

Tipo de documento: Working Paper N°31

ISSN: 0327-9588



La Política Exterior de Alfonsín: Lecciones de una Sobredosis de Confrontaciones

Autorías: Escudé, Carlos¹; González de Oleaga, Marisa²

1. Universidad Torcuato Di Tella
2. Fundación Ortega y Gasset

Fecha de publicación: Junio 1996

La serie Working Papers de la Universidad Torcuato Di Tella consta de 63 documentos científicos publicados entre 1993 y 2001, cuyas autorías corresponden a prestigiosos y prestigiosas referentes de las Ciencias Sociales. La colección completa, puede consultarse [aquí](#).

¿Cómo citar este trabajo?

Escudé, C., González de Oleaga, M. (1996). "La Política Exterior de Alfonsín: Lecciones de una Sobredosis de Confrontaciones". [Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella.

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12959>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella con la misión de archivar, preservar y difundir el acervo histórico de la investigación ditelliana

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

WORKING PAPER N° 31

La Política Exterior de Alfonsín: Lecciones de una
Sobredosis de Confrontaciones

Carlos Escudé * - Marisa González de Oleaga *

Junio 1996

ABSTRACT: La política exterior de Raúl Alfonsín tuvo rasgos tanto de continuidad como de ruptura frente a la del régimen militar anterior. Asimismo, registró dimensiones en las que se continuaba con el ya añejo hábito confrontativo de la diplomacia argentina, y dimensiones en las que se optó por un nuevo estilo de cooperación. Ejemplo de ruptura con el modelo de la política exterior del régimen militar, y caso paradigmático del nuevo estilo de cooperación, fue la resolución de la disputa con Chile por las islas del Canal de Beagle. Ejemplo cooperativo que no obstante marcaba cierta continuidad con la política de los militares fue el proyecto de integración con Brasil (un ámbito donde el punto de inflexión entre la confrontación y la cooperación se produjo con el tratado tripartito de noviembre de 1979, en pleno gobierno militar). Ejemplos de continuidad con la política confrontativa de los militares fueron la negativa a ratificar el Tratado de Tlatelolco para la proscripción de armas nucleares en América latina, la negativa a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear, el proyecto de misil Cóndor II, y el mantenimiento de un alto nivel de tensión en el Atlántico Sur a raíz del litigio con Gran Bretaña por las islas Falkland/Malvinas. Finalmente, ejemplo de un nuevo estilo de confrontación, aunque de corta vida, fue el intento de los primeros meses de 1984 de formar un club de países deudores para enfrentar a los acreedores. En este contexto en el que estuvieron presentes tanto la confrontación como la cooperación, sin embargo, lo que sobresale son los éxitos de la cooperación y los fracasos y frustraciones de la confrontación.

* Marisa González de Oleaga
Fundación Ortega y Gasset
Fortuny 53
28010, Madrid
España

* Carlos Escudé
Departamento de Estudios Internacionales
Universidad Torcuato Di Tella
Miñones 2159
1428- Capital Federal

LA POLITICA EXTERIOR DE ALFONSIN: LECCIONES DE UNA SOBREDOSIS DE CONFRONTACIONES

Por Carlos Escudé y Marisa González de Oleaga

INTRODUCCION

La política exterior del gobierno que restauró la democracia en la Argentina representó algunas rupturas y algunas continuidades respecto de la política del régimen militar precedente. En algunas de sus facetas más importantes, esta política exterior siguió las líneas de una tradición diplomática argentina que ha tenido una sorprendente continuidad a pesar de los abruptos cambios de régimen soportados por el país a lo largo de las últimas cinco décadas. En otras dimensiones, sin embargo (como la de las relaciones con Chile, donde el gobierno democrático terminó con una peligrosa disputa que casi provocó la guerra durante la dictadura previa) se operaron cambios significativos que no pueden ignorarse.

Más allá de la contabilización de rupturas y continuidades, sin embargo, debe subrayarse que al menos en una primera etapa la política exterior de Alfonsín (como también otras dimensiones de su gobierno) estuvo signada por el optimismo propio de una restauración que --se creyó-- habría de generar un importante margen de negociación internacional respecto de los problemas más graves que había heredado, esto es, la deuda externa y Malvinas. Según parece, se creyó que el prestigio propio de los restauradores, en conjunción con la (muy sobreestimada) dimensión del país, daría al gobierno la capacidad de maniobra necesaria para cambiar las reglas del juego a su favor en estos dos ámbitos de confrontación: el mundo occidental daría así una cuota de "merecido" oxígeno a la renacida democracia del "gran pueblo argentino".

Como habría de esperarse, este error de cálculo resultó funesto y acarreó altísimos costos para la frágil democracia argentina. El trabajo que sigue intenta describir las vicisitudes de esa política exterior. Como veremos, la que nos ocupa fue una política caracterizada no sólo por la tendencia a la confrontación que hemos mencionado, sino también por ámbitos de cooperación internacional que fueron muy publicitados y que en algunos casos (el Tratado de Paz y Amistad con Chile y el proyecto de integración con Brasil, por ejemplo) fueron de considerable significación. Estas políticas serán debidamente registradas en esta crónica. Dedicaremos más espacio, sin embargo, a las políticas confrontativas, simplemente porque estas son más difíciles de explicar: en parte porque sus consecuencias autodestructivas impiden recurrir a un *rational actor model*, su análisis requiere más espacio y un desarrollo conceptual más complejo que el necesario para describir los razonables intentos de Alfonsín de cooperar con Brasil, Chile, Italia, España, Alemania y Japón.

Además, las políticas de confrontación fueron el determinante más importante de lo que puede conceptualizarse como el fracaso general de la política exterior de Alfonsín, y por lo tanto una evaluación de este capítulo de la interacción internacional de la Argentina requiere un especial énfasis en el análisis de sus ejes de confrontación.

Finalmente, la categorización de las dimensiones de la política exterior de un país periférico en términos de su carácter "confrontativo" o "cooperativo" responde a un marco teórico propio al que hemos denominado "realismo periférico", y constituye en alguna medida una innovación metodológica frente a las típicas crónicas casi periodísticas de la política exterior. La "confrontación", en este caso, está definida en términos de la significación para la Argentina del Estado con que se confronta, de tal manera que, por ejemplo, una política de créditos y de apoyo diplomático al gobierno sandinista de Nicaragua se conceptualiza como una confrontación con los Estados Unidos antes que como cooperación con Nicaragua. Esta operación conceptual no es el producto de un sesgo ideológico pronorteamericano o antisandinista, sino del reconocimiento de que Estados Unidos es un actor más significativo para los intereses argentinos que Nicaragua: el hecho es probablemente lamentable, pero su desconocimiento ha resultado suicida. En tal sentido, sorprenderá al lector que en este trabajo en el que hay diversos subtítulos que mencionan políticas de confrontación y de cooperación con diversos estados, no hay uno solo que mencione a los Estados Unidos: la presencia de este país permea a todo el trabajo, aunque no precisamente por amor.

Por otra parte, la dimensión confrontativa de la política exterior de Alfonsín estuvo acompañada por un marcado afán de protagonismo internacional que es indispensable captar para comprender el pleno significado no sólo politológico sino también antropológico de las confrontaciones exteriores de la Argentina. Los intentos de protagonismo --crónicamente presentes en la historia de la política exterior argentina, y en tal sentido, una de las continuidades más notorias entre regímenes democráticos y autoritarios-- estuvieron fuertemente condicionados por factores culturales a cuyo análisis dedicaremos la primera sección de este trabajo, ya que en nuestra opinión esta historia y sus sorprendentes continuidades no puede comprenderse adecuadamente sin estudiar el vínculo entre cultura y política: esta es una segunda innovación metodológica frente a la típica crónica de política exterior.

A su vez, como también veremos, las confrontaciones con Estados Unidos y con el Reino Unido emergieron de la conjunción de: (a) intereses divergentes (principalmente respecto de la deuda y Malvinas); (b) los mencionados afanes de protagonismo (que agregaban aristas irritativas al accionar argentino en ámbitos en los que el interés material de la Argentina no estaba tan claramente en juego), y (c) las aún subsistentes (y gruesamente

ingenuas) aspiraciones argentinas de ser una gran potencia (visibles en la política nuclear y misilística de Alfonsín, que también estuvo condicionada por los factores culturales mencionados y que marcó otra continuidad notable no sólo con el régimen militar anterior sino también con gobiernos democráticos del pasado).

El tratamiento de los factores culturales que condicionaron las políticas exteriores argentinas deviene pues en prioritario para nuestro análisis. Esto se ve aún más claramente cuando ingresamos al terreno de definir el área de gestión de gobierno que llamamos "política exterior". Por lo menos en el caso argentino, el análisis de la política exterior no puede limitarse a las políticas ejecutadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por ejemplo, en tanto (hasta el gobierno de Menem) la política nuclear argentina (que incluía el enriquecimiento de uranio, la negativa a firmar el Tratado de No Proliferación y la negativa a ratificar el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, llamado de Tlatelolco) tuvo claras consecuencias internacionales, no puede considerársela simplemente una política de desarrollo de fuentes de energía eléctrica. Asimismo, en tanto el proyecto Cóndor 2 (un misil de alcance intermedio que, una vez concluido, hubiera permitido alcanzar las Malvinas desde la Patagonia accionando un gatillo) también ha tenido serias repercusiones para las relaciones exteriores argentinas, tampoco puede considerásele simplemente como una dimensión más de la política de defensa. Estas políticas han generado graves confrontaciones con las potencias occidentales, en tanto ellas son contrarias al principio de no proliferación de armas de destrucción masiva auspiciado por dichas potencias. Es evidente que las confrontaciones externas generadas tanto por la política nuclear como por la política misilística fueron una parte de la *gestalt* de las relaciones exteriores argentinas. También es obvio que la decisión de afrontar esas confrontaciones y sus costos externos formó parte de la política exterior, aunque esas decisiones no hayan sido tomadas por el Ministro de Relaciones Exteriores. Finalmente, en tanto esas políticas estuvieron inspiradas en confrontaciones preexistentes o en hipótesis de conflicto con otros Estados, los costos económicos y las deseconomías implícitas en estos proyectos deben considerarse, conceptualmente, como parte del presupuesto de la política exterior (y de defensa), aunque los fondos utilizados no fueran administrados por la Cancillería (ni por el Ministerio de Defensa).*

