cancillería, y fue el propio presidente quien expresó, en reiteradas ocasiones, su compromiso en la materia y su rechazo a lo que definía como esa "intolerable perversión que es el racismo".

Fue posición oficial de la Cancillería la condena al racismo en Sudáfrica. En julio de 1985. "El gobierno de la República Argentina observa con profunda preocupación el creciente deterioro de la situación de la República Sudafricana. (…) 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" (Buffa, 2006: 121).

La exposición de motivos anteriores finalizó su recorrido con la ruptura de relaciones diplomáticas el 22 de mayo de 1986, frente a lo que consideraba "un régimen institucionalizado de discriminación racial (…) que constituye un peligro para la paz y la seguridad internacionales" (Buffa, 2006: 123).

En el mismo sentido se firmó 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. Además se adhirió el 4 de febrero de 1985 a "La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes", aprobada por la ley 23.338 en 1986.

La Argentina participó 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 ella alertaban sobre los riesgos implícitos de la carrera armamentista, convergencia de jefes de estado denominada "Grupo de los 6 por la Paz".

Desde su creación, este Grupo solicitó a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, la suspensión de los ensayos, la producción y el emplazamiento de armas nucleares y de sus sistemas de lanzamiento, seguidos por una reducción sustancial de los arsenales nucleares. Su finalidad era el impulso de un plan que promoviera la reducción de armas y el consiguiente traslado de dichos recursos al desarrollo económico y social de los países en desarrollo.

En enero de 1985, se realizó una nueva reunión del grupo en Nueva Delhi. En una entrevista de prensa transcripta por Cisneros y Escude (2000), Alfonsín explicitó los objetivos de la posición argentina en materia de desarme:

- El retorno a la distensión entre las superpotencias (situación percibida por el gobierno radical como condición necesaria para la autonomía de la región).
- La separación de América Latina del conflicto entre las dos superpotencias por el predominio mundial.
- La ausencia de armas nucleares en la región.
- La no intervención de la OTAN en los países que se hallaban fuera de Europa (en referencia a la cuestión de Malvinas).
- El acuerdo de posiciones con otros gobiernos, particularmente de América Latina, con el objetivo de democratizar el sistema internacional.

En definitiva, el gobierno utilizó todos los medios disponibles para expresar su compromiso con la plena vigencia del estado de derecho, y del cumplimiento irrestricto de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Esta declaración representaba un emblema de una nación pacífica que luchaba contra todo tipo de violencia. La expresión utilizada fue la de “potencia moral”, y expresaba con claridad la idea de un intento de reinserción internacional, cuyos resultados le permitieron al país recuperar parte del prestigio perdido durante la etapa dictatorial.

4. D. Malvinas, un tema de paz como parte del discurso de los derechos humanos

Debe incluirse en esta línea de trabajo el tratamiento del tema de Malvinas, aspecto central de la agenda del país, que ha tenido y sigue teniendo un importante desarrollo en el área de las relaciones internacionales. Su consideración merece una profundización que excede el objeto de estudio hasta aquí presentado, pero que, debido a su importancia no puede ser soslayado. Los aspectos que interesa relevar sobre la cuestión, giran en torno a cómo el gobierno transicional intentó reivindicar la soberanía sobre el territorio en disputa, a partir de un discurso de paz. Para ello realizó ingentes esfuerzos por evitar la discusión acerca de las consecuencias de la guerra, con una reivindicación de la lucha diplomática histórica argentina por Malvinas, previa al episodio de 1982.

Las dificultades de esa estrategia merecen dos aclaraciones previas. En primer lugar, el gobierno aspiraba a mostrar en el mundo que el pueblo argentino era pacífico, y que el conflicto bélico fue el resultado de una acción irracional emprendida por un régimen autocrático y no representativo. El segundo aspecto era la convicción del gobierno de una necesidad de someter la cuestión en todos los foros internacionales, para evitar que la disputa territorial se diluyera como resultado de la guerra y del principio realista de que la "victoria da derechos".

Toda situación posterior a un conflicto bélico mantiene tensiones y dificultades para el diseño de la política exterior, con ingredientes complejos que, en este caso, obligaban a tener una interpretación articulada de los problemas de soberanía territorial. "La Argentina que heredó Alfonsín mantenía tres hipótesis de conflicto principales que establecían una fuerte presión para el mantenimiento de un elevado presupuesto militar. A pesar de los avances en la cooperación con Brasil, aún persistía la hipótesis de conflicto con ese país y, además se mantenían la hipótesis con Chile y Gran Bretaña" (Battaglino, 2010: 172).

Debían desarrollarse estrategias diferenciadas para cada conflicto, pero todas tendrían que ser convergentes en un elemento común: la demostración cabal y explícita de una política exterior que propusiera soluciones dialogadas. Éstas debían estar contenidas en las de reglas del juego internacional, y serían reivindicatorias de las expresiones de paz y respeto por los derechos humanos. Contenidas en ese diseño, las decisiones del

gobierno transicional fueron reivindicativas acerca de la soberanía argentina sobre las islas, con fuerte protagonismo en los organismos internacionales.

El margen de acción del gobierno sobre el tema estaba muy acotado, en palabras del propio canciller: "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" (Caputo, 1989: 262).

Cualquier error en dicha estrategia pondría en riesgo el enorme esfuerzo que el gobierno hacía por mantener una participación activa en los foros internacionales, en referencia a las cuestiones de los derechos humanos, paz e integración. El tratamiento del tema exigía una ecuación compleja: la reivindicación de la soberanía sobre el territorio en disputa y, al mismo tiempo, la erradicación de la imagen de un país impredecible que había estado dispuesto a ir a la guerra.

Tan expuesta quedó esta posición que: "La prioridad del gobierno democrático fue tomar distancia de la política exterior de la dictadura para mostrar a la comunidad internacional que la democracia argentina tenía un firme compromiso para negociar en el orden internacional, incluso temas espinosos, como fuera el de las Islas Malvinas, y llegar a resultados políticamente aceptables por la vía pacífica" (Alcaniz, 2013: 255).

Esto incluía la necesidad de recomponer relaciones con Gran Bretaña y con sus aliados europeos y, muy especialmente, con Estados Unidos. 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 expresó al finalizar su gestión Dante Caputo: "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" (Caputo, 1989: 263).

¿Cuál era el beneficio de esta política de paz? "Una reputación de no agresión beneficiaba a la estabilidad porque, si otros estados le asignan un valor positivo a decisiones que comunican intención pacífica, como por ejemplo, acceder a tratados se seguridad multilateral, la comunidad internacional debería buscar invertir en la estabilidad política (y económica) del país" (Alcañiz, 2013: 257). Ampliando este argumento, hay bastante coincidencia entre los especialistas, al considerar que los regímenes democráticos jóvenes requieren de prestigio internacional para la consolidación y estabilidad interna. Para el gobierno, el tema Malvinas exigía la recuperación del protagonismo de reclamo pacífico en los ámbitos internacionales, sin connotaciones que exacerbaran las proclamas nacionalistas de los sectores más cercanos al poder militar.

El análisis del conflicto incluía la reformulación del rol de las Fuerzas Armadas, y por eso se impulsó el tratamiento de una nueva ley de Defensa que definiera dicha circunstancia. En 1988, con la sanción de la ley 23.554, se establecieron los lineamientos generales para las Fuerzas Armadas en democracia.

En ese nuevo diseño, la defensa nacional implicaba la coordinación de todas las fuerzas de la nación. El objetivo era la solución de aquellos conflictos de origen externo, que requerían del empleo de las Fuerzas Armadas en forma disuasiva o efectiva. La tajante diferenciación entre la defensa nacional y los conflictos que atañían a la seguridad interior, perseguía el fortalecimiento democrático y la profesionalización de las Fuerzas Armadas; el objetivo quedaba reducido a la hipótesis de conflicto por Malvinas, ya que se habían logrado avances sustanciales en la relación con Brasil y Chile.

Sin embargo, el gobierno no tuvo en su haber avances significativos en el reclamo de soberanía sobre las islas. Esta situación se ha mantenido constante en estas tres décadas de continuidad institucional, y ha permanecido como el gran tema de jerarquía en la agenda de seguridad internacional del país, y uno de los más conflictivos de la región.

Es importante destacar que la falta de resolución acerca del tema Malvinas no impidió avanzar en el control por parte de las autoridades civiles sobre las Fuerzas Armadas, así como el mantenimiento de su subordinación. "La democracia argentina ha alcanzado

importantes conquistas en el plano de las relaciones político – militares. A pesar de logros y retrocesos (…), la subordinación militar es indiscutida y se ha avanzado en la implementación de un extendido y sólido control civil democrático. De la misma forma, las Fuerzas Armadas han experimentado un proceso de transformación cultural y de apego a las instituciones y normas de la democracia" (Battaglino, 2013: 272).

La reformulación del tema Malvinas a partir de la voluntad de diálogo y solución pacífica del conflicto, es muestra cabal de la estrategia del gobierno para externalizar su política de derechos humanos y su expresión idealista de "potencia moral".

Los esfuerzos de Alfonsín por avanzar en su política de derechos humanos, no pueden ser analizados solamente en términos de los desafíos que implicaba la consolidación institucional. Había una amalgama muy potente entre esa estrategia y el diseño de su política exterior, marcada por una reivindicación permanente de la paz y de los valores humanistas que hacen posible la convivencia de los pueblos. Las virtudes y defectos de aquellos esfuerzos serán retomados en la conclusión. Esta situación no impide que afirmemos que esos valores incidieron notablemente en el diseño de la política exterior de la transición democrática.

Capítulo 5

El acuerdo de paz con Chile

El acuerdo de paz con Chile fue una genuina expresión de la política de reinserción internacional por parte del gobierno transicional, en un intento por desandar el camino de la confrontación y la violencia. El episodio expresó con claridad las intenciones centrales de la política exterior argentina. En dichas intenciones merece destacarse la decisión de resolver un conflicto que tenía una extensa trayectoria de enfrentamientos bilaterales, y que había puesto a ambos países al borde de un enfrentamiento bélico.

El gobierno radical desplegó como argumento central la cuestión de la paz. Éste constituía una estrategia superadora de cualquier circunstancia coyuntural, y desactivaba en la medida de lo posible toda hipótesis de conflicto. Esta situación debe ser interpretada como una necesidad transicional, es decir, sustentada en la hipótesis de que la posibilidad de conflictos era un elemento potenciador del rol militar en la vida institucional del país. La importancia de tal argumento quedó demostrada en la postergación de la innumerable cantidad de diferencias que, efectivamente existían entre el gobierno democrático argentino y la todavía vigente dictadura militar chilena.

La descripción de esta línea argumental merece ser analizada en el inicio del tratamiento del problema para comprender la lógica del diseño de la política exterior argentina. La situación interna de Chile en 1984 era compleja, con un proceso dictatorial que no estaba dispuesto a producir ninguna concesión en términos transicionales. Esto regía, por lo menos, hasta el final del plazo establecido en la reforma constitucional de

1980, la cual fijaba la convocatoria a un plebiscito[85] en 1988. Lo contradictorio de la vida política chilena radicaba en cierta fortaleza interna que el régimen mantenía, a pesar del desprestigio internacional al que estaba sometido, como resultado de las denuncias por violaciones de los derechos humanos.

Para el gobierno argentino había tres elementos muy fuertes que podían justificar el mantenimiento de una confrontación con la dictadura chilena, para su propia sustentabilidad interna. En primer lugar, se encontraba la historia de enfrentamientos con Chile, situación que mantenía una rivalidad entre ambos pueblos. El segundo elemento, era la evidente colaboración de la dictadura de Pinochet con Gran Bretaña, durante el conflicto de Malvinas. Esto podría haber sido utilizado con un sesgo nacionalista por parte del gobierno argentino. Y por último, marcamos la oposición a la figura de Pinochet, lo cual constituía una oportunidad para realizar denuncias en foros internacionales, ya que se podría remarcar la diferencia entre una transición democrática pujante por la verdad y la justicia, frente a una dictadura que mantenía capacidad de coerción y aspiraba a permanecer en el poder.

Estos tres elementos eran atendibles en un contexto donde el gobierno tenía enormes dificultades, y en una sociedad en la que existían numerosos antecedentes de búsqueda de cohesión y apoyo en términos de la construcción de un enemigo externo. Las razones por las que no se eligió ese camino pueden ser el fruto de una nueva investigación que este trabajo no está aún en condiciones de ofrecer; sin embargo hay claras evidencias de por qué se optó por el camino del acuerdo.

La opción de la paz brindaba otras condiciones no menos importantes que las tres enunciadas con anterioridad. En primer lugar, existía un intento por abandonar la imagen de país beligerante creado como resultado de la guerra de Malvinas. Por lo tanto, la paz era prioritaria frente a la necesidad de reinserción internacional del país.

El segundo aspecto atendible era la estabilidad interna. La resolución de las hipótesis de conflicto era funcional a debilitar el rol de las Fuerzas Armadas en la política doméstica.

[85] 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.

La potencialidad de algún conflicto retrotrae la situación a etapas superadas, donde los sectores militares tenían centralidad y poder de decisión. Evitar esa circunstancia era funcional para consolidar el gobierno civil.

Un tercer elemento, fue la cuestión interna chilena. El acuerdo debilitaba a los sectores beligerantes de la dictadura; la eliminación del conflicto fortalecía a la oposición democrática al régimen, cuya cercanía con el gobierno de Alfonsín era evidente.

La decisión se sustentó en el pensamiento de que la consolidación democrática no dependía solo de cuestiones domésticas, era necesario avanzar para que todos los países de la región fueran hacia procesos de cambio. Este argumento les otorgó a las transiciones de la década del ’80 un atributo que no tuvieron otras etapas anteriores: la preocupación por progresar en términos democráticos en toda Sudamérica, lo cual exigía un rol muy activo en las agendas de política exterior. Era necesario poner énfasis en los aspectos relevantes de la integración territorial y económica.

El cambio en la relación bilateral fue interpretado como una opción para desandar el camino de la violencia y el conflicto. Se avanzaría así hacia un proceso de paz, con acciones positivas para la consolidación democrática.

5.A. Breve historia de la conflictiva relación bilateral

La conflictiva relación entre Argentina y Chile presentaba antecedentes de disputas territoriales desde el siglo XIX, resultado de una relación geográfica establecida en ambos lados de la Cordillera de los Andes. Con 7200 kilómetros de longitud y 4400 metros de altura promedio, la cordillera actuó como una barrera natural que siempre dificultó la relación entre ambos países. Como elemento adicional, en gran parte de esa frontera la densidad de población fue y es históricamente muy baja, especialmente en la Patagonia argentina y al sur de la ciudad de Puerto Montt, en el lado chileno.

Las diferencias geográficas entre ambos países son notables, Chile tiene un gran desarrollo longitudinal con 4329 km de largo y con una escasa latitud, que llega a tener un punto de estrecho mínimo de 90 km. La característica dominante de su territorio es la Cordillera de los Andes; es un país de montañas, asentado sobre una zona altamente

sísmica y volcánica, donde las planicies representan el 20% del territorio y solo el 12% es apto para cultivo.

Para Chile la ocupación efectiva de su territorio ha sido una política de estado. Lo accidentado de su relieve requirió de un esfuerzo que siempre expresó su vocación soberanista. Sus Fuerzas Armadas desempeñaron una constante acción destinada a ocupar, permanecer y proteger el territorio y sus zonas limítrofes. Esas acciones siempre se enfrentaron con las adversidades de la naturaleza. Por ejemplo, se sigue necesitando circular por territorio argentino para llegar por vía terrestre a las australes ciudades chilenas de Puerto Natales y Punta Arenas.

Los contrastes son por demás evidentes; la enorme llanura argentina ha definido un proceso de integración territorial claramente “atlantista", con un modelo macro cefálico en Buenos Aires. Esta situación estructura su perspectiva de desarrollo desde el interior hacia el puerto, virtualmente de espaldas a la cordillera.

Estas características han definido una actitud más activa, por parte de Chile, en la ocupación de las franjas australes del territorio, lo cual generó una importante cantidad de controversias entre ambos países. Específicamente, en lo que se refiere al conflicto por el Canal Beagle, los antecedentes se remontan al tratado que en 1881 resolvió los principales puntos de conflicto.

Dicho tratado adjudicó la Isla de los Estados, los islotes adyacentes y las demás islas sobre el Atlántico, a la Argentina; Chile recibía, en cambio, todas las islas al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos. Sin embargo, se omitió legislar sobre las aguas del canal, las islas e islotes que se encuentran entre la isla grande de Tierra del Fuego y la isla Navarino, y sobre las islas Picton, Lennox y Nueva.

En 1904 se iniciaron negociaciones para la fijación de límites. Fracasó el acuerdo firmado en 1915, y se retomaron negociaciones entre 1938 y 1948. A mediados de la década del ’50 se produjeron incidentes, y las negociaciones se desarrollaron sin lograr una solución definitiva. Los breves gobiernos de Frondizi e Illia habían avanzado

en principios de acuerdo con sus pares democráticos chilenos, Alessandri[86] y Frei Montalva[87]. Sin embargo, los quiebres del orden constitucional en Argentina, interrumpieron esos avances, por lo que se dificultaron las chances reales para resolver la cuestión.

La aceptación del laudo británico en 1971 incluyó que la futura determinación de la Corte Arbitral, debería ser obligatoria para las partes. Como el laudo arbitral británico en 1977 reconoció la soberanía chilena sobre las islas Lennox, Nueva y Picton, esto fue el detonante de una aceleración del conflicto.

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 Massera[88]. Éste fortaleció su postura con los sectores nacionalistas del Ejército, que no compartían la actitud conciliadora del entonces presidente de facto Videla.

La radicalización de ambas posiciones durante la década del '70, no impidió la coincidencia en otros aspectos relevantes de la relación, como la coordinación de políticas represivas, dentro del denominado Plan Cóndor. Esta complementariedad en los aspectos vinculados con la represión, no puede llevar al equivocado razonamiento de que las distintas dictaduras en la región eran aliadas. Hubo situaciones ambiguas donde convergen aspectos de cooperación y de fuerte rivalidad, como ha sido el caso de Argentina y Chile.

Aunque tomemos en cuenta los aspectos de confrontación y los de coordinación, frente al fallo del laudo británico, se potenciaron las posiciones radicalizadas con gestos de inflexibilidad, que impidieron el avance de las negociaciones. "El gobierno chileno emitió en julio de 1977 el decreto de líneas de base rectas, que, a partir de su

[86] Jorge Alessandri Rodríguez (1896-1986). Ingeniero y político chileno. Fue presidente constitucional entre 1958 y 1964.
[87] Eduardo Nicanor Frei Montalva (1911-1982). Abogado, periodista y político chileno. Fue presidente constitucional entre 1964 y 1970.
[88] En todo el Proceso de Reorganización Nacional, las posturas del Comandante en Jefe de la Armada Almirante Emilio Eduardo Massera expresaban los lineamientos del sector más duro de las Fuerzas Armadas, con posiciones muy radicalizadas en los temas de relaciones con Chile, Brasil y Malvinas.

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 Beagle en el mes de junio, luego del fracaso de la misión Torti[89]; 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" (Cisneros y Escude, 2000: c.68–Chile-1).

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, en la provincia de Mendoza, el 19 de enero de 1978; y la siguiente, el 20 de febrero, en la localidad de Puerto Montt. En esta última ciudad, 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.

Sin embargo, continuaron las declaraciones belicosas de ambos lados, con mutuas medidas de provocación. En septiembre y octubre de 1978, "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" (Cisneros – Escude, 2000: c. 68-Chile-1).

[89] Se denomina a la misión encabezada por El contraalmirante Julio Torti en diciembre de 1977 ante el gobierno chileno.

En el momento en que quedó ignorado el laudo británico, la conflictividad entre ambos países encontró algunos frenos en actitudes pacifistas por parte de las Iglesias de Argentina y Chile. Del lado argentino, se destacaron las posiciones de monseñor Pio Laghi, y del cardenal Raúl Primatesta. Ambos entendían que la única posibilidad real de evitar la guerra estaba determinada por la intervención directa del Vaticano, situación que pudo concretarse sobre finales del mes de diciembre de 1978.

5.B. El laudo Papal

El 21 de diciembre ambos países fueron notificados por el Vaticano de la designación de monseñor Antonio Samoré, quien llevaría 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 el reconocimiento de 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.

Fue el inicio de una nueva etapa de negociaciones, "El 12 de diciembre de 1980, (…) 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" (Cisneros y Escude, 2000: c.68–Chile-1).

La falta de claridad en referencia a la cuestión bioceánica postergó la solución. 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, pero los compromisos frente al Vaticano, también. La solución se alejó cuando Argentina inició el conflicto bélico por Malvinas, por lo que abandonaba todo tipo de gestión diplomática al respecto.

Sin solución, el conflicto fue transferido en 1983 al debe del inventario del nuevo gobierno democrático como un problema más, con el agregado del nuevo ingrediente que implicaba la actitud del gobierno chileno durante el conflicto Malvinas. En referencia a esta cuestión, es importante diferenciar dos aspectos: una, la actitud formal del gobierno, y la siguiente, la de la sociedad chilena.

La sociedad chilena fue simpatizando con la entrega y el esfuerzo de los soldados argentinos a lo largo de la guerra: "(…) 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 (…) 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." (Cisneros y Escude, 2000: c.69-Chile-10)

Por el contrario, la dictadura chilena no respaldó la solicitud argentina de aplicación del TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) ante la OEA, en abril de 1982. Las consecuencias sobre la actitud del gobierno chileno fueron un elemento importante en los debates políticos en torno a la solución pacífica. Son oportunas las recientes manifestaciones del ministro de Defensa chileno, a quien se consultó por las declaraciones efectuadas por el militar británico Sidney Edwards[90]. En ellas se afirma que la ayuda de Chile a su país fue crucial en las Malvinas. El ministro 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" (Díaz, 2014: 58).

[90] Sidney Edwards, ex oficial de la Fuerza Aérea Británico 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.

Las posturas diferenciadas entre el gobierno dictatorial y la actitud de la sociedad chilena, fueron un pequeño resquicio sobre el cual el gobierno transicional argentino pudo argumentar acerca de la hermandad de ambos pueblos. Se soslayaban así las actitudes y decisiones del gobierno dictatorial chileno. Como sostiene Battaglino (2010), "para Alfonsín la solución del diferendo limítrofe con Chile era prioridad número uno de su gestión", y por lo tanto, era necesario encontrar argumentos que hicieran sustentable su propuesta de paz.

5.C. Cambio de gobierno – cambio de estrategia

La convicción de que la resolución de las distintas hipótesis de conflicto era útil para la consolidación democrática, fue al argumento más contundente utilizado por el gobierno transicional, para avanzar en la propuesta de paz con Chile.

La solución del diferendo era estratégica para modificar el conflicto por cooperación. En los lineamientos básicos de la nueva gestión, había una clara tendencia a poner fin a las hipótesis de conflicto con los países vecinos. Según Eissa (2013), esa decisión se constituyó en uno de los pilares de la política de defensa.

Tal como fue explicado en el apartado del capítulo 4, para el nuevo gobierno la hipótesis de mayor complejidad era la de Malvinas, circunstancia que obligaba a concentrar la política de defensa en esa cuestión. Para ello, se desplegaban todas las herramientas diplomáticas, con la finalidad de resolver los conflictos de la relación con Chile y Brasil.

La posible solución de ambas cuestiones era, para el gobierno, de vital importancia para la consolidación de la transición en pos del avance de las aperturas en el resto de los países. Esto implicaba especialmente a Chile, ya que en Brasil estaba claramente planificado el cronograma electoral.

La estrategia del proceso de paz con Chile contempló la posibilidad de producir soluciones graduales, con eje central en una garantía de la gobernabilidad. "El gobierno de Alfonsín avanzó en la resolución de los diferendos limítrofes pendientes con Chile y

profundizó el proceso de cooperación con Brasil. La exitosa distensión que resultó de tales decisiones permitió legitimar una importante reducción del presupuesto militar y desactivar progresivamente los escenarios de conflicto con ambos países" (Battaglino, 2013: 266-267).

Para Alfonsín, 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 la crisis de Malvinas a cuestas, el gobierno tomó la decisión de resolver el problema. Tan potente era la decisión, que la gestión radical minimizó la provocativa actitud del gobierno de Pinochet de reanudar las relaciones comerciales con las autoridades británicas en Malvinas. Dichas relaciones reactivaban las proclamas anti chilenas de los sectores nacionalistas más radicalizados, de los conservadores y de las fuerzas militares.

Previo al cambio de gobierno argentino, se produjo 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 de Casaroli, el gobierno democrático actuó en forma decidida a cerrar el tema, cuestión que se materializó con la firma de la Declaración Conjunta de Paz y Amistad, el 23 de enero de 1984, a menos de dos meses de la transición gubernamental.

El acuerdo recibió el completo respaldo del radicalismo y sus aliados; el peronismo actuó en forma ambigua, como resultado de sus divisiones internas que emergieron luego de la derrota electoral. La oposición más frontal provino de los sectores nacionalistas de derecha, vinculados con las Fuerzas Armadas, quienes veían en el acuerdo una claudicación de la soberanía argentina frente al expansionismo chileno.

La posición del gobierno debe ser analizada, poniendo especial atención en las preocupaciones que la gestión transicional tenía, para poder avanzar en temas que permitieran la pronta reinserción internacional del país.

La reflexión propuesta alrededor de la cuestión, contempla los costos y beneficios en un sentido más amplio del que significaba la cuestión territorial. Resulta evidente que, el

haber colocado este tema como prioridad en la agenda, fue un eslabón importante de la condición transicional. Si para la dictadura argentina éste era un tema de prioridad soberanista que puso en riesgo la paz con el pueblo chileno; el escenario de la reapertura democrática exigía propuestas novedosas, con prioridad en la desmilitarización de la política argentina y la ampliación de procesos transicionales en la región.

Este acercamiento entre Argentina y Chile expresaba una nueva interpretación de los temas regionales. "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" (Oelsner, 2004: 63).

Era evidente que Alfonsín estaba mucho más preocupado en la búsqueda de la estabilidad interna, que en las condiciones de la transición chilena; sin embargo, ambos aspectos fueron absolutamente compatibles y facilitadores para la elaboración del acuerdo.

Alfonsín entendía que la ratificación del laudo papal generaba una serie de situaciones muy favorables. De hecho, hubo en la posición del gobierno una idea reiterada de asimilar las cuestiones de paz con democracia, en todas y cada una de sus intervenciones.

En la ratificación del laudo papal, el gobierno transicional expresó la convicción de poder superar estas históricas dificultades, a través de una negociación que no se detuvo en la cuestión limítrofe. Había una estrategia deliberada para proponer cooperación en detrimento del conflicto.

El gobierno insistió en líneas argumentales que difundían las ventajas de la paz. Estas circunstancias remitían al modelo de solución de controversias de la posguerra europea, que había producido acuerdos graduales tendientes a la paz y la consolidación institucional democrática.

Entre los argumentos utilizados en los documentos oficiales de la época, las expresiones eran harto elocuentes de esa relación concreta entre transición, democracia y paz. “La soberanía popular recuperada el 30 de octubre de 1983, da a la soberanía nacional su verdadera dimensión según el concepto tradicional argentino. El pueblo en su conjunto, a través de sus hombres y mujeres concretos, resulta el único protagonista y destinatario de la política, tanto interior como exterior, ya que ambas no son más que dos manifestaciones de la misma concepción, que desde el nacimiento de la Nación a la vida independiente anima la idea de la Revolución Americana” (Diferendo Austral, 1984: 17).

La cuestión limítrofe nunca estuvo en un segundo plano, porque eso habría significado la creencia de que hubo negligencia, cuestión que está muy lejos de la línea argumental del trabajo. Pero la documentación demuestra la explícita vinculación que el gobierno hizo entre la búsqueda de la paz y la estabilidad institucional, entre la política doméstica y la política internacional. “Con el acuerdo alcanzado se dio cumplimiento al mandato votado por la inmensa mayoría del pueblo argentino en el sentido de solucionar el diferendo austral en el marco de la mediación papal y se ha logrado el cabal reconocimiento del principio bioceánico como fundamento político de toda solución duradera. Con el reingreso a la vigencia integral del derecho internacional, la República fortalece su posición dentro de la comunidad internacional, pone fin a un periodo errático, recobra la credibilidad" (Diferendo Austral, 1984: 17).