*. Según la posición oficial del gobierno de Alfonsín y de sus predecesores militares, la política nuclear tenía fines exclusivamente pacíficos. Sin embargo, esta política ha suscitado graves inquietudes internacionales debido a la falta de adhesión a los tratados contra la proliferación, y debido también a las contradicciones inherentes al programa nuclear. Por ejemplo, si el programa era exclusivamente pacífico, y si consideramos que los reactores argentinos usan uranio natural, no se comprende porqué era necesario gastar sumas siderales en el enriquecimiento de uranio con costosísima tecnología propia en la planta de Pilcaniyeu. Tampoco se comprende porqué se comenzó el desarrollo de una igualmente

Por cierto, durante el período que nos ocupa puede hablarse de un "presupuesto oculto" de las relaciones exteriores argentinas. Este poseía varios rubros aparte de los ya mencionados. Durante décadas el presupuesto oculto ha sido mucho más importante que el que se contabiliza en el rubro correspondiente al Ministerio de Relaciones Exteriores del presupuesto nacional. Un ejemplo adicional de este fenómeno está dado por el hecho de que, siendo la Argentina un país donde el gas natural se larga a la atmósfera en las explotaciones petrolíferas, ni la energía nuclear ni la mayor parte de las usinas hidroeléctricas se justifican económicamente; el gas natural es de lejos el combustible más barato para la generación de energía eléctrica. Las usinas hidroeléctricas de la región limítrofe con Brasil pueden justificarse sólo en términos de una inspiración geopolítica decimonónica, y fueron parte de un presupuesto oculto de las relaciones exteriores de la Argentina que no se puede cuantificar pero que es cuantioso.¹

Asimismo, las leyes de exención impositiva destinadas a generar "polos de desarrollo" industrial en áreas de frontera (que casi en todos los casos sólo consiguieron alentar la perpetración de numerosas estafas contra el Estado nacional) también representaban altos costos por la pérdida de recursos genuinos del Estado, que se justificaban sólo por cálculos geopolíticos. Estos costos deben imputarse al presupuesto oculto de las relaciones de la Argentina con sus vecinos limítrofes.

Todos estos ejemplos subrayan la relevancia de los condicionamientos culturales en el largo plazo de la política exterior argentina. Durante décadas las decisiones estuvieron condicionadas por percepciones paranoicas que daban la prioridad a la (generalmente fallida) ocupación de espacios de frontera, sobre los cálculos de rentabilidad económica. Durante décadas se creyó que valía la pena gastar muchos cientos de millones de dólares (que acumulados suman miles de millones) para competir con Brasil en el ejercicio de influencia política sobre Paraguay y Bolivia (pagando, por ejemplo, precios exorbitantes por la importación de gas natural boliviano). Durante décadas, gobiernos y regímenes de los más diversos signos optaron por confrontar con las grandes potencias occidentales a los efectos de perseguir una (ya de por sí onerosísima) autonomía total en materia de desarrollo nuclear, y durante los últimos años de la dictadura militar más reciente y a lo largo de todo el gobierno de Alfonsín, a esta confrontación se

costosa planta para el reprocesamiento de uranio en Ezeiza, que permitiría (de ser terminada) la obtención de plutonio. Ninguno de estos proyectos era económicamente sensato si estaban dirigidos exclusivamente a fines medicinales y de experimentación, como arguyeron sus responsables, y ambos posibilitaban la manufactura de fuentes alternativas de combustible para bombas. Véase L. Spector, The New Nuclear Nations, Carnegie Endowment for International Peace, Vintage, New York 1985, y del mismo autor, Going Nuclear, Carnegie Endowment for International Peace, Ballinger, Cambridge 1987, para los datos crudos (sin aderezos oficiales) del programa nuclear argentino.

sumó la de la (también onerosa) política misilística. Las deseconomías de la política nuclear se disfrazaban, por ejemplo, con la venta de un reactor experimental a Perú, que se publicitaba con bombos y platillos como un triunfo de la tecnología argentina, ocultándose el hecho de que la factura estaba destinada a formar parte de los incobrables de la deuda externa peruana. A la vez, los costos emergentes de las confrontaciones externas generadas por estas políticas se justificaban en función de un grandilocuente discurso sobre la "soberanía nacional". Estas continuidades inter-régimen (como varias otras) pueden explicarse en función de dos variables, a saber:

1. La influencia de los intereses corporativos de los militares (más allá de que ejercieran o no el poder político), y

2. Percepciones compartidas por sectores civiles y militares, y por todos los partidos políticos importantes, respecto de la "soberanía", el interés nacional, la forma en que funciona el mundo, el rol del país en el mundo, las confrontaciones que el país es capaz de enfrentar y los costos que se está dispuesto a pagar por la consecución de ciertos objetivos simbólicos y de prestigio: en otras palabras, la dimensión exterior de una cultura política.

SECCION I: LA INCIDENCIA DEL "FACTOR CULTURAL"

Cuando hablamos de políticas exteriores que están condicionadas por un factor cultural profundamente arraigado, no estamos armando una entelequia vacía de contenido, sino que nos estamos refiriendo a un fenómeno asible, identificable y a veces incluso mensurable. Encuestas de IPSA de los años 1981, 1982 y 1984 muestran que alrededor de un 60% de los argentinos creían que su país no tiene nada que aprender de los países de Europa occidental ni de los de América del Norte, mientras aproximadamente el 50% creía que estos países tienen mucho que aprender de la Argentina. Más del 60% creía que los científicos y profesionales argentinos son los mejores del mundo, y más del 80% creía que la Argentina es el país más importante de América latina y uno que merece un lugar muy importante en el mundo.²

Estas actitudes forman parte de un síndrome megalómano que parece haber afectado la cultura argentina durante largas décadas. Por otra parte, estudios sobre los contenidos ideológicos del sistema educativo argentino parecen demostrar que estas actitudes fueron generadas directamente por el contenido de la enseñanza. En tal sentido, la educación sería un mecanismo que mantiene una relación dialéctica con la cultura: los contenidos educativos y su ideología serían el producto de la cultura preexistente y de los objetivos políticos de la élite que los determina, pero dichos mecanismos a su vez crearían y recrearían, perpetuarían y/o modificarían la cultura de una sociedad, en medida limitada y variable según caso y circunstancias, y con impacto diferente en

los diversos segmentos de la población. En el caso argentino las actitudes que se identificaron en las encuestas y que son una parte asible y mensurable de la cultura, tienen un espejo en los contenidos educativos. Más aún, está claro historiográficamente que desde 1908 fue la intención de la política educativa generar tales actitudes y, según las palabras de un educador de la época, "llegar a todos los extremos (...) sin pusilanimidades" y "convertir a cada argentinito en un idólatra frenético de la República Argentina".³

Asimismo, un relevamiento del contenido nacionalista de textos de geografía desde 1879 hasta 1986 comprobó que el contenido de estos es casi siempre ingenua e intensamente chauvinista, y con frecuencia extremista⁴. De tal modo, por ejemplo, en 1908 el influyente educador Enrique de Vedia pontificaba, citando al "inolvidable maestro José Manuel Estrada":

"Nada hay más espléndido que nuestra extirpe latina; ni en venas de seres humanos corrió jamás sangre más ferviente y generosa que la sangre española de las nuestras; ni los orígenes de una nacionalidad irradia, en los anales del mundo, con aureola más fúlgida que la ceñida a la frente de la República Argentina! Tengo orgullo de mi extirpe, de mi raza y de mi patria."⁵

Y unas cuantas décadas más tarde, en 1971, José María Dagnino Pastore (quien junto con su padre Lorenzo Dagnino Pastore fue el autor que más incidió en la "cultura geográfica" de los argentinos, con docenas de ediciones publicadas a lo largo de medio siglo) decía a sus jóvenes lectores:

"Hemos puntualizado como gravita la producción argentina en el comercio internacional, al establecer que sus saldos exportables de cereales, de carnes, de cueros, de lanas, de extracto de quebracho, representan valores de alta significación. Esa contribución de nuestro país a la satisfacción de premiosas necesidades de las naciones europeas y americanas le asigna una posición trascendente. Bastará decir para afirmarlo rotundamente que la alimentación de millones de personas está asegurada por los envíos argentinos. (...) Universalmente se reconoce que la Argentina no puede quedar excluida de ningún plan de reestructuración económica mundial, por su gran potencial alimenticio, por sus vastas disponibilidades de materias primas y, a la inversa, por ser una nación consumidora de alta capacidad adquisitiva. Digamos, finalmente, que si la Argentina ha conquistado verdadera significación en la economía mundial, el progreso cultural alcanzado le asigna, asimismo, una posición destacada no solamente entre los países americanos sino también entre las naciones más civilizadas de Europa. Su contribución en el campo de las ciencias es notoria. Y su participación en congresos internacionales, continua y valiosa, permite llevar al exterior la expresión cabal de su cultura."⁶

Una aspiración de gran potencia que nació de las élites conservadoras de principios del siglo XX fue así trasladada a la cultura política de los argentinos y transformada en dogma generalizado e indiscutible.

Por otra parte, se puede documentar una identidad entre los contenidos identificados en la educación argentina, y las expectativas de la diplomacia y el Estado argentino frente a los Estados Unidos en las décadas cuya documentación está abierta al público en los archivos norteamericanos, y esto nos aproxima mucho a la demostración de un vínculo causal directo entre contenidos educativos y patología de la política exterior. Por ejemplo, en un memorándum del Departamento de Estado fechado el 30 de abril de 1951, en el que se discute la política a seguir frente a la Argentina, se afirma que "el mayor obstáculo para las relaciones norteamericano-argentinas es la tradicional tendencia argentina a sobreestimar su posición en el mundo"⁷. La misma percepción se registra en un informe del Council on Foreign Relations fechado el 2 de enero de 1951, donde Edward G. Miller, secretario asistente de Estado para Asuntos Inter-Americanos, afirmaba que:

"(...)la Argentina (ha) carecido crónicamente de una perspectiva adecuada de su posición en el mundo. Los argentinos (han) tendido a considerarse rivales de los Estados Unidos, pero no son nada que se le parezca".⁸

Y entre numerosos otros ejemplos posibles, en un tercer memorándum del Departamento de Estado, fechado el 23 de junio de 1952, se presenta una lista de lo que "la Argentina espera de los Estados Unidos", cuyo primer punto reza:

"Reconocimiento (de la Argentina) como potencia mundial y como la potencia dominante y principal de América latina"⁹.