Los argumentos llegan a sostener que la paz con Chile fue parte de una política gradualista. Significaba un paso hacia el progreso, que posibilitaría la concentración del esfuerzo nacional para solucionar los graves problemas en otras áreas.

No se discutió con exclusividad sobre el eje territorial, se propuso una discusión más amplia que abarcaba el destino de la sociedad. Significaba una épica de la responsabilidad histórica y de la asimilación de la complejidad de dicho contexto político.

Los ejes de la cuestión territorial se concentraron entonces en el principio bioceánico, como logro diplomático argentino, ya que, si bien el laudo establecía que las tres islas

en cuestión quedaban bajo soberanía chilena, se respetaba el principio por el cual Chile poseía jurisdicción sobre el Pacífico, y Argentina, sobre el Atlántico.

El gobierno reivindicó que el acuerdo expresaba la mejor tradición de la política exterior argentina. “La idea de que la paz es el estado normal de las naciones, la plena vigencia del derecho tanto dentro del estado como en las relaciones internacionales, el concepto de soberanía implica primariamente la capacidad de relacionarse con el resto del mundo con pensamiento, criterios y acciones autónomas, la absoluta convicción de que 'los hombres deben ser sagrados para los hombres y los pueblos ser sagrados para los pueblos' " (Diferendo Austral, 1984: 17).

La insistencia en la eliminación gradual de los conflictos, como paso hacia el desarrollo y la prosperidad, le brindaban al gobierno razones sólidas para profundizar el camino iniciado. Había en la defensa del acuerdo, una importante cantidad de referencias a las oportunidades económicas que generaba la condición de paz, fundamentalmente en las zonas de frontera y en la Patagonia argentina. Esto otorgaba sentido de planificación estratégica a la decisión.

Las referencias económicas de la cuestión no se limitaban a la cuestión del progreso. En un escenario de dificultades por la renegociación de la deuda, la paz era una oportunidad para aliviar las asfixiadas cuentas públicas, ya que disminuían los gastos en defensa. "La hipótesis de conflicto armado con Chile impedía reasignaciones presupuestarias con finalidades distintas a las de defensa y, tanto en Argentina como en Chile, fortalecía las posiciones de los sectores militares más intransigentes” (Rodríguez, 2011: 122).

Alfonsín estaba decidido a llevar adelante una política activa para la solución definitiva. Su discurso giraba en torno a la construcción de la paz con Chile, evitando la referencia al gobierno dictatorial de Augusto Pinochet. Según relata 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.”

La democracia argentina fue solidaria con la oposición democrática. En la opinión de Alconada Sempé (2011), en la asunción de Alfonsín, los partidos políticos democráticos chilenos ocuparon un lugar central en la ceremonia, accediendo a dialogar, por ejemplo, con Felipe González, y con la mayoría de los líderes democráticos de la región.

La descripción del ex vicecanciller incorporaba las "quejas formales de la Cancillería chilena que sostenía que Argentina ejercía injerencia en asuntos internos del país trasandino." Según su relato, el protagonismo de la oposición chilena tuvo, en el momento del saludo del presidente, una casi idéntica condición protocolar que con el manifestado hacia los representantes formales del gobierno chileno. Esto resultaba, para Pinochet, "un acto inadmisible".

Para Alfonsín, los límites territoriales se volvían difusos a la hora de discutir ideas; confiaba plenamente en el avance democrático regional y eso lo distanciaba del régimen de Pinochet. Aunque sus expresiones siempre estaban contenidas en un marco de prudencia, eran muy claras acerca de las prioridades democráticas. En declaraciones públicas[91], en marzo de 1984, sostuvo: "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 eran claramente rechazadas por la dictadura pinochetista, y, aunque no impidieron la firma del tratado en cuestión, sí mantuvieron distantes las relaciones entre ambos gobiernos, hasta que se produjo la transición democrática chilena en 1989.

Era evidente que, para el gobierno argentino, la prioridad era la paz, y no la relación bilateral con el gobierno de Pinochet. De hecho, una vez concertada la solución limítrofe, la actitud de Alfonsín fue siempre activa para mantener la relación con la oposición democrática chilena. Estos gestos se interpretaban como un aporte a la salida electoral del país trasandino.

[91] Diario Clarín, 20/03/1984, Buenos Aires, Argentina.

Las relaciones con Chile progresaron en forma más lenta que con respecto a Brasil. 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 chilena tuvo un costo social y productivo inmenso, que fue brutalmente reprimido por su gobierno dictatorial; sin embargo, caracterizó 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 decidió varios años antes de la globalización, y eso lo alejó de la asfixiante y compleja realidad regional, marcada por el endeudamiento y la inflación. De esa forma, esto fijó metas distintas en su agenda de política exterior.

Chile ingresó 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 fueron los dos únicos países de la región, cuyo PBI creció en esta etapa; esto se debió, básicamente, al aumento de algunos de sus "commodities", como el zinc, la madera y los frutos de mar. Esta situación no se dio en el resto de las exportaciones de la región, que tuvo precios a la baja en alimentos (la harina de soja, azúcar, cacao, café), el algodón, algunos minerales (plata, estaño y bauxita), y el petróleo.

Por lo tanto, la situación del país trasandino era distinta a la de Argentina y Brasil, países mucho más comprometidos con su renegociación de la deuda y la implementación de medidas tendientes a la estabilización de su moneda. El proceso económico chileno no fue interrumpido ni alterado por quienes encabezaron la transición democrática; inclusive para la gestión de Patricio Aylwin, esa inserción internacional era un activo que no se podía perder. Chile optó por una estrategia de regionalismo abierto, que consistía en una relación positiva con la región, pero con una política constante, permanente y activa de búsqueda de entendimientos con otros actores internacionales. Estas relaciones se ven como complementarias y no como antagónicas.

Todos estos elementos incidieron en la decisión del gobierno argentino para avanzar en las negociaciones; el riesgo de esperar a la transición era demasiado lejano. Alfonsín

estaba decidido a cerrar la cuestión limítrofe por el Beagle; resolver el conflicto era importante porque respetaba los lineamientos básicos de la gestión, determinados en una prioridad por la paz y la reinserción internacional.

La propuesta presidencial obtuvo absoluto respaldo en el radicalismo, con la sola excepción del Senador Nacional por el Chaco, Luis León. Se consolidó la posición oficialista, con la propuesta de la firma de una acta de coincidencias del día 7 de junio de 1984. Dicha propuesta contenía algunos considerandos importantes: "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" (Masi, 2014: 172).

Con estas convicciones, el gobierno argentino desarrolló las conversaciones diplomáticas para saldar el conflicto, a pesar de que existían resistencias internas sobre la cuestión, expresadas por sectores militares y una parte importante de la oposición política. Según relata Storani (2011), en el justicialismo, tanto el presidente del bloque de Senadores, Vicente Saadi, como el presidente del bloque de Diputados, Diego Ibáñez, expresaban una posición contraria al acuerdo; sin embargo, la oposición justicialista estaba dividida en ambas Cámaras.

En ese contexto, Alfonsín tomó una decisión muy arriesgada y novedosa. EL 25 de julio de 1984 convocó a un plebiscito no vinculante, para aceptar o rechazar la propuesta papal. Los argumentos fueron varios e interesantes:

- 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 la cadena nacional de radiodifusión, el presidente sostuvo: "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".

Las sutilezas del discurso presidencial fueron el resultado de una ajustada propuesta diplomática. Es difícil encontrar referencias puntuales a la dictadura chilena o al presidente de facto. Era un mensaje hacia el futuro, y tenía en cuenta a la integración como potenciadora del desarrollo y del progreso, con una implícita vocación por la salida democrática chilena. El gobierno tenía plena conciencia de que los dos procesos transicionales más difíciles de resolver eran, sin lugar a dudas, el caso de Chile y el del gobierno autocrático del Paraguay, éste último liderado por Alfredo Stroessner con continuidad en el poder desde el golpe de estado del año 1954.

Por lo tanto, era muy importante evitar las referencias a que el acuerdo se firmaba con una de las dictaduras más represivas del Cono Sur, lo cual, de alguna manera, esmerilaba los atributos del tratado. Los argumentos utilizados sostenían que el gobierno dictatorial chileno era una circunstancia de su historia, y que la continuidad irrenunciable de la relación que el estado argentino tenía y debía mantener con el estado chileno y su pueblo, exigían otorgar una solución al diferendo.

En la opinión de Storani (2011), "El presidente Alfonsín tenía plena conciencia de las críticas que recibiría por pactar con un gobierno dictatorial." De hecho, la oposición justicialista en el Parlamento no se reservó nada y descalificó el acuerdo, por la condición de ilegitimidad del gobierno de Pinochet. Con respecto a ese aspecto, Storani recuerda los argumentos utilizados en el Parlamento para defender el acuerdo, 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 estrategia estuvo claramente direccionada hacia el concepto de paz; Caputo defendió la posición del gobierno frente a las críticas opositoras que hablaban de claudicación de soberanía. "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" (Cisneros y Escude, 2000: c.69-Chile-3).

Este argumento fue muy utilizado a lo largo de la campaña de difusión por el voto a favor del acuerdo. Se insistía en la idea de paz e integración como herramientas útiles para iniciar un camino de prosperidad. Son, además, muy elocuentes las referencias a la integración económica y a las condiciones de reconstrucción europea. "Muchos son los proyectos concretos que podrán efectivizarse en muy poco tiempo dentro de un marco mutuamente beneficioso para nuestros países, cuya no integración solo favorece a adversarios comunes de la región, y el aliento que dará a su concreción la paz y la concordia obtenidas permitirá que se multipliquen las iniciativas y que las provincias fronterizas puedan acordar en la práctica (…) numerosos arreglos que impulsen el progreso" (Diferendo Austral, 1984: 17).

Todo este andamiaje de justificaciones fueron muy potentes a la hora de buscar consenso en la ciudadanía, estrategia clave para un proceso complejo. El plebiscito no vinculante fue un mecanismo de presión popular sobre los parlamentarios que se oponían al tratado. En definitiva, se propuso tomar una decisión de política exterior para construir legitimidad democrática, en una relación abierta con la ciudadanía y su participación directa acerca del contenido del acuerdo.

La discusión en torno a la consulta fue muy activa, especialmente por parte del gobierno, que promovió masivas campañas de información para el voto positivo por el tratado. Inclusive en los establecimientos educativos se desarrolló una importante tarea, que despertó un renovado interés por las cuestiones territoriales y por las

perspectivas de paz. Aún hoy se recuerda el debate televisivo entre el canciller y el senador Saadi; fue uno de los pocos debates políticos desde la restauración democrática hasta el presente, que, sin restricciones y con intensidad, despertó mucho interés por la cuestión en la ciudadanía.

El gobierno sostuvo con solidez una serie de argumentos difíciles de rebatir, al decir que la desaparición fáctica de esta hipótesis de conflicto implicaba para la Argentina:

- La certeza para terceros estados de que ésta era una región de paz.
- La disminución de la capacidad de Gran Bretaña para interferir en la región, con el apoyo de países hermanos.
- Una orientación y concentración de planeamientos y estrategias militares en otros posibles teatros de conflicto.
- La descompresión de la situación de crisis que la hipótesis de conflicto creaba a la población patagónica y al país en general.
- La extinción de los cultores de la guerra, a partir de la desaparición de la misma.

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 del mismo. La posición más clara y homogénea fue la del gobierno, con un discurso acerca de la paz y la superación de conflictos. Esto le permitió obtener, el 25 de noviembre de 1984, un apoyo masivo en la consulta.

Si consideramos que la votación era optativa, el hecho de que haya concurrido casi el 60% de la población, de los cuales el 82% se expresó a favor del acuerdo de paz, demostró el apoyo popular al acuerdo.

El resultado de la consulta popular fue clave para ejercer presión 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, lo cual tuvo un efecto determinante sobre los sectores nacionalistas cercanos a los militares. La desactivación del conflicto fue un

aporte fundamental a la estabilidad institucional argentina y, por consiguiente, a los procesos transicionales de la región.

Es interesante el sentido de novedad que el tratado incorporó como valor simbólico. "Representa el más alto ejemplo de esta vía alternativa a dar apoyo a una política fundante de derechos. El acuerdo, (…) resultó ratificado por un plebiscito mayoritario que, además y para mejor, fue precedido por una serie de debates públicos entre políticos del oficialismo y de la oposición en torno a las ventajas y desventajas del Tratado. (…) implicó transparencia, discusiones públicas basadas en el intercambio de argumentos, cuotas similares de exposición para el oficialismo y la oposición (…) El éxito del emprendimiento fue mayúsculo, coronado por una participación popular altísima en la consulta, y un voto favorable al acuerdo" (Gargarella, 2010: 32). Es la contracara perfecta de la arbitrariedad y desparpajo de la decisión dictatorial de recuperar las Islas Malvinas por medio de la violencia.

La Argentina dictatorial había expresado como reivindicación de soberanía, la recuperación en forma violenta de un territorio; a dos años de aquel tremendo episodio, el gobierno transicional concretaba un acuerdo de paz, lo sometía a consideración popular, pasaba por las dificultades de un debate parlamentario, y, con toda esa legitimidad institucional, ratificaba la voluntad nacional de mostrarse al mundo como un país dispuesto a salir de la oscura y violenta experiencia autoritaria.

El tratado que fue firmado por los cancilleres en el Vaticano el 29 de noviembre de 1984, "(…) 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. (…) Asimismo, el acuerdo creaba una Comisión Binacional permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física entre los dos países" (Cisneros y Escude, 2000: c.69-Chile-6).

El resultado del acuerdo fue relevante para los sectores opositores chilenos, quienes consideraron que la eliminación de esta hipótesis de conflicto significaba una debilidad para el ala dura del régimen pinochetista. El gobierno argentino avanzó en gestos hacia los sectores democráticos opositores. "En el Congreso de la Nación argentino, desde diferentes sectores políticos se contribuyó a focalizar la 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" (Rodríguez, 2011: 128). Este tipo de acciones promovió un fluido intercambio entre líderes democráticos, lo que aceleró la organización de los partidos opositores al régimen de Pinochet.

La solución definitiva del diferendo por el Canal Beagle, le permitió al gobierno intentar un avance en la posibilidad de abrir canales de negociación con el fin de adelantar la transición chilena. La posición argentina nunca encontró en Pinochet ninguna chance real de diálogo al respecto, razón por la cual los esfuerzos de la gestión de Alfonsín estuvieron empeñados en fortalecer la posición de los partidos democráticos opositores chilenos.

La posición del gobierno argentino fue encontrando espacio en el escenario regional; por ejemplo, la actitud de Brasil, luego de la transición, fue de clara coordinación con Argentina. "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 delegación de congresistas brasileños a Chile, invitados para una asamblea parlamentaria internacional con participantes latinoamericanos y europeos." (Hirst, 1987: 474).

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

Es muy claro el testimonio de ex presidente Ricardo Lagos al respecto: "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'. Sé 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" (Rodríguez, 2011: 129).

La actitud de Alfonsín estaba dirigida a colaborar para el establecimiento de la democracia en Chile; pero sus declaraciones eran cuidadosas, en el sentido de que intentaba identificar con claridad las diferencias que existían en la oposición chilena con el gobierno de Pinochet. El presidente siempre se expresaba en favor de los partidos políticos democráticos, y nunca de los movimientos violentos organizados. En la opinión de Jesús Rodríguez[92], el gobierno argentino "realizaba ingentes y reservadas gestiones para evitar el desarrollo de la guerrilla chilena en manos del denominado Frente Patriótico Manuel Rodríguez". Según la opinión del dirigente radical "dejan también constancia de ello el propio gobierno cubano y el dirigente comunista chileno Volodia Teitelboim", quienes no coincidían con la posición de Alfonsín al respecto, e impulsaban estrategias de confrontación violenta y directa contra Pinochet.

Luego del acuerdo, el gobierno argentino impulsó la reivindicación de los temas de paz y derechos humanos, que afectaban la posición internacional de la dictadura chilena. Por citar dos casos: el apoyo argentino a la resolución de condena contra el régimen de Pinochet en la comisión de Derechos Humanos de la ONU, en marzo de 1987, que contrastó en ese mismo mes y ámbito con la abstención argentina frente a la resolución

[92] 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. Se desempeñó brevemente como Ministro de Economía del presidente Alfonsín en el año 1989.

de condena a Cuba. También fue relevante el apoyo argentino a la posición boliviana en el reclamo a Chile por la salida al mar.

La transición democrática chilena era de vital importancia para consolidar la estabilidad regional. Estas circunstancias le permitían a Alfonsín mostrarse al mundo como alguien que ejecutaba políticas democráticas y pacíficas tanto en el plano interno como en el externo. De esa manera, promovía mejores expectativas para la región en el escenario internacional.

En definitiva, "El tratado de Paz y Amistad" ha sido considerado como un aporte muy importante para la paz y la democracia; ese reconocimiento se mantiene en casi todo el arco político democrático chileno y argentino, y, en perspectiva histórica, también en el mundo académico.

"El notable Tratado (…), 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." (Cisneros, 2006: 64).

El reconocimiento general de las condiciones del acuerdo alcanzado, tiende a ser explicado por las positivas consecuencias que trascendieron a la propia gestión del gobierno transicional. A partir de la interpretación de este análisis, el avance en términos de la integración con Chile ha cobrado importancia con la consolidación de su proceso democrático, y, muy particularmente, con la continuidad de las cuatro gestiones de la Concertación Democrática[93]. Esto posibilitó que la relación bilateral se convirtiera en una prioridad de la agenda de la política exterior.

[93] Las cuatro gestiones consecutivas de la Concertación Democrática fueron lideradas por Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010).

“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, (...) concertar políticas a fin de ‘regionalizar los problemas y sus soluciones’ y fortalecer las formas representativas en el continente.” (Russell, 1987: 454).

El proceso histórico ha demostrado que este acuerdo fue un punto de inflexión que permitió avanzar en términos de una integración política y económica sin precedentes. Por esta razón y a partir de la aceptación de que otras variables han incidido en el camino indicado, no hay demasiados argumentos para desmerecer la trascendencia política del hecho seleccionado.

Entre los logros posteriores deben mencionarse: la solución definitiva de conflictos en la frontera bilateral, el avance en la integración económica, y el progreso sostenido del intercambio social, especialmente en las zonas de frontera. Esto último implica una colaboración permanente ante desastres naturales o complicaciones de cualquier tipo, los cuales son resueltos en forma conjunta por las fuerzas militares y de seguridad de ambos estados.

La influencia del modelo europeo en la cuestión tuvo claras y evidentes connotaciones que, en definitiva, demuestran que la solución del conflicto consolidó la posición a favor del diálogo, la paz y la integración. También promovió expectativas de inserción internacional y de prestigio para el país, afianzando la imagen internacional de la Argentina y del liderazgo pacífico y democrático del gobierno transicional.

Capítulo 6
La integración con Brasil

La elección del proceso de integración con Brasil para explicar la influencia del modelo europeo en la transición democrática, hace, en primera instancia, una explícita referencia a la consideración de los pasos graduales que hicieron posible el acercamiento y la integración entre ambos países.

Las referencias de los dos capítulos precedentes han intentado vincular las cuestiones de los derechos humanos y de paz, con connotaciones evidentes de la Europa de la posguerra. El análisis de la integración con Brasil es el argumento final de ese recorrido.

La integración europea puede ser descripta como un proceso histórico. Sin embargo, se mantiene como tema central del debate en el ámbito de las relaciones internacionales. La Unión Europea sigue siendo el proceso de mayor integración en el mundo contemporáneo, y es la única que ha avanzado sobre cuestiones institucionales que incluyen la superación de la *intergubernamentalidad*. Logra, de esta forma, llegar a comprometer a los estados miembros en la inédita experiencia de la *supranacionalidad*.

Éstas son razones más que suficientes para pensar qué motivos llevaron a Argentina y a Brasil a iniciar, en aquel contexto, un proceso de integración. Este proceso, con avances y retrocesos, ha logrado mantenerse vigente como política común en ambos países, a lo largo de estas últimas tres décadas. La sola posibilidad de describir dicha continuidad, es funcional a la demostración de la incidencia del modelo europeo en el diseño de la política exterior argentina de la etapa transicional.

La particularidad de este último capítulo es la demostración de que el proyecto de integración tiene notables similitudes al de la CEE, por la idea de integración y por el propio diseño institucional.

La experiencia europea (tal como fue analizado en el capítulo 1), remite claramente a una experiencia de posguerra, mientras que los casos sudamericanos responden a las traumáticas salidas de regímenes autoritarios. A pesar de las notables diferencias, en ambos casos hay una preocupación por la paz y por las condiciones necesarias para establecer, en forma definitiva, la consolidación democrática.

La política exterior argentina mostró una clara tendencia en estas cuestiones, cuyas manifestaciones evidentes fueron el acuerdo de paz con Chile y la integración con Brasil. Estos hechos estuvieron determinados por la convicción del gobierno argentino acerca de que las condiciones de estabilidad no dependían exclusivamente del plano interno, sino que tenían una importante vinculación con las circunstancias del sector externo, con especial énfasis en la relación con los países de la región.

Es necesario realizar algunas salvedades en la relación entre el caso europeo y el sudamericano. La conformación de una política eficiente de integración en Europa, dependía fundamentalmente de la superación del histórico conflicto entre Francia y Alemania, mientras que la traslación hacia el escenario sudamericano de los años '80, requería de un entendimiento entre Argentina y Brasil.

La articulación entre ambas naciones era posible a partir de una mirada dirigida a Europa. Alfonsín[94] afirma, en octubre de 1985, al recibir el premio *Príncipe de Asturias*: "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 CEE, el presidente manifiesta: "Confirmando la cada vez más clara evidencia de que el mundo marcha hacia grandes espacios de integración regional. En Iberoamérica estamos todavía en la etapa de las respuestas puntuales: a tal problema, tal respuesta colectiva. Cada situación

[94] Diario "El País", 06/10/1985, Madrid, España.
http://elpais.com/diario/1985/10/06/cultura/497401202_850215.html

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." Ésta es una clara manifestación del *institucionalismo liberal* que predominaba en el ideario del presidente argentino.

La histórica rivalidad entre ambas naciones por el liderazgo regional, es ampliamente descripta en la bibliografía histórica y de las relaciones internacionales. Argumentos tales como la colonización española en Argentina y la portuguesa en Brasil, la enorme incidencia de ambos territorios en la región, y la acumulación de recursos naturales por parte de los dos colosos regionales, dejaban en evidencia la importancia de lograr complementariedad desde el punto de vista regional. Debido a ésta y a otras circunstancias, dicha complementariedad nunca se había concretado.

6.A. Breve historia de la relación bilateral

La historia de la relación entre Argentina y Brasil estuvo marcada por la natural desconfianza entre los dos países más importantes, desde el punto de vista territorial y económico de Sudamérica, por procesos sociales y culturales bien diferenciados.

Como toda relación de países vecinos hubo procesos de acercamiento y de disenso. Entre los disensos más importantes, se puede citar el conflicto bélico entre 1825 y 1828, como detonante de la política portuguesa en el Río de la Plata. Este hecho influyó en la situación y el rol del proceso independentista de la Banda Oriental. La conformación en 1828 del Estado Oriental del Uruguay terminó de configurar un escenario geopolítico, en el que se interpuso una barrera entre las dos potencias territoriales de América del Sur. Éstas mantuvieron su rivalidad con conflictos fronterizos, prejuicios y desconfianzas mutuas.

Hubo un interregno en esa disputa, determinado por la Guerra de la Triple Alianza entre 1865 y 1871, proceso en el cual Argentina, Brasil y Uruguay se enfrentaron con el gobierno de Francisco Solano López en Paraguay. Esto finalizó con la ocupación del

territorio paraguayo y la firma de un tratado de paz en 1872. Éste fue el caso más emblemático de una alianza entre ambos países; el resultado final del proceso ha dejado un saldo lamentable para el pueblo paraguayo, sin ningún aporte para la integración regional.

En el año 1915 se firmó el Tratado del ABC (entre Argentina, Brasil y Chile), que acordaba la vía pacífica como herramienta prioritaria para la resolución de conflictos entre los tres países. Dicho acuerdo terminó siendo solo una intención, ya que no fue ratificado por los signatarios. Durante la segunda presidencia de Perón en 1953, se intentó reflotar el proyecto en un diálogo con los presidentes Ibáñez del Campo[95] y Getulio Vargas[96], pero tampoco logró concretarse.

La disputa por el liderazgo regional y de la relación con las potencias mundiales tuvo un punto de notable diferenciación en las actitudes asumidas durante la Segunda Guerra. La decisión del gobierno de Vargas de declarar la guerra al Eje que componían Alemania, Italia y Japón, fue acompañada por el envío de una fuerza expedicionaria compuesta por unos 30.000 soldados. Ésta dio batalla para la recuperación de Italia como parte integrante de las fuerzas Aliadas. Esta actitud se contrapuso con la neutralidad argentina, posición que se mantuvo inalterable a lo largo de todo el conflicto y que fue modificada con la declaración de guerra a Alemania en marzo de 1945 sobre la finalización del mismo.

La competencia por el liderazgo regional mantuvo la desconfianza entre ambos actores, que no encontraron un destino común frente al mundo. Luego del último esfuerzo de acercamiento en 1961 entre el presidente Frondizi y su par brasileño Janio Quadros[97], las relaciones entre ambos países se deterioraron. "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

[95]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.
[96]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.
[97]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, siendo reemplazado por su vicepresidente Joao Goulart quien gobernó el país hasta el golpe de estado de 1964.

Paraguay firman en abril de 1973 el Tratado de Itaipú), vistos como una amenaza para los países de aguas abajo" (Carreras, 2005: 27).

El equilibrio regional empezó a deteriorarse; hasta los años ´70 la relación entre Argentina y Brasil estaba claramente comprendida dentro del concepto de balance de poder[98]. "Argentina y Brasil poseían en 1950 el 22 y el 35 por ciento del poder sudamericano respectivamente (CINC)[99] conformando un balance bipolar en América del Sur" (Schenoni y Actis, 2014: 211). A partir de ese momento la presencia de Brasil en términos regionales opacó el rol de la Argentina, sin resolverse los aspectos relativos a la integración.

Tal como se hizo referencia en el capítulo 5, uno de los pocos elementos que potenciaron la coordinación de los gobiernos dictatoriales en la década del '70, estuvo concentrado en los aspectos represivos del Plan Cóndor. Allí, la estrategia de la dictadura argentina se asemejó mucho más al caso chileno que al brasileño. Es bastante reconocida en la bibliografía específica, la identificación del régimen autoritario en Brasil entre 1964 y 1985, como una *dictablanda*, expresión que no tiene ningún punto de encuentro con el caso argentino.

Estas circunstancias y algunos aspectos económicos, impulsaron al gobierno dictatorial de Videla a iniciar una etapa de diálogo con su par Ernesto Geisel, acerca del manejo de la cuenca hídrica, que también involucraba a la República del Paraguay y generaba una notable tensión en la relación bilateral.

Para comprender las condiciones de ese acercamiento, un elemento a considerar era la cuestión nuclear, ya que los importantes avances de Argentina sobre el tema, fueron un punto de presión para que Brasil aceptara la negociación sobre el tema hídrico. Con la llegada al gobierno del general Joao Figueiredo, se consolidó la negociación con la firma en 1979, del acuerdo multilateral sobre Corpus-Itaipú, lo cual vino a resolver dos

[98] El concepto balance de poder según diversos autores implica equilibrio militar, equivalencia en el desarrollo económico, siendo perfectamente autónomos y simétricos en los aspectos productivo, comercial y financiero.

[99] Medido por el índice compuesto de capacidades nacionales (CINC) del proyecto *Correlates of War,* esto es en relación a la participación de los países en el total mundial de producción de hierro y acero, gasto militar, personal militar, consumo primario de energía, población total y población urbana. La pertinencia de este indicador para medir el poder relativo de los actores de un sistema internacional es de uso frecuente en las relaciones internacionales.

años de disputas diplomáticas alrededor del problema de la medida de la cota en la represa de Corpus.