Estos antecedentes, tanto en el campo de los contenidos educativos como en el de la historia diplomática, nos ayudan enormemente a comprender muchas aparentes irracionalidades de la política exterior argentina en general y de la de Alfonsín en particular, en especial aquellas que tienen que ver con desafíos a las grandes potencias que resultaron autodestructivos. También nos sugieren que un *rational actor model* no alcanza para comprender algunas políticas exteriores argentinas, y no solamente por una cuestión de "conflicto burocrático" à la Graham Allison, sino porque existen contenidos culturales conducentes a la irracionalidad colectiva, en tanto generan percepciones distorsionadas de la realidad que alimentan políticas destinadas al fracaso, como la guerra de las Malvinas de 1982 y la política de Alfonsín respecto de Malvinas, que describiremos más abajo. Cuando no se tienen explícitamente en cuenta los factores culturales mencionados arriba y, no obstante, se describen crudamente los fracasos de Alfonsín y otros gobernantes argentinos en materia de política exterior, el lector casi inevitablemente sospecha que el

análisis sufre de algún grave defecto, ya que se estima imposible que un gobierno "civilizado" incurra en políticas tan autodestructivas: según parece, resulta más fácil atribuir "irracionalidad" al analista que a una política.

El estudio de la cultura también nos ayuda a comprender las irracionalidades políticas vinculadas al irredentismo territorial. Los estudios sobre los contenidos ideológicos de la educación conducen a la conclusión de que la obsesión territorial que ha afectado severamente a la política exterior argentina en años recientes también está generada artificialmente por el sistema educativo. La usurpación de las Malvinas fue objeto de adoctrinamiento "patriótico" desde fines del siglo pasado, y a partir de la década de 1940 este adoctrinamiento se generalizó y profundizó, produciéndose así la paradoja de que, cuanto más nos alejamos de la usurpación británica de 1833, más intensa se volvía la obsesión por el tema y el énfasis puesto en el mismo por el sistema educativo.¹⁰

No obstante, este adoctrinamiento se basaba en una usurpación real, en la que por un acto de fuerza el pabellón argentino fue arriado y el británico enarbolado: las Malvinas fueron, a pesar de la ambigüedades del título histórico, un territorio perdido por la Argentina. Esto contrasta notablemente con otras percepciones de pérdidas territoriales argentinas, sin embargo, que son totalmente falsas y que se convirtieron en uno de los dogmas de la enseñanza local. El sistema educativo argentino ha adoctrinado durante décadas (pero cada vez con mayor constancia e intensidad) que la Argentina perdió enormes territorios a lo largo del siglo XIX, a partir del mítico Virreinato del Río de la Plata, que se supone debiera haber sido "heredado" por la Argentina. Se ignora que vastos territorios del sur fueron conquistados al indio (en competencia con Chile) y que enormes territorios del noreste fueron usurpados al Paraguay en guerra genocida¹¹. Se ignora que todos los mapas del Imperio español publicados por la corona española en tiempos del virreinato adjudicaban toda la Patagonia a lo que llaman el "Reyno de Chile". Y se oculta que todos los atlas históricos publicados en la actualidad en Europa y en América del Norte adjudican a la Argentina de mediados del siglo XIX poco más de la mitad de su territorio actual, es decir que proyectan una percepción de la evolución territorial argentina que es justo la opuesta de la que impera en la Argentina.

A este mito de pérdidas territoriales se suma el adoctrinamiento sobre lo que puede llamarse el "territorio imaginario" de la Argentina, que abarca el ya mencionado caso de Malvinas, más los reclamos sobre las islas Georgias del Sur, las islas Sandwich del Sur y el enorme "Sector Antártico Argentino" (que se superpone en su totalidad, en parte con la pretensión chilena y en parte con la pretensión británica). Para el sistema educativo argentino, no hay diferencia entre estos territorios en litigio (la mayor parte de los cuales probablemente jamás sean

administrados por el Estado argentino) y una porción cualquiera del indisputado territorio continental argentino. Es todo parte del imaginario pero colosal imperio austral que los mapas escolares titulan la "República Argentina", que llega hasta el Polo Sur.

La población ha absorbido este adoctrinamiento, y frente a la pregunta sobre si la Argentina ha ganado o perdido territorios a lo largo de su historia (presentada en una encuesta del Instituto Gallup de Argentina), el 73,6% contestó que los había perdido y tan sólo el 6,4% contestó que los había ganado. Lo realmente significativo de esta encuesta, sin embargo, es que cuando se desagrega la muestra según nivel educativo, tanto como el 86,1% de la población con educación universitaria contestó que la Argentina *perdió* territorios, mientras sólo el 61,0% de la población con escolaridad primaria incompleta opinó lo mismo. Es decir que --fiel a la lógica del adoctrinamiento, aunque contrariamente a lo que dice el sentido común sobre los efectos benéficos de la educación-- cuanto más "educada" es la gente, mayor es su tendencia a creer a pié juntillas lo que dicen los manuales sobre el territorio argentino y su evolución: es natural, ya que ha estado más expuesta a esa doctrina.¹²

Estas conclusiones se vieron corroboradas por otro resultado de encuesta proporcionado por Gallup, obtenido en noviembre de 1984, en las vísperas de la "consulta popular no vinculante" (suerte de plebiscito) que el gobierno de Alfonsín llevó a cabo respecto de si debía o no firmarse el Tratado de Paz y Amistad con Chile, que finalmente otorgaba las litigosas islas del Beagle a ese país. Una intensa campaña del gobierno radical a favor del Tratado y a contrapelo del adoctrinamiento tradicional, en la que se presentó a la firma del mismo como el equivalente de "paz" y a la negativa a firmarlo como el equivalente de "guerra", consiguió que una población harta de desastres y ya humillada por la derrota bélica de 1982 votara abrumadoramente a favor del "sí". Esto se reflejó claramente en la encuesta de Gallup, que arrojó un 60% de la muestra a favor del Tratado contra sólo un 11% en oposición al mismo. Pero nuevamente, la *oposición* al Tratado estaba asociada positivamente con la educación, y mientras sólo un 6,6% de la población con escolaridad primaria incompleta estaba en contra del mismo, tanto como un 17,2% de los que poseían educación universitaria se oponían.¹³ Claramente, y por segunda vez, la gente más educada resultaba más sensible a la temática territorial, más propensa al irredentismo y --al contrario de lo que se supondría a partir de los hallazgos cuantitativos de Almond y Verba en su clásico The Civic Culture-- menos propensa a la cooperación internacional.

En el contexto de este exitoso adoctrinamiento sobre pérdidas territoriales y sobre el carácter sacrosanto de los reclamos del país en materia territorial, las Malvinas (una pérdida real) y las islas del Beagle (que por el contrario jamás fueron argentinas ni *de facto* ni *de jure*) cobraron una importancia cultural inusitada.

Estos pleitos fueron crecientemente exaltados por unos contenidos educativos que parecen otorgar mayor importancia a estas cuestiones de "soberanía" que al desarrollo económico que en los hechos es la base de todo poder real. La cultura política argentina, así plasmada, tuvo un impacto importante sobre la política exterior por dos vías paralelas y convergentes: la del irredentismo territorial, y la de una megalomanía nacional que generaba percepciones de que "querer es poder" y de que la Argentina era capaz de confrontar con países tales como el Reino Unido y los Estados Unidos. Los cálculos de costos y beneficios eran manifestaciones de pusilanimidad y de pobreza espiritual. Las políticas exteriores condicionadas por estos sistemas de creencias abundan en la historia argentina.

Esta es la cultura en que se formó un Galtieri, y también un Alfonsín. En medidas diferentes y de maneras diversas, ambos lo demostraron con sus políticas. Pasaremos ahora a analizar, desde esta base conceptual y desde estos conocimientos empíricos sobre la dimensión exterior de la cultura política argentina, la dimensión confrontativa de la política exterior de Alfonsín.

SECCION 2: LA SOBREDOSIS DE CONFRONTACIONES

La política argentina en la Asamblea General de las Naciones Unidas

La actitud argentina en foros multilaterales como la Asamblea General (AGNU) es un buen punto de arranque para el análisis de la dimensión confrontativa de la política exterior de Alfonsín, porque es en este frente donde podemos ver, empírica y hasta cuantitativamente, como las diversas confrontaciones libradas por la política exterior argentina radicalizaron la actuación global del país. Digno es de señalarse, sin embargo, que toda evaluación de la actitud confrontativa de la Argentina en un foro como la Asamblea General debe contextualizarse teniendo en cuenta dos elementos de la política exterior argentina ya señalados en la introducción a este trabajo: la política nuclear y la política misilística. La radicalización relativa de la actitud argentina en AGNU se debe evaluar sumada a estas otras dos dimensiones de su política. Además, la negativa a declarar el cese de hostilidades en Malvinas, en la que ahondaremos en otro acápite y que caracterizó a toda la gestión de Alfonsín, también debe contemplarse como parte esencial de esta configuración confrontativa.

Uno de los métodos más prácticos para medir la actitud confrontativa de un Estado en AGNU consiste en estudiar la relación que existe entre su voto general y el voto de la superpotencia de predominio natural en su región del mundo, es decir, en nuestro caso, los Estados Unidos (si estudiáramos a Hungría durante este

período, el parámetro sería la Unión Soviética).* El indicador en cuestión se construye eliminando del cómputo a todos los votos en abstención, mediante la fórmula:

$$\text{Votos coincidentes} / (\text{Votos coincidentes} + \text{votos opuestos})$$

En el año 1984, este indicador nos revela el siguiente orden de rango para los países del hemisferio occidental:

<u>País</u>	<u>% de Coincidencia¹⁴</u>
Canadá	71,2%
Dominica	63,2
Grenada	60,0
St. Christopher & Nevis	45,5
Belize	39,1
St. Lucia	35,8
Paraguay	35,5
St. Vincent	34,8
Guatemala	32,5
Uruguay	30,5
El Salvador	29,8
Chile	28,9
Honduras	28,5
República Dominicana	27,2
Costa Rica	26,0
Ecuador	25,5
Colombia	25,4
Haití	24,3
Panamá	22,0
Bolivia	19,7
Antigua & Barbuda	18,9
Bahamas	17,2
Perú	16,9
Barbados	16,4
Jamaica	16,4

*. Estamos conscientes de que la elección de este indicador implica aceptar un presupuesto "realista" en materia de teoría de las relaciones internacionales. A menudo nos hemos encontrado frente al argumento opuesto, de que en realidad el país confrontativo es Estados Unidos, porque en un enorme número de resoluciones de AGNU se opone a la gran mayoría de la comunidad internacional. Esta mayoría está contabilizada según el principio de "un Estado, un voto", y equipara a Francia con Barbados. Este argumento ignora que el orden internacional es, fundamentalmente, una configuración de poder, y que toda "mayoría" constituida por estados minúsculos es ficticia y no puede operar sobre el mundo. Ignora también, por lo tanto, que un Estado vulnerable y dependiente difícilmente conseguirá avanzar sus propios intereses apoyándose en ese tipo de mayoría, contra una "minoría" en la que está concentrado todo el poder. Para colmo, este tipo de principismo de la "democracia entre los estados" ni siquiera es auténticamente democrático, porque supone que un individuo que es ciudadano de un mini Estado tendrá mucha más influencia sobre el mundo que el ciudadano de un Estado poblado por cientos de millones de habitantes, dado que el voto de ambos estados tiene igual peso, a la vez que se pretende que una votación basada en esos principios tenga capacidad de transformación en el mundo. Por supuesto, en el mundo real eso nunca ocurre, y es por eso que el único organismo realmente significativo de las Naciones Unidas es el Consejo de Seguridad.