Este acuerdo tuvo explicaciones e implicancias diversas. En referencia a las explicaciones, la decisión del gobierno argentino fue un acercamiento a Brasil, así como la mejora de la relación bilateral comercial y la no apertura de otro frente de conflicto que desgastara la gestión. El eje militar de la misma estaba concentrado en el conflicto con Chile y en la represión interna. Del lado brasileño, el cambio de gobierno facilitó, por parte Figueiredo, mayores niveles de flexibilidad para mejorar su situación en la relación con Argentina, en consonancia con la crisis petrolera del modelo de desarrollo económico. Fue lo que se denominó la finalización del modelo de combustible barato, situación que afectaba notablemente el nivel de precios internos en Brasil.

Ambos aspectos determinaron niveles de coordinación en la relación bilateral, lo que profundizó la diferencia en la relación Argentina – Chile (determinada por el conflicto del Beagle), con respecto a la de Argentina – Brasil, que tenía mayores niveles de distensión y diálogo. La posición de Brasil durante el conflicto de Malvinas fue diametralmente opuesta a la de Chile, ya que, si bien la dictadura brasileña nunca justificó el uso de la fuerza en un territorio habitado por población civil, sí apoyó el reclamo de soberanía argentina sobre las islas en disputa. Así fue que acompañó la resolución para la aplicación del TIAR en la OEA.

Estos antecedentes no pretendían ser utilizados como la antesala de un diálogo fructífero entre ambos países durante la reapertura democrática, muy por el contrario, expresaban las desconfianzas mutuas y la falta de complementariedad a lo largo de los siglos XIX y XX. Si a fines de la década del ’70 existían márgenes para algún nivel de convergencia, desde la perspectiva de este trabajo, deben encontrarse más justificaciones en la decisión argentina que en la brasileña. Esas razones se sustentaron en el cambio de circunstancias que el gobierno argentino asumió acerca del desbalance en la relación, ya que existía una pérdida de capacidad de liderazgo regional frente a la potencialidad del desarrollo de Brasil.

Sobre este último aspecto, algunas cuestiones se revelan como importantes. No había unidad de criterio en el gobierno militar argentino, especialmente por parte de la Armada, que siempre criticó el acercamiento a Brasil como síntoma de debilidad. Esta expresión fue acompañada por los sectores nacionalistas y desarrollistas, que veían en la gestión de Videla y, muy especialmente, de su ministro de economía José Alfredo Martínez de Hoz, un pragmatismo económico que afectaba los intereses de la industria argentina. Las críticas expresaban una idea de que la solución del problema de coyuntura de la cuenca hídrica, tendría efectos perniciosos sobre la economía y la soberanía argentina, ya que posicionaban a largo plazo un liderazgo absoluto de Brasil en la cuenca del Plata. Esto constituiría un paso más que certero para la consolidación de su liderazgo regional.

Lo cierto y comprobable es que los términos del acercamiento quedaron acotados a las cuestiones de referencia, sin que pudieran avanzar en otros aspectos, donde la agenda bilateral mantenía importantes diferencias. Debemos resaltar la falta de cooperación en temas de defensa, y las diferencias en términos del escenario internacional. Ejemplo de ello es la relación sustancialmente distinta en la cooperación sur-sur, especialmente por el alto grado de inserción de la economía de Brasil en el continente africano.

6.B. El cambio en la relación a partir de la transición argentina

En ese contexto de acuerdos y diferenciaciones, la llegada al poder del gobierno democrático colocó, como un eje central de la agenda de política exterior, la relación con Brasil. En la era transicional, el análisis de la relación bilateral merece ser considerado en dos etapas. La primera se desarrolló entre 1983 y 1985, período durante el cual en Brasil se mantenía el gobierno dictatorial. En la segunda etapa, entre 1985 y 1989, ambos países recorrieron el camino de la transición.

En referencia a la primera etapa, existen claras diferencias entre la situación de ambos países. Este tema fue tratado en el capítulo 4, donde hemos explicado que las hipótesis de conflicto con Chile y Malvinas mantuvieron muy alto el gasto militar durante los gobiernos dictatoriales, presupuesto que fue necesariamente reducido por el gobierno democrático. Por el contrario, en Brasil, su gasto en defensa se mantuvo estable, lo cual

demostró un rol clave del poder corporativo militar entre las condiciones para el desarrollo del gobierno transicional.

Esto puso de manifiesto que la capacidad de incidencia de los sectores militares y de Itamaraty[100], fueron muy importantes en la transición y en el diseño de la política exterior de Brasil. Esta importancia se mantuvo en las distintas etapas (democráticas y no democráticas) de su historia reciente, con una estabilidad de criterios estratégicos que contrastan notablemente con las características del caso argentino.

La transición brasileña estaba claramente estipulada en un cronograma de apertura gradual, diseñado por el gobierno militar. Cuando asumió el gobierno argentino, en diciembre de 1983, las condiciones de la transición en Brasil estaban en plena vigencia, y existía previsibilidad acerca de las modalidades del traspaso de poder.

Ese proceso se había iniciado con una apertura gradual a mediados de la década del '70, y además, existía otro importante argumento y es que la dictadura en Brasil no había tenido características represivas similares al caso argentino o chileno, circunstancia que hizo menos traumática la condición de su transición. "En efecto, las transiciones fueron radicalmente distintas entre sí. Mientras que en Brasil fue iniciada en el propio seno del régimen autoritario y conducida (aunque no sin presiones sociales) por los militares qua gobierno (Stepan, 1988), en Argentina los militares salieron después de un estrepitoso colapso en Malvinas y no retuvieron una posición fuerte en términos institucionales o presupuestarios" (Schenone y Actis, 2014: 214).

El propio Alfonsín hace referencia a estas diferencias. "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" (Alfonsín, 2004: 43).

[100] Denominación que se utiliza para denominar al cuerpo diplomático de la República Federativa de Brasil.

La elección por colegio electoral del nuevo presidente en 1985 puso fin a un ciclo que se inició con el golpe de Estado de 1964, y que, si bien no es objeto de este trabajo, no puede dejar de mencionarse. El caso brasileño fue muy diferente al del resto de las dictaduras de la región. La denominación de *dictablanda* correspondía a la idea de un régimen en el que, si bien habían estado cercenadas las libertades individuales, y se había mantenido en prisión a unos cuatrocientos líderes democráticos, el gobierno dictatorial tuvo actitudes diferentes. Diseñó mecanismos institucionales destinados a preservar algunos aspectos formales que le permitieran transitar con éxito su gestión. El proceso de democratización se inició en 1974, con aperturas graduales desde los cargos municipales y legislativos. En 1978 se votó para los cargos de gobernador de los estados federales y, posteriormente, tuvieron lugar las elecciones parlamentarias de 1984 con su posterior conformación del colegio electoral en enero de 1985. Fue entonces que se designó la fórmula presidencial Tancredo Naves - 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 en temas económicos como el deuda externa y la relación comercial con el mundo.

Definidos como factores estructurales de la nueva relación, se habilitó un nuevo proceso. "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" (Paradiso, 1993: 193).

Estos conceptos habilitaron un fluido intercambio intelectual y político entre ambos países, que aceleró el proceso de acercamiento, "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" (Paradiso, 1993: 194).

Como la relación entre Alfonsín y Neves era óptima, la delegación argentina sufrió una gran desazón ante la internación y posterior muerte del presidente electo. La incertidumbre provocada ante la inesperada circunstancia fue resuelta por el Parlamento, que sancionó una ley especial para reconocer la condición del vicepresidente electo José Sarney, como habilitado para el ejercicio de la primera magistratura durante el período 1985-1990, en reemplazo del presidente electo fallecido antes de asumir.

Estas dificultades fueron objeto de comentarios acerca de la debilidad con que surgía el mandato del presidente Sarney, lo cual podía poner en duda la posibilidad de concretar la profundización de acuerdos que promovía el gobierno argentino. Además, el presidente electo era el representante del ala más conservadora de la alianza ganadora. Sin embargo, su gestión mantuvo la buena predisposición hacia Buenos Aires que había expresado Neves en la etapa previa.

A diferencia del caso chileno, en el que solo se había podido resolver un conflicto limítrofe, la nueva condición democrática de Brasil era, para el gobierno argentino, una oportunidad para impulsar un proceso de integración mucho más ambicioso. Era la gran posibilidad de una alianza estratégica.

Es interesante observar las diferencias entre las estrategias planteadas en cada caso. A partir de la condición del liderazgo democrático de Alfonsín, sus propuestas fueron de enorme importancia para la oposición democrática chilena, que valoró el aporte del gobierno argentino. Esta circunstancia obviamente no fue positiva para la relación bilateral con el gobierno de Pinochet; no obstante, no impidió resolver la cuestión limítrofe tal como fue referenciado en el capítulo anterior. Por el contrario, el liderazgo de Alfonsín no incide en la transición brasileña, en primer lugar porque las condiciones del proceso de cambio estaban claramente establecidas. Además, no había en 1983 graves denuncias sobre la represión ni sobre presos políticos que ameritaran la

gestión del gobierno radical, en referencia a las condiciones de los líderes democráticos de los partidos opositores brasileños.

Por lo tanto, las preestablecidas condiciones transicionales brasileñas eran de mucha utilidad para el gobierno argentino, que necesitaba esa transición para consolidar la democracia propia, mucho más que lo que los líderes opositores brasileños necesitaban de Alfonsín para lograr sus objetivos.

Con la apertura brasileña emergieron todas las propuestas integracionistas del gobierno radical. Esas ideas expresaban la ferviente adhesión del gobierno, al modelo de la CEE. Alfonsín había expresado con toda claridad sus deseos de establecer procesos de integración con los países limítrofes. "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" (Alfonsín, 1983: 132).

Según relata 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".

La convicción del presidente fue correspondida con la actitud de Sarney, que fue muy positiva hacia la Argentina, básicamente porque el déficit de la balanza comercial argentina exigía reformular las condiciones de ese aspecto de la relación bilateral. Con un marco más propicio al diálogo, se pudo saldar todas las cuestiones coyunturales, cuando el presidente brasileño aceptó transformar a la Argentina en su principal socio comercial. Como primer gesto se concretó 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, en mayo de 1985, los cancilleres de ambos países se reunieron en Buenos Aires para profundizar aspectos de la integración

comercial. Allí anunciaron la intención de ampliar las adquisiciones de trigo, petróleo y gas, como compensación por las restricciones en la compra de otros productos argentinos.

Los avances sobre los temas coyunturales fueron la oportunidad para diseñar estrategias comunes a mediano y largo plazo. Del lado argentino existía una decisión mucho más activa para avanzar en aspectos estructurales de la integración. La demostración más contundente de este proceso fue que, durante el primer año de la transición brasileña, se firmó la trascendente Declaración de Iguazú, base estructural del modelo de integración de ambos estados.

6.C. La integración como modelo estructural

El avance se vislumbró en noviembre de 1985. En esa oportunidad, "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" (Cisneros y Escude, 2000: c.69-Brasil-2).

Según relata Alconada Sempé (2011): "En la reunión de Foz de Iguazú, es 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, decidió aceptar el pedido, y ambos presidentes visitaron la represa. Como contrapartida, el presidente brasileño viajó a la Argentina y recorrieron el Centro Atómico de Bariloche." Estos elementos configuran un nuevo mapa de la relación, y muestran en el mundo una imagen distinta de la Argentina, que pretendía ser respetuosa de los tratados internacionales, y abierta a un diálogo constructivo en la región.

Con la consigna de unidad como negociación frente al mundo, los presidentes reemplazaron la rivalidad y la desconfianza como características centrales, por las 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, Alfonsín hizo referencia al encuentro de Foz de Iguazú y expresó: "El esquema de integración que nosotros 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" (Masi, 2014: 176).

En aquel proyecto estaba la posibilidad de acordar políticas, y también de incidir de otra manera en el mundo. No ocultaban las dificultades en la articulación de los distintos intereses nacionales; sin embargo, en la divergencia se observa con nitidez la posición gradualista europea de Alfonsín, cuando sostenía que: "La armonización de políticas entre ambos países no implica homogeneización de sus respuestas". Las dificultades en los temas comerciales, se mantuvieron a lo largo de toda la gestión, y fueron el aspecto más conflictivo de todo el proceso de integración.

Cuando en Julio de 1986 se comenzó con la puesta en marcha del PICE, su implementación fue la oportunidad de exponer al mundo niveles de competitividad externa, a una escala distinta de la que exhibían antes de los acuerdos. De hecho, se potenciaban la complementariedad y la cooperación tecnológica, como elementos coordinadores de una integración real de los procesos productivos en ambos países. "Basándose en principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría se detallan las etapas y mecanismos para dar cumplimiento al instrumento" (García Moritán, 2007: 27).

Se establecieron veinticuatro protocolos para la desgravación arancelaria en rubros estratégicos de la relación; entre ellos se destacan: 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 era la experiencia de la CEE, que serán las bases operativas para la posterior creación del Mercosur" (Hunt, 2007: 145).

La integración comercial necesitaba de articulación política; la prioridad era el desarrollo de los acuerdos. Los protocolos establecían 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 que abortara al proceso mismo." (Carrera, 2005: 72).

Las consideraciones propuestas por Carrera, manifiestan la visión política del proceso y el manejo real de las dificultades, con el propósito de evitar diseños macro que luego no podrían ser implementados. En esta nueva etapa de la integración, las acciones intentaban el logro de pasos graduales, pero permanentes, estables; la claridad de estas ideas se resumía en el pensamiento de que el proceso era irreversible, para combatir todo tipo de especulaciones tendientes a dar marcha atrás en la cuestión, como ciertamente había sucedido en otras oportunidades.

Había una evidente relación entre esta visión política y los procesos de integración de la CEE. En dicha relación se destacaban el gradualismo y la constante preocupación por el equilibrio en la relación bilateral, además de la oportunidad que estos acercamientos implicaban, en términos de la construcción de paz entre los países vecinos. En esta estrategia fue primordial la preocupación por la consolidación institucional. Por esta razón, ambos gobiernos entendieron que la complementariedad era una herramienta muy eficiente para brindar condiciones de previsibilidad y estabilidad a sus gobiernos transicionales.

"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" (Carrera, 2005: 72).

La declaración conjunta del PICE dejó asentados elementos muy importantes para la integración y la cooperación, como lo demuestran los siguientes incisos:
22- En los sectores de energía, transporte y comunicaciones, los presidentes manifestaron su intención de promover la complementación creciente entre los sistemas

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.
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 (...), así como en el acuerdo de cooperación existente sobre los usos pacíficos de la energía nuclear (...).
32- Por último, los Presidentes (...) 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 abarcaron: el intercambio de bienes de capital, proyectos de producción y distribución de trigo, complementación de abastecimiento alimentario, expansión del comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondos 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. "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" (Cisneros y Escude, 2000: c.69-Brasil-5).

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 requirió de una política de cupos que equilibrara la situación a favor del sector autopartista argentino. El tema comercial quedó definido en el marco de una relación política, que ponía al proceso en términos de crecimiento, con un sentido positivo para

todos los actores involucrados. Esta relación establecía acuerdos parciales para los sectores que veían afectados algunos de sus intereses corporativos.

El cuidado en el tratamiento de las cuestiones comerciales fue vital para evitar la potencialidad de los sectores reaccionarios al proceso integracionista. Era permanente la necesidad de compatibilizar la estrategia de mediano y largo plazo con los problemas de coyuntura. Estas cuestiones requirieron de una desgastante tarea por parte de funcionarios de primera línea; también fueron necesarias gestiones al más alto nivel, en lo que se denominó la diplomacia presidencialista. El uso excesivo de esa herramienta ha generado enormes inconvenientes a la relación, cuestión que excede al tratamiento de esta primera etapa. En ella la tarea presidencial era indispensable a los efectos de ratificar ante el mundo y ante los actores domésticos, cuál era la línea estratégica de inserción comercial de las economías nacionales. La falta de institucionalidad para la resolución de conflictos debe ser atribuida a la condición fundacional del proceso. Esta situación no justifica la carencia de evolución que en ese aspecto mantuvo la integración en su continuidad y desarrollo.

La estrategia del gobierno radical tomaba como referencia ineludible, a la integración europea, que justamente propuso soluciones institucionales a dicho proceso. En el pensamiento del presidente argentino, la construcción de institucionalidad era una condición indispensable para dar previsibilidad al proceso. La preocupación institucionalista del gobierno, se manifestaba con claridad al proponer avances en relación con otros aspectos no comerciales y menos tradicionales de las relaciones bilaterales. Era una permanente preocupación por elaborar cooperación en detrimento del conflicto.

Entre los aspectos medulares de la integración a largo plazo, se destacó la trascendente "Declaración Conjunta de Brasilia en Materia Nuclear", que se firmó en diciembre de 1986, y que, bajo la coordinación de la CNEA (Comisión Nacional de Energía Atómica) de Argentina y de la CNEN (Comisión Nacional de Energía Nuclear) de Brasil, colocó al tema nuclear en el plano de la integración y del afianzamiento de paz en la región. Era 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.

La intensidad de las negociaciones iniciadas fueron los antecedentes más importantes que hicieron posible la creación en 1990, de la ABACC (Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares), organización binacional, reconocida por la comunidad internacional como mecanismo eficiente del control y desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos.

Es evidente que el progreso en este tipo de acuerdos binacionales de control, excedía el marco de las cuestiones coyunturales de los gobiernos. Estos compromisos implicaban cuestiones centrales de la soberanía y de la seguridad nacional. El gobierno argentino estaba decidido a demostrar propuestas activas de su esfuerzo internacional por la paz; de hecho, la política nuclear en el plano interno fue transferida desde el área de Defensa a Cancillería, como un cambio de concepción política al respecto.

Los avances en el ámbito de la cooperación nuclear y la continuidad de la relación entre ambos países, dieron previsibilidad a la región como nunca se había logrado desde la declaración de las independencias. La resolución de las cuestiones de seguridad y de paz fortalecieron el proceso de integración bilateral para, posteriormente, evolucionar con sentido regional.

La construcción de confianza entre las dos potencias regionales generó un clima de expectativa positiva en torno a la nueva etapa, lo cual provocó un interés en la ampliación de los acuerdos concretados a terceros países. La etapa iniciada en 1985 propugnó dejar sentadas las bases institucionales de las políticas de integración, ya que se consideró al proceso como una estrategia regional de mediano y largo plazo. En primera instancia, se produjo en 1988 la incorporación de Uruguay, que posteriormente sería con Paraguay, la base estructural del Tratado de Asunción. Esto significó la creación formal e institucional del Mercosur en el año 1991.

6.D. Análisis de la dimensión política del proceso de integración

La dimensión política de los acuerdos firmados por Argentina y Brasil permite comprender la trascendencia de los procesos transicionales. La caída de los gobiernos dictatoriales generó una revisión de las relaciones regionales signadas por el conflicto. Los intentos de integración iniciados en 1985, expresaron una clara iniciativa de integración política con ampliación de vínculos comerciales. Lo que primó en la toma de decisiones fue un desandar el camino del conflicto, para intentar el progreso de la integración.

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 presidentes. Su "sintonía" personal favoreció notablemente la evolución del proceso.

Esta integración no fue un proceso exento de conflictos, pero puede sostenerse que el hecho de haber puesto énfasis 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 que los gobiernos que sucedieron a Alfonsín y Sarney pudieran avanzar en otros aspectos decisivos. Estas cuestiones serían el transporte, la energía o la educación.

Es evidente que, con la apertura democrática, la intensidad de la agenda diplomática de los jefes de estado aumentó notablemente. “En la práctica, esta intensificación de lo que se llama la ‘diplomacia presidencialista’ no hace otra cosa 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” (Tokatlian y Merke, 2014: 256). La capacidad de supervivencia de los acuerdos estuvo a cargo de la diplomacia presidencialista, que, a pesar de ser un mecanismo informal, fue muy eficiente para superar las dificultades en el más alto nivel de decisión.

El proceso fue criticado. “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” (Alfonsín, 1987: 232).

Para Russell, las justificaciones de Alfonsín refutan los cuestionamientos que tenían como único fundamento los problemas de los sectores industriales argentinos. “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” (Russell, 1987: 461-462).

Sin embargo, el proceso pudo sobreponerse a las dificultades planteadas. “Éste 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” (Lavagna, 1999: 7-8).

La integración replanteó el rol de la región en el escenario internacional, intentando reducir las asimetrías estructurales. “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” (Russell, 1987: 448).

Las nuevas convergencias articularon intereses e identidad. Los intereses son algo concreto y material que las gestiones gubernamentales colocan en la agenda comercial, como un intento de buscar soluciones que, si bien no siempre se

superan, pueden ser articuladas dentro de un marco institucional. 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 cuáles eran los nuevos desafíos para Sudamérica. Poner en discusión este elemento de propia identidad ha sido provocativo, y tuvo una trascendencia histórica que, a los efectos del presente trabajo, solo es comparable con la de la propia creación de identidad de los estados nacionales a principios del siglo XIX.

El cambio de percepción del otro se dio rápida y positivamente. Se incentivaron políticas que estimulaban el conocimiento recíproco. "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' " (Oelsner, 2004: 69).

En el siglo XIX las políticas estatales tuvieron una tendencia hegemónica y "homogeneizante", entre las que se destacaron cuestiones modernizadoras para concretar los proyectos estatales. En ellos la identidad era el elemento determinante. Según Oszlak, dentro los denominados principios de estatidad, se requiere, para ser estado: "tener 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" (Oszlak, 2006: 17).

La implementación de estos atributos respondía a distintas consideraciones, pero hay uno que resulta neurálgico: no se comprende el fenómeno de la formación del estado sin este principio de identidad, 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 tendría que explicarle a un salteño, que era tan argentino como un porteño de

Buenos Aires. Esa homogenización se cristalizó con 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 encuentro entre Argentina y Brasil en los años '80, puso en debate la cuestión de la identidad de las naciones sudamericanas. No se trata de una identidad en un sentido de reemplazo, sino como la idea de compatibilizar la dimensión nacional, con una nueva magnitud con antecedentes en el imaginario social. A lo largo de la historia se han utilizado definiciones tales como: Latinoamérica, Sudamérica, Hispanoamérica, Iberoamérica, etc. Esas dimensiones de identidad regional estuvieron claramente deprimidas durante las etapas dictatoriales, fruto de la emergencia de los nacionalismos pro militares. El abandono de esa concepción era una cuestión indispensable para el afianzamiento de valores liberales, de defensa de las instituciones democráticas y de un concepto de ciudadanía. Este concepto ponía el acento sobre valores democráticos, en detrimento de la identidad nacionalista.

En ese recorrido, el intento institucionalista de articular un espacio intergubernamental entre ambos países, fue una ruptura con un pasado de conflictos y desconfianzas, sin demasiadas redes de contención. La lectura en perspectiva indica que, detrás de aquellas ideas había aspectos audaces con aspiraciones de lograr la construcción de nuevos valores de identidad democrática. La propuesta de Alfonsín tenía claras reminiscencias de la reconstrucción democrática europea. La falta de originalidad de esa idea no le quita ningún mérito a la intención de transformar un escenario lleno de complejidades, y, fundamentalmente, con una carga muy pesada de violencia y desprecio por las instituciones y los derechos fundamentales de las personas.

El camino iniciado por Argentina y Brasil ha marcado un sendero de integración basado en la armonización de intereses y en la confraternidad entre ambas sociedades, que fue ganando reconocimiento y respeto en el mundo político y académico. "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" (Cisneros, 2006: 65).

Esta línea de argumentación netamente política de la integración, expresó notables referencias al caso europeo: “La creación de 'solidaridades de hecho' (en la expresión de Jean Monnet) basadas en realizaciones concretas, en vez de encendidos discursos de liberación nacio-regional, podría generar una retroalimentación positiva” (Malamud, 2013: 280).

La política exterior transicional expresaba una idea de visible inspiración en la experiencia europea de fines de los años `50: “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 gobiernos 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” (Hirst, 1987: 479).

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

La salida por la integración implicó la reformulación del propio concepto estatal. " 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 pensaba que el proceso intergubernamental era el mecanismo idóneo para avanzar en la integración y en la búsqueda de soluciones institucionales. “El intergubernamentalismo liberal concibe la integración regional como el resultado de

la decisión soberana (...) Según este enfoque, los Estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores domésticos relevantes" (Malamud, 2010: 100).

Las consecuencias de decidir por la integración no deben asimilarse al debilitamiento de la soberanía nacional, a pesar de que queda absolutamente claro que la integración implica asumir compromisos a futuro. Lo interesante de esta etapa transicional fue justamente la reinterpretación del concepto de soberanía en el contexto de mayor interdependencia por parte de los actores estatales. Las soluciones de los problemas de los países sudamericanos, venían de la mano del logro de la estabilización de sus procesos políticos, y esa consolidación democrática requería reformular un problema doméstico en una cuestión regional.

El aumento del comercio mundial requería mayor eficiencia para la elaboración de bienes y servicios, por lo cual exigía la complementariedad y la articulación de parte de los sectores productivos, para enfrentar los desafíos de la competitividad externa. Los procesos de integración fueron una herramienta heterodoxa interesante para la defensa de los intereses soberanistas, pero en clave regional. El modelo disponible en el contexto de los '80 era el *intergubernamentalismo liberal*, con la posibilidad cierta de avanzar sobre algunos aspectos básicos de la complementariedad.

La descripción de aquellas circunstancias permiten reinterpretar cuáles pueden ser hoy las necesidades políticas de la integración, obvia ventaja que nos otorga el tiempo y la experiencia vivida, evitando conclusiones apresuradas. Los esfuerzos realizados por la construcción de una identidad de integración regional fueron las bases construidas para progresar en la integración política y comercial.

Hay un punto de equilibrio entre el deseo político fundacional y la realidad económica comercial, balanceo que en términos cotidianos hace que los países produzcan integración virtuosa o no virtuosa. Los diseños institucionales deben contemplar los ideales con los aspectos prácticos y cotidianos del comercio. "La creación de instituciones es un problema de inteligencia adaptativa y de aprendizaje relacionado a la asignación y al uso de recursos materiales, cognitivos y simbólicos a través del tiempo" (Lanzara, 1999: 925).

Comprender esos problemas no significa abandonar los principios fundacionales, por el contrario, es el desafío institucional de lograr hacer efectivos aquellos aspectos lo que define el éxito o el fracaso de una decisión política. El contexto transicional se desarrolló en una complejidad que contenía aspectos fundacionales y también autodestructivos, es responsabilidad del liderazgo político superar las dificultades para dejar sentadas bases institucionales de lo que se desea consolidar.

Si aceptamos la lógica implícita de estos comentarios de la etapa transicional, está bastante claro que el proceso iniciado en 1985 ha sufrido embates, esmerilados de todo tipo e inclusive, discursos rupturistas; sin embargo, aquellos viejos objetivos (30 años), son jóvenes en términos de las historias conflictivas a lo largo de dos siglos entre Argentina y Brasil. Son razones por demás interesantes para aceptar que su actual insuficiencia es posible de ser superada y reformulada.

En la opinión de Andrés Malamud[101] (2014): "Calificar al proyecto como un fracaso es exagerado. Su mayor contribución no fue la integración, sino la paz interestatal y la democracia nacional". La discusión planteada gira en la actualidad alrededor de lo que falta y no de lo que se hizo, en aquel contexto y en aquellas circunstancias.

Las dificultades económicas, especialmente la renegociación de la deuda y la inflación, afectaron notablemente la calidad de vida y los aspectos vinculados a la equidad social. En otro contexto y sin la convicción de los líderes democráticos, es probable que hubieran resurgidos episodios de interrupciones al orden constitucional. "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 democráticos no pudieron resolver los problemas, éste es un logro destacable" (Mainwaring, 1996: 140).

[101] Entrevista realizada el día 4 de agosto de 2014 al politólogo argentino Andrés Malamud, profesor en la Universidad de Lisboa y especialista en tema de integración.

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. El análisis en perspectiva demuestra que, con todas las dificultades y tropiezos, el camino iniciado por la integración en 1985 no se ha detenido.

Es bastante obvio que para la Argentina el proceso *mercosuriano* ha significado un retroceso en términos de su incidencia en el escenario sudamericano. "Hoy, Brasil representa el 50 por ciento del poder regional y Argentina sólo el 10 por ciento (Merke, 2013) lo que nos lleva a concluir que el subsistema sudamericano se ha tornado unipolar (Martin, 2006) aunque no hegemónico" (Schenoni y Actis, 2014: 211). De todas maneras, la lectura hasta aquí propuesta, no ha sido en términos de resultados, o del análisis de sus consecuencias, sino en pos de comprender la influencia europea de aquellas decisiones en el contexto transicional.