Brazil	14,8
Venezuela	13,9
<u>Argentina</u>	<u>13,5</u>
Trinidad & Tobago	13,4
Surinam	12,2
Guyana	11,0
México	9,0
Nicaragua	6,8
Cuba	4,1
Promedio regional:	23,2%

Obsérvese que ese año la Argentina estuvo bastante cerca del fondo de la tabla, y que el único país latinoamericano importante con un porcentaje menor de coincidencia de voto con los Estados Unidos fue México. Pero México era un país que había firmado y ratificado ambos el Tratado de No Proliferación y el de Tlatelolco; no era un país dedicado al enriquecimiento de uranio ni a la proliferación misilística; y no venía de librar una guerra contra Gran Bretaña ni tenía abierto un frente en el que se rehusaba a declarar el cese de hostilidades, como la Argentina en el Atlántico Sur, por lo cual su configuración de confrontaciones era incomparablemente menos grave.

Lo que observamos para 1984 fue la regla durante todo el gobierno de Alfonsín. Más aún: a partir de 1986 México estuvo siempre por encima de la Argentina en materia de coincidencias con la superpotencia de predominio natural en la región. Y la tendencia del voto argentino en AGNU durante estos años, frente al voto norteamericano, fue la de una coincidencia cada vez menor a partir de 1986. En efecto, la serie histórica de coincidencias de la Argentina con Estados Unidos durante el gobierno de Alfonsín se registra en la siguiente tabla:

<u>Año</u>	<u>Porcentaje</u> ¹⁵
1984	13,5%
1985	16,4%
1986	16,4%
1987	12,4%
1988	10,0%

Para contextualizar estas cifras un poco más, quizá valga la pena ver las estadísticas correspondientes a España, uno de los países más confrontativos de Occidente en materia de voto en AGNU:

<u>Año</u>	<u>Porcentaje</u> ¹⁶
1985	55,6%
1986	57,8%
1987	48,8%
1988	53,9%

Las conclusiones que surgen del análisis de estas estadísticas de coincidencias de voto, en combinación con las características sustantivas de la política exterior argentina durante este período, son:

1. El voto argentino fue siempre un voto de tipo "latinoamericano" y "tercermundista", incomparablemente más confrontativo que el voto de los países menos conformistas del bloque occidental.

2. Aún en el contexto latinoamericano, sin embargo, el voto argentino fue siempre uno de los más confrontativos, y estuvo muy por debajo del promedio regional en materia de coincidencias con la superpotencia dominante en su región.

3. El voto argentino se radicalizó debido a la incidencia de los siguientes factores:

a. El litigio de Malvinas, que llevó a la Cancillería de Alfonsín a canjear votos con otros países del Tercer Mundo respecto de los temas más diversos. A raíz de esta cuestión, se desarrolló un comercio que poco tiene que ver con las características "idealistas" que a menudo se le atribuyeron a la política exterior de Alfonsín (y que sin duda estuvieron presentes en otras dimensiones de la misma política). Año tras año durante el gobierno de Alfonsín, la Argentina negoció resoluciones sobre Malvinas en AGNU, que se publicitaron localmente como grandes éxitos de la diplomacia argentina que "acorrallaban" al Reino Unido. El precio fue, por ejemplo (entre tantas otras concesiones que sacrificaban incluso principios democráticos) suscribir documentos que exigían la independencia de Puerto Rico, cuando la inmensa mayoría de la población de ese territorio no quiere la independencia. El voto de otros países latinoamericanos no estaba distorsionado por este factor.

b. La política nuclear argentina, que llevó a este país a ser doblemente confrontativo en temas de seguridad (la llamada Primera Comisión de AGNU). En efecto, a la vez que el voto argentino en muchas de estas resoluciones fue típicamente tercermundista, votando a favor de todas las resoluciones utópicas en que, por ejemplo, se pretendía exigir el desarme nuclear total de las grandes potencias (lo que solía producir el voto en contra de los Estados Unidos y unos pocos otros países, y la abstención del grueso del bloque occidental), la Argentina se alejaba de la mayor parte del Tercer Mundo y votaba junto con los países más radicalizados del mismo, oponiéndose a todas las resoluciones vinculadas al Tratado de No Proliferación. Entre los países latinoamericanos importantes, sólo el voto brasileño estaba distorsionado por el segundo de los factores mencionados, debido a que Brasil no ha firmado ese tratado, aunque a diferencia de la Argentina sí había ratificado el de Tlatelolco, dando un matiz mucho menos grave a su propia confrontación.

c. La activa membrecía de la Argentina en el Movimiento de los Países No Alineados (NOAL), hecho que le generaba compromisos de voto que no afectaban, por ejemplo, a importantes países latinoamericanos como México y Brasil, en tanto México no era miembro y Brasil era tan sólo observador en el NOAL.

4. No obstante, la actitud confrontativa de la Argentina de Alfonsín en AGNU cobra su verdadera dimensión, como se ha dicho, cuando se la pone en el contexto de la negativa a declarar el cese de hostilidades en Malvinas, del desarrollo del misil Cóndor 2 y del enriquecimiento de uranio (para citar las facetas más peligrosas de la confrontación nuclear y misilística). De no mediar estas otras confrontaciones, siempre se podría argüir que, después de todo, no era tanta la diferencia que separaba al voto argentino en AGNU del mexicano y el brasileño.

La política de Malvinas

Respecto de Malvinas, el programa de gobierno de la Unión Cívica Radical decía que la recuperación y el ejercicio de la soberanía se producirían mediante negociaciones, aunque la soberanía se consideraba como un dato previo a la negociación. La estrategia que se perfilaba en el documento programático pretendía llevar al Reino Unido a la mesa de negociaciones mediante la denuncia pública de la situación en diversos foros internacionales, el principal de los cuales era AGNU. El tema de la soberanía de las islas constituyó una preocupación central del gobierno argentino, al punto que puede decirse que la política exterior argentina se "malvinizó", hecho que se puso de manifiesto en el perfil de los votos argentinos en AGNU, como vimos arriba. Se creyó, como se dijo al principio, que la restauración de la democracia proveería al gobierno de un amplio margen de negociación en esta esfera, y como veremos después, se calculó que había un límite muy preciso a partir del cual el Reino Unido no estaría dispuesto a pagar los presuntos costos de mantener esta confrontación abierta con la Argentina. Es por esto que Alfonsín optó por no lavarse las manos respecto de la aventura militar emprendida por la dictadura en 1982.

Esto quedó de manifiesto cuando, un día después que el Foreign Office británico declarara que el gobierno del Reino Unido cumpliría sus compromisos con los isleños, la Primer Ministro Margaret Thatcher hizo una declaración adicional, fechada el 5 de enero de 1985, en la que dijo que "existen muchas cosas" que Gran Bretaña quería discutir con la Argentina, como por ejemplo la reanudación de relaciones comerciales y diplomáticas, pero que "todo esto no puede ser alcanzado mientras los argentinos no afirmen que las hostilidades han cesado". A cambio de esto, afirmó, "es natural que los argentinos deseen la abolición de la zona de exclusión, pero la zona existe sólo porque estamos en un estado de hostilidades". A esta oferta de intercambio del cese formal de

hostilidades por la abolición de la zona de exclusión marítima en torno de las islas, el Canciller Dante Caputo contestó el 23 de enero que "no aceptaremos que se nos quiera imponer un cese unilateral de hostilidades".¹⁷ De esta manera, se optaba por apostar a que los costos de la confrontación serían demasiado elevados para Gran Bretaña, rechazándose la lógica alternativa, que sugería que con esta política dura de parte de quien había invadido y luego perdido una guerra, se alimentaba a los halcones en Londres, que verían (como de hecho vieron) facilitada la gestión de militarización de las islas mediante la construcción de una importante base en Mount Pleasant.

Que la estrategia del gobierno era mantener altos los costos frente a Gran Bretaña puede documentarse. En entrevista del 21 de mayo de 1991 con María Oliva, el ex-canciller Dante Caputo declaró:

"Había que lograr una permanente tensión exterior sobre el tema Malvinas. Para nosotros el único método (por cierto de largo plazo) para lograr este objetivo era permanentemente mantener presentes los costos internacionales para el Reino Unido de la ocupación. Si esos costos disminuían, si esos costos se hacían nulos, casi nulos, la intervención o la presencia de la ocupación británica se mantendría permanentemente."¹⁸

Este fue el punto de partida de toda la política del gobierno de Alfonsín respecto de Malvinas, y da lugar al interrogante respecto de qué país, la Argentina o Gran Bretaña, estaba en mejores condiciones de pagar costos más altos, ya fueran políticos o económicos. Esta pregunta, de obvia respuesta, nos retrotrae a los factores culturales ya mencionados, que continuamente condicionaron esta política argentina. También nos propone una reflexión sobre un fenómeno que no se limita a la Argentina y que es bastante común entre los países del Tercer Mundo: el proceso mental que en otro trabajo ha sido bautizado como "la falacia de que los costos del poderoso equivalen a la libertad de débil", y que ha estado en el origen de más de una de las a veces espectaculares confrontaciones protagonizadas por países dependientes¹⁹.

No obstante, debe subrayarse que entre los elementos que llevaron al gobierno de Alfonsín a apostar a que los costos británicos serían demasiado elevados figuró el hecho de que en el Reino Unido eran numerosas las críticas a los costos permanentes de defender las islas, como también las acusaciones sobre las motivaciones de la orden de hundimiento del crucero General Belgrano, ocurrido durante la guerra de 1982.²⁰ Este es justamente uno de los elementos que abona la frecuente caída de países del Tercer Mundo en la falacia de que los costos del poderoso equivalen a la libertad del débil. En el Primer Mundo hay, generalmente, una mayor conciencia de costos y una mayor autocritica respecto de la propia política exterior, incluyendo guerras, que en el Tercer

Mundo. Esto tiende a generar, en el Tercer Mundo, la percepción casi siempre equivocada de que, si se extreman los costos, el país del Primer Mundo cederá frente a las "justas" presiones del país más débil. En nuestra hipótesis, este es uno de los mecanismos que llevó a Alfonsín y a Caputo a basar toda su estrategia de Malvinas en el mantenimiento de altos costos políticos y económicos para el Reino Unido. Talló también cierta desaprensión respecto de los costos argentinos, y la varias veces mencionada sobreestimación de la Argentina y su lugar en el mundo, profundamente condicionada por la cultura local.

La sobreestimación del poderío argentino (o una necesidad de afirmar retóricamente ese poderío) parece haber estado crónicamente presente y se manifestó en muchas de las declaraciones del gobierno de Alfonsín respecto de estos temas, alcanzando a veces ribetes inclusive belicistas. Por ejemplo, el 1 de febrero de 1984 Alfonsín propuso, en conferencia de prensa dada en Caracas, que se establezca en Malvinas un cuerpo de paz de la Naciones Unidas, que implicaría "de hecho" una declaración de cese de hostilidades, sugiriendo de tal modo que la guerra no había terminado. El 10 de junio de 1984 Alfonsín advirtió a los británicos, desde España, que "no debe confundirse diplomacia con debilidad", y después de la reunión de Berna, al mes siguiente, dijo que el fracaso de esta había sido producto de "una extravagante muestra de soberbia británica". En 1985, la inauguración del aeropuerto de Mount Pleasant fue considerada como un acto de agresión por el gobierno de Alfonsín (y no como un acto de defensa propia de parte de quienes habían sido invadidos en 1982), y fue denunciado como tal por Caputo ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA). Asimismo, el Canciller argentino elevó una nota al Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, para hacerle saber del *peligro para la paz* que suponía al apertura del aeropuerto. A fines de octubre de 1986 el gobierno de Alfonsín convocó a un "comité militar", decretó el "prealistamiento de las fuerzaas armadas" y suspendió el licenciamiento de conscriptos, cuando Gran Bretaña respondió con la declaración unilateral de una "zona de conservación ictícola" en torno de las islas, a la firma de un acuerdo pesquero entre la Argentina y la Unión Soviética que era un virtual permiso argentino para que la URSS pesque en aguas de Malvinas. En marzo de 1988, cuando los británicos llevaron a cabo unas maniobras militares en las Malvinas (llamadas "Fire Focus"), el gobierno de Alfonsín volvió a considerar que éstas constituían una agresión de parte de quienes habían sido agredidos en 1982, y produjo una suerte de movilización de las fuerzas armadas argentinas²¹. Y el 20 de marzo de 1988, el Canciller Caputo declaró a la prensa en Ezeiza que la Argentina tenía "descolocada y acorralada" a Gran Bretaña, agregando que "el secreto de la estrategia es que ningún país puede pagar indefinidamente el precio del aislamiento"²². Una y otra vez, pues, el gobierno juzgó necesario hacer alarde de poderío, o auténticamente creyó que este tipo de actitud poseía poder de transformación sobre la realidad.

Quizás el carácter confrontativo de la política exterior de Alfonsín queda aún más claro en las citas recién registradas que en las estadísticas de AGNU presentadas más arriba: la de Malvinas era una dimensión central de esa política, y el confrontacionismo de la política malvinense connotaba a la política exterior, a pesar de los rasgos cooperativos que esta también poseyó. No obstante, quizás sea válida la hipótesis de que, a pesar del rechazo inicial de intercambiar la declaración formal del cese de hostilidades por la eliminación de la zona de exclusión, el carácter confrontativo de la política malvinense recién quedó plasmado a partir del fracaso de la reunión de Berna de 18 de julio de 1984.

En efecto, en esa fecha cuatro funcionarios de la Cancillería argentina, encabezados por el Subsecretario de Asuntos Australes Limítrofes, Marcelo Delpech, llegaron a Suiza para conferenciar con cinco funcionarios del *Foreign Office* británico, liderados por el Subsecretario para las Relaciones con América, David Thomas. El objetivo era iniciar conversaciones "oficiales, informales y con agenda abierta", según las palabras de un comunicado de la Cancillería argentina de esa fecha. Al día siguiente, la Cancillería emitió otro comunicado, diciendo que la reunión había fracasado debido a que la delegación británica había alterado las reglas de juego preparadas respecto del tema de la soberanía. A su vez, en Gran Bretaña, el Secretario de Relaciones Exteriores, Geoffrey Howe, aseguró ante el Parlamento que sus funcionarios habían actuado de acuerdo al arreglo de forma "plenamente y claramente entendido por el gobierno argentino".²³

No está claro cual de los dos contradictorios comunicados se acercaba más a la verdad. La reunión había sido una iniciativa del gobierno suizo, y había sido preparada por una serie de intercambios realizados con documentos sin membrete, llamados *non papers*. Desde un principio, quedó claro que los británicos no tratarían el tema de la soberanía y, según declaraciones de Jorge Sábato (entonces Secretario de Asuntos Especiales de la Cancillería) a María Oliva, comenzó una búsqueda de fórmulas contemporizadoras. Así surgió una fórmula intencionalmente ambigua, por la cual, cuando la delegación argentina pidiese el tratamiento de la soberanía, la delegación británica contestaría que el Reino Unido *is not prepared* para abordar ese tema. La traducción de esa fórmula al castellano podía ser tanto que el Reino Unido "no está dispuesto" como que "no está preparado", lo cual era satisfactorio para ambas partes, ya que cada cual podía interpretarla a su modo: la delegación argentina en el sentido de que los británicos no estaban aún preparados, dando pie a la interpretación ulterior de que eventualmente sí lo estarían; y la delegación británica en el sentido de que no estaban dispuestos, con lo cual cabía la posibilidad de que nunca cambiaran de actitud. De tal modo, podrían pasar a los otros temas de la agenda, evitando con este artilugio el obstáculo de la soberanía. Pero los británicos introdujeron en la reunión una traducción simultánea en castellano de carácter oficial, por la cual sus palabras pasaban a tener el significado

que ellos en realidad querían darle, esto es, que no estaban dispuestos a tratar el tema de la soberanía. Y con ésto, la barroca estratagema elaborada para satisfacer decimonónicas demandas quedó destruida, y la delegación argentina se retiró de la reunión declarando su indisposición a negociar bajo esas condiciones.²⁴

Según el unánime relato de los funcionarios argentinos, las condiciones previamente estipuladas habían dejado claramente establecido que no habría intérpretes en la reunión. Según los británicos, no hubo ninguna violación de reglas previamente establecidas. Cualquiera sea el caso, con este fracaso la diplomacia de Alfonsín pareció inclinarse hacia una estrategia claramente confrontativa. Esta relativa inflexión en la política de Malvinas coincidió con otra que analizaremos en la sección correspondiente: el fracaso de la política confrontativa de la Argentina en materia de deuda externa, que quedó claro en la primera reunión del Consenso de Cartagena, donde los países de la región rehusaron seguir a la Argentina en la formación de un "club de deudores" que intentara cambiar el juego de la renegociación de la deuda colectivamente. Quizá de modo casual, quizá siguiendo los dictados de una lógica subyacente, el afán de protagonismo confrontativo, tan propio de la tradición diplomática argentina y tan condicionado por la cultura local, se canalizó a partir de entonces principalmente en la política de Malvinas.

Más allá de su indisposición para negociar la soberanía después de haber ganado una guerra que no había iniciado, fué quizá por estos factores que en tiempos de Alfonsín, el Reino Unido siempre demostró mayor flexibilidad que la Argentina. Por ejemplo, en junio de 1985 el Reino Unido levantó unilateralmente el embargo a las importaciones argentinas, mientras la Argentina no hizo lo propio hasta mayo de 1986. Y mientras en el Reino Unido las restricciones sobre las propiedades argentinas se levantaron poco después de terminada la guerra, en la Argentina continuó operando un Comité de Vigilancia gubernamental que fiscalizaba las propiedades británicas durante la mayor parte de la gestión de Alfonsín. No obstante, fiel a una tradición de corrupción que es por lo menos tan consecuente como la de confrontación, debe señalarse que, gracias a procedimientos ilegales pero relativamente sencillos de "triangulación", siempre hubo comercio entre la Argentina y el Reino Unido. Los británicos nunca quisieron interrumpir el comercio. Los argentinos, en el fondo, tampoco, pero parecieron dominados por la compulsión a mostrarse duros también en este campo, lo que no era más que ficción o, si se quiere, realismo mágico latinoamericano.

No obstante su traspíe en Berna, el gobierno radical no perdió las esperanzas de que un gobierno alternativo en el Reino Unido fuera más flexible respecto de los "legítimos derechos" de la Argentina que el gobierno conservador, y optó por apostar a un cambio de gobierno en Gran Bretaña. Esta táctica estaba basada en el conocimiento de encuestas en las cuales la opinión pública

británica parecía apoyar la celebración de negociaciones (67% a favor, 29% en contra y 4% de indecisos)²⁵, lo que abonaba la especulación de que un gobierno de la oposición encararía la disputa de modo diferente y más favorable a los intereses argentinos. En septiembre de 1985 el Presidente argentino se reunió en París con el jefe de la bancada laborista británica, Neil Kinnock, y se suscribió un documento en el que se señalaba la necesidad de que ambos países restablecieran relaciones económicas, diplomáticas y comerciales, y que se reiniciaran las conversaciones sobre el futuro de las islas. Luego, en octubre, se produjo una reunión en Madrid entre Alfonsín y el jefe de la bancada liberal del Reino Unido, David Steel. Allí se elaboró otro documento, que especificaba con mayor claridad los mecanismos de negociación que deberían utilizarse para la solución del conflicto: declaración formal de cese de hostilidades, supresión de la zona de protección marítima impuesta alrededor de las islas, restablecimiento de relaciones y reanudación de las negociaciones sobre el futuro de las islas, incluyendo el problema de la soberanía.