La integración con Brasil expresó en términos políticos, la decisión más evidente de comprometer a los estados nacionales en un destino común de armonización de interés y valores, para consolidar la democracia en la región. Esa intención estuvo cargada de cuestiones valorativas, que buscaban en la historia bilateral aquellos puntos de encuentro que fueran de utilidad para reivindicar un destino común.

En la propuesta del gobierno argentino, había determinación para superar la histórica rivalidad, rica en expresiones de conflicto y desconfianza, para pensar en propuestas superadoras e integracionistas. En los discursos del presidente argentino se percibían las intenciones por refundar un destino común, buscando en las reconocidas diferencias, cuáles podían ser, en palabras de Lanzara (1999), los "puntos focales" a partir de los cuáles construir objetivos de integración.

Lo notable de aquella preocupación fue el reconocimiento de los errores del pasado, como herramientas útiles y reflexivas hacia los desafíos del futuro, expresiones de un idealismo que incidió notablemente en las decisiones de la política exterior del gobierno radical.

El mayor éxito internacional de la integración entre Argentina y Brasil, fue haber transformado a la región en un territorio de paz sin hipótesis de conflictos, con democracias consolidadas internamente y que lograron el control civil de sus Fuerzas Armadas. Un legado muy novedoso para avanzar en la cooperación.

Capítulo 7
Una de las posibles interpretaciones de la cuestión, a modo de conclusión

La conclusión propone revisar algunos aspectos del trabajo a los efectos de dar respuesta a la hipótesis planteada.

La sobreestimación del apoyo europeo para la reinserción internacional del país. Los aspectos centrales que tomó el gobierno de la agenda europea para pensar en soluciones a los problemas sudamericanos. El idealismo con que la gestión de Alfonsín inició su recorrido internacional en un mundo en pleno cambio.

Los temas han sido parte del desarrollo del trabajo, y es útil reconocer que hay cierta perspectiva épica de la década del ochenta, cuestión que se resume en dos cuestiones que intentan comprender al actor central como decisor y a las verdaderas razones de las políticas implementadas. En 1982 luego de los episodios de Malvinas, emergió el debate político para discutir cómo los ciudadanos podían designar a un presidente que ya no sería un militar, y eso abrió un panorama cargado de ilusión y optimismo que sobrecargaba la agenda transicional. El segundo aspecto fue el sentido refundacional, el triunfo radical planteó una ruptura, una transición distinta que expresaba con Alfonsín una alta dosis de renovación frente a la candidatura de Luder, quien había desempeñado una importante responsabilidad como Presidente Provisional del Senado durante el gobierno de Isabel Martínez de Perón.

El sentido refundacional del gobierno alfonsinista se inscribió dentro del cambio de régimen político, por lo que es importante aclarar que esto no implicó un cambio absoluto en el sistema, sustentado en la definición de Leonardo Morlino (1985). Allí el

sistema político aparece integrado por las autoridades, el régimen y la comunidad política. Alfonsín tomaba decisiones como autoridad, dentro del marco legal de las reglas establecidas en el régimen político (estructura de autoridad, reglas de juego e ideologías, valores y creencias dominantes). Lo hacía en articulación con una sociedad civil movilizada en el contexto de la transición. La descripción encuadra al caso argentino en las explicadas condiciones de transición por colapso, con restauración de su modelo constitucional.

Tan particular fue aquel escenario, que hasta en el diseño de la política exterior se buscaron mecanismos de aprobación social, a través de distintas herramientas como la difusión pública, jornadas, debates parlamentarios y hasta un plebiscito.

Estas acciones expresaban aspectos idealistas en torno a la paz y la lucha por los derechos humanos, tanto en el plano doméstico como en el internacional, con estrategias de cooperación e integración. Alfonsín necesitaba esa política exterior idealista, para consolidar la democracia argentina, necesidad 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. Respecto del tema de la paz, para saldar la cuestión territorial con Chile, se convocó a un referéndum no vinculante, trasladando a la sociedad una discusión que hasta ese momento estaba contenida dentro de las prácticas habituales de Cancillería y del tratamiento parlamentario.

El idealismo reformista abarcó todas las áreas públicas, inclusive en aspectos no citados en este trabajo, con propuestas de largo plazo. En 1984 se diseñó la reforma administrativa del estado, que pensaba en el modelo francés, con la gran apuesta del lanzamiento del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales. En 1986 se propuso el traslado de la Capital Federal a la ciudad de Viedma en la patagónica provincia de Río Negro.

Se produjo la normalización del sistema universitario a través del Decreto 154/83 y la posterior ley 23.068, restableciendo el sistema de cogobierno y plena autonomía. Se creó la ley 23.114 de convocatoria al Segundo Congreso Pedagógico, con la que se

desarrolló un nuevo debate sobre la educación y su necesidad de adecuación a los valores democráticos restablecidos. Se fomentaron las políticas de inclusión social cuyos máximos emblemas fueron el Programa Alimentario Nacional y el Plan Nacional de Alfabetización (premiado por la UNESCO), desarrollos de un esquema de integración social democrática.

El gobierno transicional promovió el avance de los derechos de género, modificando el Código Civil, con la consagración de la patria potestad compartida (Ley 23.234) y el divorcio vincular (Ley 23.515), e inclusive con la ratificación en 1985 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; de esta forma se manifestaba una interpretación progresista de la evolución del derecho. Por medio del Decreto 2274/86, fueron derogadas normativas tendientes a restringir las políticas de control de natalidad, en pos de la libertad sexual y de la planificación responsable de la paternidad y maternidad, con una política de educación sexual en instituciones educativas y de salud.

Alfonsín supo plantarse frente a la sociedad como algo distinto, como la renovación; inclusive se enfrentó a su propio partido en primera instancia, y luego fue audazmente a convencer a la sociedad sobre la necesidad de implementar ese cambio. Esa cuestión 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 en el 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 comprendió lo que pasaba en el país respecto del tema de las violaciones a los derechos humanos. El líder radical entendía que era necesario ser parte de la lucha por la recuperación democrática de cara a la sociedad, por lo que era necesario denunciar lo que sucedía. La presentación de habeas corpus, su participación en la APDH y su actitud de denuncia ante los inspectores de la CIDH (Comisión Interamericana de los Derechos Humanos) le permitieron ser el líder de la reivindicación de los derechos humanos en la campaña electoral, y muy probablemente este ha sido un elemento determinante para su triunfo.

El segundo elemento que define su condición fue el tema de Malvinas que, como ya se explicó, colocó a Alfonsín como uno de los pocos dirigentes que se opusieron a la aventura bélica procesista. Para tomar esa decisión era necesario conocer lo que pasaba en Argentina, pero también entender cómo funcionaba el mundo de las relaciones internacionales. No era sencillo en abril de 1982 hacer una declaración pública en contra de la denominada "gesta patriótica" de Malvinas.

Por lo tanto, ambas cuestiones, derechos humanos y Malvinas, son el inicio de una propuesta política de cambio con potencialidad de liderazgo. 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 estudio no desvaloriza esos aspectos que son importantes para comprender su pensamiento y posiciones políticas, lo que sí se pretendió hacer fue agregar otro elemento al análisis, y es que el líder radical, a su manera, "entendía el mundo". Alfonsín no era un líder parroquial. Esa cualidad, y muy especialmente la de saber vincularse con sectores del pensamiento, del mundo de las ideas, transformaron a un líder partidario en un presidente, y tal vez sin buscarlo ni desearlo, en un referente internacional de los procesos transicionales.

Su comprensión del mundo tenía anclaje europeo, Alfonsín pensaba en la socialdemocracia, pero también en diseños institucionales parlamentarios que atenuaran nuestro hiperpresidencialismo. Buscaba con desesperación en las herramientas disponibles para lograr 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; su propuesta estaba pensada en términos de un cambio institucional que impactara sobre la cultura política argentina. "Aunque Alfonsín concebía todo su planteo en términos de la construcción de un sistema democrático, en sentido estricto su invectiva se dirigía precisamente contra los elementos democráticos inherentes a la lógica populista que había caracterizado la

conformación de las principales identidades políticas argentina a lo largo del siglo XX. La deliberación, el diálogo, el pluralismo y el respeto de las minoría (…) son elementos básicamente republicanos y liberales" (Aboy Carlés, 2010: 76).

Esas ideas transformaron a Alfonsín en alguien que intentó aportar su mirada democrática como solución al atraso del país, y de la región; poniendo al institucionalismo europeo como modelo inspirador.

No se trata de dilucidar si Alfonsín sobreestimó el apoyo europeo, lo necesitaba, percibía que la potencia civil del mundo occidental era la clave para saldar las dificultades de su "transición por ruptura".

Con respecto a qué aspectos de la agenda europea fueron utilizados para pensar soluciones a los problemas sudamericanos, evidentemente hay una relación muy directa entre ambos aspectos. En el pensamiento de Alfonsín las instituciones eran importantes, y admiraba la construcción de la institucionalidad de la comunidad europea, con preservación de las identidades nacionales, como 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 considerar que la solución era meramente institucional. Pero para el líder radical las instituciones eran importantes, por eso pensaba en un camino de adaptación de la sociedad a las nuevas reglas, ésa era justamente la tarea primordial de la transición.

Para Alfonsín las instituciones producían cambios, hay en ese razonamiento una idea refundacional de la Argentina "post dictadura" a mediano y largo plazo. En declaraciones públicas[102] 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".

En referencia a la cuestión, acerca de si la política exterior del gobierno radical pecó de una alta dosis de idealismo, si la respuesta se sustenta en los resultados, es razonable

[102] La Nación, 21/06/1987, Buenos Aires, Argentina.

decir que hubo un exceso de idealismo. Éste estuvo muy evidenciado en el período que transcurre entre 1983 y 1985. Pero cuando hablamos de idealismo, no nos referimos a un desconocimiento de cómo funcionaba el mundo, sino a las expectativas de la importancia que los países centrales, especialmente europeos, le darían a nuestras transiciones democráticas.

¿Qué implicaba dicha expectativa? Probablemente el aporte de 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 la renegociación con los organismos multilaterales de crédito.

Alfonsín entendía que necesitaba a Europa, buscar su apoyo, "jugar la carta europea"; no era puro idealismo, era ser consciente de la historia entre ambas regiones, y el intento de construir puentes internacionales que garantizaran el tránsito hacia la consolidación institucional.

Sostener la estabilidad democrática obligaba al nuevo gobierno 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 (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".

Entre 1984 y 1985, Alfonsín visitó España, Francia, Italia y Alemania, para explicar las dificultades. Entendía que el regreso de Argentina al escenario internacional sería más por estas puertas europeas que por el vínculo con Estados Unidos. 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 definitiva, hay tres grandes áreas desde donde se configura la comunidad europea, que permiten realizar un parangón con la visión del gobierno argentino en

1983, expresadas por Lorenza Sebesta (2011) en sus clases 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 europea es un nuevo paradigma, original y único.

Alfonsín confiaba en estos aspectos emblemáticos del modelo europeo. Creía en la potencialidad de la sociedad civil y en los nuevos desafíos institucionales. 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.

La continuidad democrática y la plena vigencia del "estado de derecho" en la región eran indispensables para garantizar la ciudadanía. Esa ciudadanía, había dejado de ser un objetivo nacional, para transformarse necesariamente en un tema regional. Era indispensable fijar condiciones que determinaran como prioritaria la condición democrática en las agendas de política exterior de los países sudamericanos.

En el escenario de los años ´80, el individuo era (y sigue siendo) víctima de altos niveles de incertidumbre y preocupación, que ya no se resolvían en el ámbito nacional, e interpelaban y exigían soluciones intergubernamentales. Para lograr estos objetivos los líderes debían y deben aún, asumir claramente el desafío y la oportunidad, para transformarse en la garantía de la construcción de un nuevo tipo de democracia social que incluya a la integración regional.

En ese recorrido de preocupaciones debe interpretarse el pensamiento y la gestión del gobierno transicional. Los desafíos de la etapa transicional han puesto a prueba la capacidad para lograr la estabilidad de la vida institucional y la obtención de vínculos razonables entre los países de la región. En definitiva, la posibilidad real de profundizar un "camino abierto al talento" para resolver los problemas citados y garantizar la paz, el progreso y la estabilidad democrática.

Los aspectos seleccionados del gobierno transicional ponen de manifiesto el estrecho vínculo que hubo entre el modelo europeo y la propuesta de una política exterior que promovía la reinserción internacional de la Argentina.

El estereotipo de Alfonsín expresaba ideas refundacionales, con ambiciones de institucionalizar la democracia. Como sostiene Andrés Malamud (2014), "su pensamiento era en algún sentido, extranjerizante. Para el líder radical, la democracia republicana era un modelo universal que había que adaptar a la Argentina".

El contenido de este trabajo expresa cuáles fueron las condiciones de aquella experiencia, desarrollando prioritariamente sus objetivos y poniendo menor énfasis en el análisis de las consecuencias prácticas de las medidas implementadas. Tratamos de explicar la incidencia de la influencia del modelo europeo en la toma de decisión.

La incidencia de Europa en la etapa estudiada fue un elemento determinante para pensar en soluciones políticas e institucionales a la inestabilidad democrática. La valoración de aquellas circunstancias permite comprender esa influencia desde los objetivos del diseño de la política exterior argentina y de algunas las medidas implementadas con el estudio de los casos descriptos en los capítulos 4, 5 y 6.

La consolidación de la democracia argentina tiene una relación intrínseca con la etapa transicional, y sus imperfecciones e inconvenientes, también. Lo que queda muy claro es que el diseño de la política exterior referenciado en el modelo europeo, finaliza con el gobierno de Alfonsín. A partir de 1989 se inició una reinterpretación del rol del país en el escenario internacional, que se alejó definitivamente de aquellos aspectos.

La incidencia europea en el diseño de la política exterior quedó acotada a la etapa transicional, en expresiones de un idealismo que se fue enfrentando con las adversidades de un mundo en pleno proceso de cambio: la finalización de la guerra fría y el inicio de la globalización.

Las razones por las cuales el trabajo explica la incidencia europea están más vinculadas al análisis de los objetivos, que a la descripción de lo que verdaderamente se hizo.