En realidad, cualquiera que conociera las discusiones informales que sobre este tema se sostenían en Londres en ese tiempo sabía que la diferencia de actitudes respecto de la soberanía en Malvinas que separaban a conservadores británicos, por un lado, de laboristas y liberales, por el otro, no era tan importante. Nadie estaba dispuesto a regalar lo que se había consolidado con una guerra que había sido comenzada por la parte perdedora, y nadie estaba dispuesto a traicionar a los isleños. Pero para liberales y laboristas no había ningún inconveniente en sentarse a la mesa de negociaciones y simplemente reafirmar la soberanía británica, mientras que los conservadores estaban persuadidos de que para los argentinos conversar sobre la soberanía implicaba, de necesidad, un eventual resultado favorable al reclamo argentino, por lo cual consideraban que sería frustrante y contraproducente siquiera tocar el tema. Según esta perspectiva, debido precisamente a las características de la cultura argentina, más sano era tratar de restablecer relaciones diplomáticas y comerciales sobre bases que no generasen falsas expectativas. No obstante la escasa diferencia real entre ambas posturas en lo que atañe a los aspectos sustantivos de la soberanía de las islas, el gobierno argentino juzgó que era conveniente ampliar el espectro de su confrontación con el gobierno del Reino Unido, negociando con la oposición británica.

Aún otro ámbito al que el gobierno de Alfonsín llevó su campaña diplomática de reivindicación de las Malvinas fue la OEA. En esos tiempos (fines de 1985) el gobierno evaluó como importante éxito diplomático al hecho de que se reformara la carta de la OEA de manera de impedir la membresía en dicha organización a un eventual Estado malvinense con aspiraciones de autonomía. En efecto, en el artículo 8 se dispone que la condición de país miembro quedaba restringida a los estados independientes del continente que al 10 de diciembre de 1985 fueran miembros de las

Naciones Unidas. Además, se establece que ninguna entidad política podrá ser miembro de la OEA cuando su territorio esté sujeto total o parcialmente, con anterioridad a diciembre de 1964, a litigio o reclamo entre un país extracontinental y uno o más miembros de la organización, mientras la controversia no se haya resuelto en forma pacífica. De este modo se pretendió abortar las posibilidades de eventual independencia de las Malvinas, que por otro lado se vieron fuertemente alentadas a causa de las consecuencias no buscadas de la política de pesca adoptada en 1986.

Esta política de pesca se manifestó primero con un aumento en la agresividad del patrullaje de las aguas del Atlántico Sur. El punto culminante de este patrullaje se produjo el 28 de mayo de 1986, cuando la Prefectura Naval Argentina hizo fuego contra tres pesqueros taiwaneses, hundiendo uno de ellos con pérdida de vidas humanas. Los pesqueros se hallaban en aguas de Malvinas, aunque fuera de la zona de protección británica. El gobierno aprobó lo realizado por la Prefectura.

Sin embargo, el hecho más significativo de 1986 referente a Malvinas fue la firma, en octubre, de acuerdos de pesca con la Unión Soviética y con Bulgaria, por los cuales la Argentina acordaba a estos países derechos de pesca sobre aguas de Malvinas que, según la legislación argentina, eran parte del "Mar Argentino". Esta maniobra estuvo más inspirada por el deseo de reafirmar "derechos soberanos" que por la posibilidad de ganar algunos dólares vendiendo derechos de pesca sobre recursos poco explotados por la Argentina. Esto quedó claro en la defensa de los acuerdos de pesca realizada por el gobierno en la Cámara de Diputados²⁶. Además, fue explícitamente reconocido por Raúl Alfonsín en su propia prosa, en la declaración firmada que le entregó a María Oliva para su tesis en 1991, donde dice:

"La decisión de intentar formalizar acuerdos de pesca con todos los países (y no sólo con la URSS y Bulgaria) formaba parte de nuestra política global de aprovechamiento de un recurso muy rico y desordenadamente explotado. Además, fue una respuesta a los avances británicos (...). Buscamos la realización de actos jurídicos de derecho internacional, como los acuerdos de pesca, que implicaran el reconocimiento por parte de terceros estados de la soberanía argentina sobre las islas y su consecuente extensión a la zona económica exclusiva."

La respuesta del Reino Unido, formalizada el 29 de octubre del mismo año, fue decretar una zona de jurisdicción económica exclusiva en torno a las islas, anunciando que por el momento patrullaría sólo un radio de 150 millas, y que el gobierno de las islas Malvinas adjudicaría licencias de pesca en esa zona. El gobierno argentino reaccionó con la actitud semibelicista documentada más arriba. La llamada zona de administración y conservación en torno a Malvinas comenzó a funcionar el 1 de

febrero de 1987. Y el resultado concreto de toda la operación fue que, gracias a la venta de licencias de pesca, los malvinenses terminaron beneficiándose con una renta que, dividida por el número de habitantes de las islas, equivalió a cinco veces el producto per cápita argentino, dotando así a las islas de un per cápita total similar al de los más ricos emiratos petroleros. Este es un resultado paradigmático, por lo contraproducente para los objetivos del más débil de los dos estados involucrados en la disputa, de una política de poder sin poder. La política de pesca argentina posibilitó la materialización de los deseos de los isleños, que hacía por lo menos un par de años presionaban al gobierno británico para que les permita vender licencias de pesca, propuesta a la que el Foreign Office se negaba porque insistía que lo mejor para los intereses de todas las partes era intentar generar confianza en las relaciones entre el Reino Unido y la Argentina. Pero frente al gambito del gobierno de Alfonsín, por el que se intentó llevar a los soviéticos a las aguas dominadas por los británicos, la respuesta era obvia y fue inmediata.* De este modo, la fantasía de una eventual independencia comenzó a desarrollarse entre los isleños, alimentada por la posibilidad de un rápido desarrollo económico. Este resultado, por supuesto, era justo el opuesto del que se habían propuesto Alfonsín y Caputo.

La política de pesca inaugurada a fines de 1986 fue el último gran hito de la política de Alfonsín frente a Malvinas. En la Argentina hubo diversas críticas a esta política. Esas críticas pueden catalogarse en dos categorías diferentes:

1. Las críticas ideológicas de la derecha, de quienes se rajaban las vestiduras porque los acuerdos de pesca habían sido firmados con países comunistas²⁷, y

2. Las críticas pragmáticas, que se apoyaron en argumentos como el desarrollado arriba respecto de las consecuencias contraproducentes de una política de poder sin poder, aún desde el punto de vistas de los objetivos del mismo Alfonsín, que emergen de una cuestionable definición del interés nacional argentino que condujo a la malvinización de la política exterior²⁸.

En su descripción de la política exterior argentina del año 1987, R. Russell y G. Fernández dicen, en refutación de las críticas ideológicas a la política de pesca de Alfonsín, que la

*. Paradójico es que Alfonsín y Caputo intentaran meter a los soviéticos en el Atlántico Sur, es decir, importar a la Argentina el conflicto Este-Oeste, precisamente cuando uno de los argumentos esgrimidos para adoptar una política confrontativa con la de Estados Unidos en América Central fue que la actitud norteamericana implicaría la importación de ese conflicto a América latina. Afortunadamente para el mundo entero incluida la Argentina, la ex Unión Soviética algo entendía de esferas de influencia y jamás hizo uso del "derecho" de pescar en las aguas dominadas por los británicos, limitándose a las que eran indisputadamente argentinas.

reacción británica no hubiera sido distinta si se hubieran firmado acuerdos con otros países con los que se estaba negociando (Portugal, España, Japón y la propia Comunidad Económica Europea)²⁹. En nuestra opinión esto es rigurosamente cierto, pero precisamente porque el problema no era ideológico. En nuestra opinión, el error no consistió en que se firmaran acuerdos con países comunistas, sino en la misma idea de que desde la vulnerabilidad argentina era posible salir ganancioso de una maniobra que intentaba, en el nombre de la Argentina, introducir a terceros países en las aguas dominadas por los británicos. Que el principal elegido para esta maniobra fuera la superpotencia antagónica a Occidente en el contexto de la Guerra Fría sólo tornaba más peligrosa a toda la operación.

Ciertamente, fue el peligro potencial generado por esta situación lo que condujo a que el gobierno de Reagan iniciara gestiones oficiosas a fines de 1986, para evitar posibles incidentes armados entre la Argentina y el Reino Unido. Estos contactos fueron objeto de sucesivos rumores y dementidas, hasta que a mediados de julio de 1987 Alfonsín declaró, al regresar de un viaje por Estados Unidos, que los gobiernos de ese país y de Suiza buscaban formas de entendimiento entre la Argentina y Gran Bretaña respecto de Malvinas. De tal manera, a partir de esa fecha el Departamento de Estado proveyó un mecanismo para que se eviten accidentes armados y se controle la depredación ictícola, sin afectar los respectivos reclamos de soberanía.³⁰ Visto desde la perspectiva opuesta, puede afirmarse que la Argentina se constituyó en una significativa fuente de problemas para el Departamento de Estado, también en este campo.

En balance, y más allá de las desafortunadas consecuencias de esta política de poder sin poder, una pregunta que la política de Alfonsín hacia Malvinas deja pendiente es si la obsesión que puso de manifiesto por la "recuperación" de las islas es compatible con el interés nacional de un país de enorme territorio (aproximadamente 2.800.000 kilómetros cuadrados) y escasa población (menos de 33 millones), cuyos enormes recursos están subexplotados, cuyo capital disponible para invertir es escasísimo y para el cual la posesión de las Malvinas podría resultar más una carga que un premio (al menos en la perspectiva de aquellos años en que la cuestión del eventual petróleo de Malvinas aún no se percibía como justificatoria de la disputa). También queda pendiente la pregunta de si la pretensión de anular la voluntad de una pequeña población que, no obstante su tamaño, tiene un considerable arraigo en las Malvinas (mayor que el de la población "porteña" en Buenos Aires), no es contraria a la profesión de fe democrática abrazada por la Argentina a fines de 1983. Y queda pendiente la pregunta de si el interés del empobrecido pueblo argentino estuvo bien servido por unas confrontaciones que obstaculizaron su accionar en algunos frentes de enorme importancia material, que a nosotros nos parece debieran ser la primera prioridad para un país subdesarrollado. *Lo único claro es que esta política respondió cabalmente al mandato de*

los textos escolares y de los contenidos dictados por los pedagogos argentinos, generación tras generación, y que la explicación de esta conducta exterior del gobierno democrático argentino requiere la introducción de variables culturales, no con una intención reduccionista, sino como elementos de una ecuación multivariable.