Hemos tenido un interés manifiesto en la explicación de la finalidad del diseño de la política exterior del gobierno transicional. A tres décadas de aquellos acontecimientos, solo puede justificarse tanto interés por ese proceso, señalando que fue la última ocasión en la que, con cierta audacia, se planificó una política exterior pensando el rol de la Argentina en términos que excedían a la coyuntura transicional con un objetivo central: "consolidar la institucionalidad democrática en el país y en la región".

Bibliografía

Aboy Carlés, Gerardo (2010), "Raúl Alfonsín y la fundación de la "segunda república", en Roberto Gargarella, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (compiladores), *Discutir Alfonsín,* Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores, pp. 67 – 84.

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.

Alcañiz, Isabella (2013), "De Malvinas a Malvinas: el efecto de la reputación en la política democrática de seguridad internacional", *en la Revista de la SAAP*, v. 7, nº 2, Buenos Aires, pp. 255 - 263.

Alconada Sempé, Raúl (1996), "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 (1980), *La cuestión argentina*, Buenos Aires: Editorial Propuesta Argentina.

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

Alfonsín, Raúl (1992), *Alfonsín Responde*, Buenos Aires: Tiempo de Ideas.

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*, nº 4, Buenos Aires.

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

Battaglino, Jorge (2010), "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable", en Roberto Gargarella, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (compiladores), *Discutir Alfonsín,* Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores, pp. 161 – 184.

Battaglino, Jorge (2013), "La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político", *en la Revista de la SAAP*, v. 7, nº 2, Buenos Aires, pp. 265 - 273.

Bobbio, Norberto (1986), *El Fututo de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

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

Bosoer, Fabián (2007), *Malvinas Capítulo Final. Guerra y Diplomacia en Argentina (1942-1982),* Buenos Aires: Capital Intelectual, parte 1 y 2.

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.

Calcagno, Jorge Luis (2013), *La construcción de la democracia: Raúl Alfonsín y los militares*, Buenos Aires: Ediciones Corregidor.

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.udesa.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 SAAP,* Buenos Aires: v. 5, nº 2, pp. 437-454.

Carrera, Jorge (2005), *El Dilema MERCOSUR. ¿Avanzar o retroceder?* Buenos Aires: Capital Intelectual, parte 1 y 2.

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, nº 39, pp. 59-72.

Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (1999), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, parte II, tomo VIII; parte III, tomo XI y XII.

Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (1999), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, parte III, tomo XIV, c. 68 y 69, en: http://www.argentina-rree.com/14/14-057.htm

Constela, Julia (2009), *Raúl Alfonsín, biografía no autorizada*, Buenos Aires: Javier Vergara editor.

Corigliano, Francisco (2013), "Los espacios geográficos en la política exterior argentina: de la Revolución de Mayo al Bicentenario (1810-2010)", *en la Revista de la SAAP*, v. 7, nº 1, Buenos Aires, pp. 11-40.

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

Diamint, Rut (2014), *Sin Gloria. La Política de Defensa en la Argentina Democrática,* Buenos Aires: Eudeba.

Díaz, Marcelo (2014), "Chile, Argentina y Las Malvinas", en *Archivos del Presente*, Buenos Aires, nº 62, pp.57-62.

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.

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

Eissa, Sergio Gabriel (2013), "Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional", *en la Revista de la SAAP*, v. 7, nº 1, Buenos Aires, pp. 41-64.

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.

Fabrini, Sergio (2010), "Más allá de Lisboa: el enigma constitucional de la integración europea", *en la revista de la SAAP*, v. 4, nº. 1 y 2, Buenos Aires, pp. 13-48.

Ferrari, Germán (2013), *1983: el año de la democracia*, Buenos Aires: Planeta.

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

Föhrig, Alberto y Pomares, Julia (2013), "La seguridad pública en 30 años de democracia", *en la Revista de la SAAP*, v. 7, nº 2, Buenos Aires, pp. 283 - 288.

Freytes, Carlos (2013), "Empresarios y política en la Argentina democrática: actores, procesos y agendas emergentes", *en la Revista de la SAAP*, v. 7, nº 2, Buenos Aires, pp. 349 - 363.

Galvez Biesca, Sergio (2014), "Como argumento pero también como pretexto: la retórica europeísta en la época socialista (1982-1992)", en la *Revista Mientras Tanto* del Ministerio de Cultura del Gobierno de España, nº 120, Barcelona, pp. 111-134.

García, Prudencio (1995), *El drama de la autonomía militar*, Madrid: Alianza editorial.

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.

García Moritán, Roberto (2007), "Consideraciones sobre las nuevas fases de la integración latinoamericana", 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, pp. 24 – 33.

Gargarella, Roberto (2010), "Democracia y derechos en los años de Raúl Alfonsín", en Roberto Gargarella, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (compiladores), *Discutir Alfonsín,* Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores, pp. 23 – 40.

Gargarella, Roberto (2013), "30 años de derechos humanos en la Argentina (1983-2013)", *en la Revista de la SAAP*, v. 7, nº 2, Buenos Aires, pp. 289 - 296.

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.

Hirst, Mónica (1987), "El caso de Brasil", en Roberto Russel y Monica Hirst, *Democracia y Política Exterior, los casos de Argentina y Brasil*, disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/15703-43757-1-PB.pdf , 10 de marzo de 2015, pp-463-490.

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, pp. 143 – 149.

Huntington, Samuel (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman University of Oklahoma Press.

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

Kant, Immanuel (2007), *Hacia la Paz Perpetua. Un Proyecto Filosófico*, Bernal, Buenos Aires: Prometeo Libros, 1° edición 1795.

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

Lanzara, Giovan Francesco (1999), "Por qué es tan difícil construir las instituciones", en *Desarrollo Económico*, v. 38, nº 152, Buenos Aires, pp. 925-952.

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.

Lapeña, Jorge E. (2014), *La energía en tiempos de Alfonsín,* Buenos Aires: Eudeba.

Laufer, Ruben y Spiguel, Claudio (1998), "Europa occidental en las relaciones internacionales argentina del mundo bipolar, 1970-1990", en *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, nº 14-15, 1er. Semestre, Buenos Aires.

Lavagna, Roberto (1999), "La agenda futuro del Mercosur: La insoportable levedad de las propuestas", en *Archivos del Presente*, Buenos Aires, v. 17, nº 5, pp. 121-130.

Lechini, Gladys (2006), *Argentina y África en el espejo de Brasil*, Buenos Aires: CLACSO.

Llenderrozas, Elsa (2010), "Relaciones Internacionales", en Luis Aznar y Miguel De Luca, *Política, Cuestiones y Problemas*, Buenos Aires, Cengage Learning, pp. 387-433.

Llenderrozas, Elsa (2001), "Las percepciones estratégicas en un contexto de integración regional: los casos de Argentina y Brasil", en Julio Pinto (compilador), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 315 – 351.

Linz, Juan (1990), "Transiciones a la Democracia", en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Reis), Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, nº 51, pp. 7-33. http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_051_03.pdf

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: nº5, pp. 135-180.

Malamud, Andrés (2000), "El Mercosur", en *Revista Crecer en democracia,* de la Fundación Ricardo Rojas, Buenos Aires, pp. 43-54.

Malamud, Andrés (2001), "Democracias presidencialista y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del Mercosur", en Julio Pinto (compilador), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 277 - 314.

Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe C. (2006), "La Experiencia de Integración Europea y el potencial de Integración del MERCOSUR", *Desarrollo Económico*, v. 46, nº 181, pp. 3 – 31.

Malamud, Andrés (2006), "Estado", en Luis Aznar y Miguel De Luca (compiladores), *Política. Cuestiones y problemas*, Buenos Aires: Cangare Liaoning, 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, ShigeruKochi y José Briceño Ruiz (compiladores), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 137 – 162.

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

Malamud, Andrés (2013), "El Mercosur: misión cumplida", *en la Revista de la SAAP*, v. 7, nº 2, Buenos Aires, pp. 275 - 282.

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.

Masi, 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.

Miranda, Roberto (2003), "Políticas exteriores de la Argentina entre la coherencia y el contexto", en *Politikos*, Santa Fé: Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fé, nº 1, pp. 97-124.

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

Morlino, Leonardo (1985), *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

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

Negretto, Gabriel L. (2013), "El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina", *en la Revista de la SAAP*, v. 7, nº 2, Buenos Aires, pp. 297 - 305.

Nino, Carlos S. (1992), *Un país al margen de la ley. Estudio de la anomía como componente del subdesarrollo argentino*, Buenos Aires: Emecé editores.

Nino, Carlos S. (2015), *"Juicio al mal absoluto. ¿Hasta dónde debe llegar la justicia retroactiva en casos de violaciones masivas de los derechos humanos?",* Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores. Primera edición 1996.

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.

Novaro, Marcos (2010), "Formación, desarrollo y declive del consenso alfonsinista sobre derechos humanos", en Roberto Gargarella, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (compiladores), *Discutir Alfonsín,* Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores, pp. 41 – 66.

Nye, Joseph S. (2004), "Soft Power, Public Affairs", en Relaciones Internacionales, n° 14, México, GERI/UNAM, 2010, prefacio y capítulo 5, pp. 117 – 140.

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, nº 7/8, pp. 55-72.

Oelsner, Andrea (2009), "Mercosur, seguridad y gobernanza regional: algunas reflexiones iniciales", en *Revista Argentina de Ciencia Política,* Buenos Aires, nº 11/12, pp. 53-68.

Oszlak, Oscar (2006), *La formación del Estado argentino,* Buenos Aires: Ariel, 1° 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*, Buenos Aires: 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.

Perni, Orieta (2009), "La Unión Europea: ¿Cómo llegar a ser actor internacional?", en Zidane Zeraoui (compilador), *Los procesos mundiales contemporáneos. Un mundo transformado*; México, Editorial Trillas, pp. 163-182.

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.

Pinto, Mónica (2004), *El derecho internacional. Vigencias y desafíos en un escenario globalizado*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Przeworski, Adam (1998), *Democracia Sustentable*, Buenos Aires: Paidós.

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.

Russell, Roberto (1987), "El caso de Argentina", en Roberto Russel y Mónica Hirst, *Democracia y Política Exterior, los casos de Argentina y Brasil*, disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/15703-43757-1-PB.pdf , 10 de marzo de 2015, pp. 442-462.

Russell, Roberto (1989), "Argentina: las relaciones con Italia, España, Alemania y Japón, en América Latina / Internacional, Buenos Aires: v.6, nº 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.

Schenoni, Luis Leandro y Actis, Esteban (2014), “Argentina y Brasil: una unipolaridad regional con sesgo económico”, “El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina”, *en la Revista de la SAAP*, v. 8, nº 1, Buenos Aires, pp. 207 - 235.

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

Smulovitz, Catalina (2013), “Acceso a la Justicia. Ampliación de derechos y desigualdad en la protección”, *en la Revista de la SAAP*, v. 7, nº 2, Buenos Aires, pp. 245 - 254.

Solis Delgadillo, Juan Mario (2015), *Los tiempos de la memoria en las agendas políticas de Argentina y Chile*, Buenos Aires: Eudeba.

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.

Strassera, Julio C. y Moreno Ocampo, Luis G. (1986), *Será Justicia,* Buenos Aires: editorial Distal.

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.

Vázquez, Mariana (2001), "Los procesos de formación institucional en el marco de la integración regional. Debates sobre la arquitectura institucional de la Unión Europea", en Julio Pinto (compilador), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 201 – 276.

Verbitsky, Horacio (1985), *La posguerra sucia. Un análisis de la transición,* Buenos Aires: editorial Legasa.

Vita, Leticia, (2010-2011), *El Estado-Nación frente al Derecho comunitario: el caso de la Unión Europea*. Revista Argentina de Ciencia Política, nº. 13/14, Buenos Aires: Eudeba, pp. 165 – 180.

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. Un mundo transformado*; México, Editorial Trillas, pp. 65-96.

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.

Documentos

Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICJT) (2009), *"¿Qué es la Justicia Transicional?"*, www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-Spanish.pdf 25/05/2015, Nueva York.

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

Diferendo Austral, su historia y solución definitiva (1984). Secretaria de Difusión Pública, Presidencia de la Nación Argentina.

Discursos Presidenciales, Recopilación de los discursos presidenciales del Dr. Raúl Ricardo Alfonsín, material elaborado por la Secretaria de Información Pública.

ONU, Consejo de Seguridad (2004), *Documento Oficial S/2004/616,* http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616 (25/05/2015), Nueva York.

ONU, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado (2014), *Justicia Transicional y Derechos Económicos, Sociales y Culturales,* http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf (25/05/2015), Nueva York y Ginebra.

Entrevistas

Alconada Sempé, Raúl (2011). Entrevista realizada en La Plata, el día 30 de noviembre de 2011. Abogado. 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.

Dulitzky, Ariel (2014). Entrevista realizada vía skype, el día 10 de diciembre de 2014.
Abogado. Director del Consultorio de Derechos Humanos y Director de la Iniciativa Latinoamericana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas, en Austin; y un reconocido experto en el sistema interamericano de Derechos Humanos.
Ha dirigido más de 100 casos ante la Comisión y ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Ha publicado numerosos artículos sobre Derechos Humanos, el sistema interamericano de Derechos Humanos, la discriminación racial y el estado de derecho en América Latina.

Malamud, Andrés (2014). Entrevista realizada en Buenos Aires, el día 4 de agosto de 2014. Politólogo. Doctor en Ciencias Sociales y Políticas, Instituto Universitario Europeo (IUE), Florencia.
Investigador adjunto del Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa.
Ha publicado numerosa cantidad de publicaciones académicas sobre temas de integración regional.

Rodríguez, Jesús (2011) Entrevista realizada en Buenos Aires, el día 29 de noviembre de 2011. Economista y político, perteneciente a la Unión Cívica Radical.
Fue Diputado Nacional durante los períodos 1983-1987, 1987-1991, 1993-1997 y 1999-2003. Se desempeñó brevemente como Ministro de Economía del presidente Alfonsín en el año 1989. 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.

Storani, Federico (2011). Entrevista realizada en Buenos Aires, el día martes 29 de noviembre de 2011. Abogado, profesor titular de la materia Derecho Político en la Universidad de La Plata.
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 1999 fue designado por el Presidente De la Rúa como Ministro del Interior.