Finalmente, queda la reiteración de la reflexión referente al carácter diferente y más siniestro que adquiere la política de Alfonsín en Malvinas cuando se la conjuga con la política nuclear argentina y con el desarrollo del misil Cóndor 2, que una vez terminado hubiera permitido el bombardeo de las islas desde el continente apretando un botón. Las presiones norteamericanas respecto de la política nuclear argentina estuvieron permanentemente presentes durante el gobierno de Alfonsín, mientras que similares presiones respecto del Cóndor 2 recién se hicieron públicas en 1988³¹. Es imposible documentar las posibles repercusiones materiales de esta configuración, porque corresponden a una fecha reciente para la cual los archivos norteamericanos están cerrados. Sin embargo, ningún funcionario sensato del Departamento de Estado ni del Tesoro pudo haber estado inclinado a prestar apoyo verdadero a un país que presentaba este perfil:

1. Guerra en 1982 con el Reino Unido.
2. Negativa del gobierno democrático a declarar el cese de hostilidades.
3. Negativa a suscribir los tratados de no proliferación nuclear, y
4. Desarrollo, de parte del gobierno democrático, de un misil de alcance intermedio capaz de bombardear las islas desde el continente, y documentadas sospechas de que está deseoso de venderlo en el Medio Oriente.

El protagonismo argentino en América Central y el Grupo de los Seis

Es por el perfil de política exterior detallado arriba que los intentos protagónicos con ribetes irritativos de la política de Alfonsín en algunos frentes como el de América Central y el Grupo de los Seis (G6) cobran cierta relevancia. Como se recordará, el G6 estaba constituido por Argentina, Grecia, India, México, Suecia y Tanzania, y era una agrupación de países dedicada a predicar el desarme de las grandes potencias nucleares, con mucha retórica y apoyo publicitario. Para el observador inadvertido, la causa era noble y justa. Para el que conociese la política nuclear y misilística de la Argentina, estaba claro que el G6 incluía dos tipos de países: Grecia, México, Suecia y Tanzania, con autoridad moral para llevar a cabo este tipo de prédica por ser signatarios del Tratado de No Proliferación y estar fuera de toda sospecha en materia de proliferación, y la Argentina y la India, cuyas motivaciones eran mucho más oscuras. La militancia argentina en el

G6 fue un elemento menor de la política exterior de Alfonsín, que no obstante adquiere cierta significación en tanto esclarece las contradicciones de un país cuyo pasado inmediato y proyectos armamentistas vigentes no eran pacifistas. Era parte de una *gestalt* en que los elementos individuales adquieren relevancia cuando se contextualizan en relación con el todo, y este todo incluye, por supuesto, la actuación argentina en la Primera Comisión de AGNU, donde el voto argentino fue consistentemente contrario a las resoluciones vinculadas al Tratado de No Proliferación.

El caso del protagonismo argentino en América Central es en algún sentido muy distinto y en otro, similar. Para contextualizar la actuación argentina en esta subregión hay que tener en cuenta que Buenos Aires está mucho más lejos de Managua que Washington (en realidad, Buenos Aires está más lejos de Managua que Madrid de Moscú). Tanto al principio como al final del gobierno de Alfonsín, los estados de la subregión América Central-Caribe objetaron a la ingerencia argentina, un país que juzgaron nada tenía que hacer en esa parte del mundo. En un primer momento, ni México ni Venezuela vieron con buenos ojos al protagonismo argentino en su parte del mundo. Luego, ya sobre el final de su gestión, fueron los propios cancilleres de América Central quienes le hicieron sentir al Ministro Caputo exactamente cuán innecesaria era su intervención.³²

No obstante, estos fueron episodios pasajeros, sin duda reveladores de realidades y sentimientos subyacentes, pero acallados por la "buena educación" diplomática cuando la Argentina se cuidó de no exagerar. La ingerencia argentina se efectuó en pos de una causa noble: contener una guerra que una objetable política norteamericana amenazaba con generalizar en la subregión. Sin embargo, la falta de influencia real del país en esa parte del mundo, la ausencia de intereses argentinos reales en la subregión, los costos políticos de su actuación allí para su relación bilateral con los Estados Unidos, las reticencias locales a su intervención, y la reiteración de una pauta protagónica que ya es una tradición diplomática argentina, ponen una sombra de duda sobre la pertinencia de esa ingerencia y sus reales motivaciones, que parecen reducirse a una clásica política de prestigio, que además fue costosa dada la situación de dependencia financiera del país frente a Washington.*

*. Estamos concientes de que evaluamos la política de Alfonsín hacia América Central y el Caribe en términos de sus consecuencias para las relaciones bilaterales con los Estados Unidos. Esta no es la consecuencia de un amor de colonizado hacia la metrópoli, sino de la conciencia de que, como se dijo, (1) América Central y el Caribe están más allá del alcance real e influencia del Estado argentino, (2) la Argentina carece de intereses significativos en esa subregión, y (3) la Argentina padece de una grave dependencia financiera frente a los Estados Unidos, por lo que toda confrontación con ese país que no genere beneficios materiales a la Argentina constituye un obstáculo político improductivo para las buenas relaciones con el banquero, y por tal motivo, es costosa. Ver C. Escudé, Realismo Periférico, Buenos Aires: Planeta, 1992.

La actuación argentina en América Central puede periodizarse en cuatro etapas que están vinculadas a las relaciones con Estados Unidos. Al contrario del caso Malvinas, donde la confrontación con el Reino Unido se agudizó cuando la confrontación en el campo de la deuda externa se atenuó, en América Central el capítulo más gravemente confrontativo con Estados Unidos *coincidió* con la etapa de confrontación más grave en la renegociación de la deuda externa, y luego hubo una moderación de la actitud argentina en América Central, que fue coincidente con la moderación de la actitud hacia la deuda. Esto sugiere que una comprensión más realista de las consecuencias de la dependencia financiera aconsejó pulir algunas aristas irritativas en la relación política con Washington, alejando al gobierno argentino de posiciones radicalizadas en América Central, y en efecto, la misma Cancillería argentina bautizó este cambio en su política como "giro realista". Respecto de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, la Cancillería usó la expresión "recomposición madura" para referirse al mismo fenómeno.³³

Por cierto, el primer capítulo de la relación del gobierno de Alfonsín con América Central transcurrió desde la asunción de éste a la Presidencia hasta mediados de 1984. Durante este período, el rechazo a la ingerencia norteamericana se expresó vigorosamente y se complementó con el otorgamiento de un crédito al gobierno sandinista de 45 millones de dólares, destinado a la compra de maquinarias industriales y agropecuarias, y destinado también a engrosar los incobrables de la deuda nicaragüense. Fue durante este período que la política argentina en la subregión tuvo aristas más conflictivas con los Estados Unidos, en tanto la actitud argentina revelaba no sólo un apoyo franco al gobierno de Managua, sino también una curiosa magnanimidad financiera de parte de un país tan endeudado y que tantos favores necesitaba pedir para refinanciar su propia deuda.

La tendencia a la moderación de la política argentina se manifestó claramente con el viaje de Alfonsín a Estados Unidos, en septiembre de 1984. Allí, en ocasión del discurso del Presidente argentino frente a AGNU, el tema del conflicto centroamericano ocupó un lugar mucho menos importante que en anteriores exposiciones del mandatario³⁴. Esta tendencia reveló un *crescendo* cuando Alfonsín volvió a viajar a Estados Unidos en marzo de 1985. Aunque el conflicto centroamericano acaparó la atención en la primera reunión entre Reagan y Alfonsín, a lo largo de este viaje los sucesivos discursos de Alfonsín fueron atemperando progresivamente su posición sobre la cuestión nicaragüense³⁵. A partir de ese momento, la oposición argentina a la política norteamericana se atenuó: el gobierno argentino, por ejemplo, se limitó a expresar preocupación por el bloqueo económico dispuesto por Estados Unidos en mayo contra Nicaragua, y a participar de un llamamiento latinoamericano para el levantamiento del embargo.

El tercer capítulo en la relación del gobierno de Alfonsín con el conflicto centroamericano comenzó a mediados de 1985, con la formación del Grupo de Apoyo a Contadora (también llamado Grupo de Lima). Este fue un período marcado por el endurecimiento de la posición norteamericana en la subregión, el aumento de la presión militar sobre Nicaragua, el reconocimiento argentino de las tendencias autoritarias del gobierno nicaragüense, el aumento del número de asesores de países socialistas en Managua, el estancamiento de las gestiones del Grupo de Contadora, y el progresivo alineamiento de los países centroamericanos con las posiciones del gobierno de Reagan³⁶. La creación del Grupo de Apoyo generó un mayor involucramiento argentino en América Central, aunque sin regresar al perfil más agudamente confrontativo del primer período, en términos de la relación de la Argentina con Estados Unidos. Esto fue posible en parte porque no se regresó al nivel de apoyo del gobierno sandinista otorgado en la primera etapa, y en parte porque (en materia de política económica) el lanzamiento del Plan Austral significó una mejora sustantiva en las relaciones bilaterales argentino-norteamericanas. Durante esta etapa, la Argentina siguió favoreciendo la solución pacífica del conflicto, defendiendo los principios de no intervención y de autodeterminación, y exigiendo que Estados Unidos abandone su apoyo a los "contras". No obstante, el gobierno argentino manifestó su clara preferencia por el establecimiento de un régimen democrático y pluralista en Nicaragua.

La cuarta y última etapa de esta periodización comenzó a mediados de 1986, con una disminución del perfil argentino en América Central. En este hecho influyeron el estancamiento de las negociaciones, el fracaso de la gira realizada por los cancilleres del Grupo de los Ocho (Contadora más Grupo de Apoyo) por América Central, la recuperación de la iniciativa de los propios centroamericanos manifestada por el Plan Arias y Esquipulas II, y los ya mencionados resquemores de los centroamericanos frente a la intervención argentina, que llevó a Caputo a condicionar su participación en el Grupo de Apoyo a que los países directamente afectados por el conflicto se lo pidan, para evitar que la Argentina sea "acusada de intervenir en asuntos que no le conciernen"³⁷. Además, incidió en la nueva actitud una percepción agudizada respecto de la necesidad de mejorar la relación política con los Estados Unidos, debido a la agenda de deuda externa y Malvinas (un frente en el que se esperaban presiones norteamericanas para quebrar la "inflexibilidad" británica).

No obstante, las aristas conflictivas en lo que atañe a las cosecuencias de la política centroamericana y caribeña de la Argentina frente a los Estados Unidos, nunca se eliminaron por completo. Indicador de ello es el voto argentino en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (Ginebra) respecto del proyecto norteamericano de investigación y condena de la situación de los derechos humanos en Cuba. La Argentina votó en contra, lo que provocó una reacción del Secretario de Estado Adjunto para Asuntos

Interamericanos, Elliot Abrams, quien llamó al embajador argentino en Wáshington para comunicarle su enfado.³⁸

Finalmente, y más allá del frente centroamericano y caribeño, el carácter nunca demasiado amistoso de las relaciones políticas entre la Argentina y los Estados Unidos durante el gobierno de Alfonsín queda marcado por el hecho de que, durante todo el período, el gobierno argentino siempre rehusó participar de las maniobras navales conjuntas conocidas como UNITAS. En nuestra hipótesis esta actitud, como tantas otras de las descritas arriba, estuvo profundamente condicionada por la cultura.

La fallida estrategia de confrontación en la primera etapa de renegociación de la deuda externa como paradigma de los costos de una política de poder sin poder

Aunque en este trabajo nos hemos concentrado en la dimensión política de la política exterior, dejando su dimensión económica para los especialistas en ese tema, nada hay más paradigmático de la tendencia del gobierno de Alfonsín a poner en práctica una "política de poder sin poder" que la primera etapa de renegociaciones de la deuda externa, liderada por el Ministro de Economía Bernardo Grinspun. Dicha etapa es paradigmática tanto por su intención como por su fracaso, y una vez que ese fracaso fue patente, el Ministro renunció y la actitud del gobierno respecto de las negociaciones con los acreedores cambió radicalmente, al punto de que la política argentina en esta área se convirtió en un ejemplo de mansedumbre y la confrontación se reservó casi exclusivamente a los aspectos políticos de la política exterior. Es por ese carácter doblemente paradigmático que comentaremos el caso de esta dimensión económica de la política exterior. Ella nos interesa no desde un punto de vista técnico económico, es decir, desde la perspectiva de los resultados que se buscaba alcanzar y de como estos se ensamblaban con el plan económico, sino desde el punto de vista de las estrategias de negociación, cuyo análisis forma parte de un saber politológico.

Como se dijo, la primera actitud del gobierno de Alfonsín en materia de deuda externa fue intentar modificar las reglas del juego de la negociación financiera. Esta actitud estuvo condicionada, como tantas otras dimensiones del confrontacionismo exterior de Alfonsín, por los factores culturales arriba señalados y por una percepción muy optimista sobre la capacidad de maniobra otorgada por la legitimidad del nuevo gobierno argentino. Además, el elenco gobernante no percibió adecuadamente el hecho de que la deuda argentina era suficientemente importante como para que todo desafío radical fuera percibido como peligroso y castigado duramente por los acreedores, a la vez que no era suficientemente grande como para que la Argentina pudiera cambiar las reglas de juego por sí sola usando como palanca al efecto disruptivo potencial de una moratoria. Los bancos acreedores norteamericanos,

cuyo rol en las negociaciones fue crucial, tenían expuesto en la Argentina poco más del 7% de su capital, lo que se comparaba con el 19,7% para Brasil y el 19,4% para México.³⁹ De aquí se infiere que los bancos eran y son menos vulnerables a acciones unilaterales de la Argentina que de los dos deudores más importantes.*

La política de Grinspun se lanzó con la suspensión de los pagos hasta el 30 de junio de 1984, para evaluar su monto y su legitimidad. Se exigió una negociación directa con los gobiernos de los países acreedores y con la banca privada, sin cumplir con el método tradicional de acordar previamente con el FMI. Simultáneamente, se presionó a la banca privada para que liberara un saldo pendiente de 1000 millones de dólares, correspondientes a un préstamo de mediano plazo acordado en 1983.

El objetivo de esta demanda era usar este dinero para pagar intereses vencidos a comienzos de 1984, y de tal manera evitar, sin mayores sacrificios, que el 31 de marzo de ese año una parte de los créditos argentinos fuera declarada *non performing*, lo que hubiera redundado en una catástrofe para las perspectivas económicas argentinas. El 31 de marzo se transformó en una fecha clave y en una espada de Damocles en torno de la cual se desarrolló una intensa pulseada. El gobierno argentino insistió en que no se pagarían intereses atrasados a costa de una disminución del nivel de reservas. Como represalia, el Eximbank de los Estados Unidos anunció que sus créditos a la Argentina se cerraban temporariamente.⁴⁰

La radicalización del gobierno argentino era preocupante para los acreedores, pues representaba un primero pero peligroso paso hacia una aún lejana pero temida insubordinación generalizada. Pero la radicalización argentina también era preocupante para otros gobiernos latinoamericanos, que habían adoptado una estrategia convencional, mucho menos confrontativa, y que hubieran visto su posición interna socavada si la actitud "heróica" del gobierno argentino se hubiese encontrado con el éxito. Además, en esos países latinoamericanos la polarización entre deudores y acreedores se percibía como contraproducente para sus propios procesos de negociación.

La tensión creció dramáticamente. Se produjeron comunicaciones directas entre Reagan, el embajador norteamericano en Buenos Aires, y William Rhodes (coordinador del Comité de Bancos), para informarse sobre el curso de las negociaciones. Simultáneamente, en

*. La irrelevancia relativa de la Argentina para los intereses vitales de las grandes potencias se extiende, pues, a lo que podemos llamar la "relevancia negativa", es decir, la relevancia que surge no de lo necesario que resulta un país por lo que puede proveer, sino la que emana de su capacidad de amenazar y dañar esos intereses. La Argentina resulta relativamente irrelevante tanto desde el punto de vista de la relevancia positiva como desde el de la negativa, lo que reduce considerablemente su capacidad negociadora.

sigiloso secreto, los gobiernos de México, Brasil, Venezuela y Colombia acordaban un plan para alejar a la Argentina del precipicio de la moratoria, aportando un crédito de 300 millones de dólares, a los que se sumarían 100 millones de la banca privada y el compromiso del gobierno norteamericano de pagar el aporte de la banca en cuanto la Argentina comenzase sus negociaciones con el FMI. Se generó así una sensación de que todas las partes involucradas habían hecho alguna concesión, lo que posibilitó un acuerdo en el que la Argentina salvaba las apariencias, pagando sin gastar en lo inmediato un porcentaje demasiado alto de sus reservas y evitándo a la vez que sus créditos fueran declarados *non performing*.⁴¹

Como ocurriría frecuentemente en el curso de las negociaciones de la deuda externa durante estos años, el que estamos analizando es un caso en el que se vislumbra la perversa dinámica generada entre deudores latinoamericanos por la radicalización de uno de sus pares. Dicha dinámica estuvo caracterizada por dos factores:

1. El éxito de la política radicalizada no convenía a los gobiernos más moderados de la región, porque hubiera constituido un factor desestabilizador de su propia política exterior en el frente interno, a la vez que las fuerzas económicas internas y externas con las que estaban comprometidos les impedían radicalizar su propia política. Por lo tanto, estos gobiernos harían todo lo posible por disuadir al gobierno radicalizado y convencerlo de que abandone su política, al menos en las etapas iniciales en que el fracaso necesario de la política radicalizada aún no se percibía claramente.

2. Los acreedores se aprovecharían de esta circunstancia y de su mayor poder, para recompensar de maneras diversas a los gobiernos moderados, asestando de tal modo un duro golpe político al gobierno radicalizado, que debería soportar internamente las consecuencias políticas y económicas de su propio fracaso y del éxito relativo de sus vecinos. A su vez, esta recompensa proveería a los gobiernos moderados del mejor motivo para no radicalizar su propia política, y la escasa probabilidad de que se formara un club de deudores radicalizados quedaría así desarticulada.

Este último resultado se vislumbró claramente en los fallidos esfuerzos del gobierno de Alfonsín por formar un frente regional de deudores. Paralelamente a sus negociaciones con los acreedores, el gobierno argentino llevó a cabo una intensa actividad diplomática en América latina. En mayo de 1984 se suscribió la declaración conjunta de los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México, rechazando retóricamente el aumento de las tasas de interés. Y en junio se realizó una reunión regional de ministros de finanzas y de relaciones exteriores, con la presencia de once países de la región: fue la primera reunión del llamado Consenso de Cartagena, ya mencionada en el acápite sobre Malvinas. Pero allí se rechazó la idea de un "club de deudores", lo que significó la

derrota de la aspiración argentina de contar con respaldo latinoamericano para llevar a cabo una negociación duramente confrontativa con los acreedores.⁴²

Este desenlace moderó la actitud argentina, pero fue también el principio del fin para el primer proyecto de Alfonsín respecto de la deuda externa, demostrando que --en parte por la perversa dinámica generada con los otros deudores-- las actitudes de confrontación en este plano culminaban en enormes costos netos, sin ningún beneficio. Tampoco ayudaba a los planes del gobierno la inflación descontrolada y el fracaso del plan económico más general (que quizás en alguna medida pudiera atribuirse a la falta de confianza de fuerzas económicas internas y externas frente a un gobierno que amenazaba "patear el tablero" en materia de deuda). El plan económico pretendía simultáneamente disminuir la inflación, disminuir el déficit fiscal y aumentar los salarios. Técnicamente, este milagro sólo era posible disminuyendo los pagos de la deuda y evitando el programa de ajustes del FMI. Pero se trataba de un equilibrio muy delicado que sólo hubiera tenido posibilidades de funcionar con un significativo margen de confianza de parte de las fuerzas del mercado, que estaba notoriamente ausente.

En septiembre de 1984, el Ministro Grinspun envió al FMI un memorándum convencional que representaba un cambio tanto en la estrategia de negociación cuanto en la política interna. Esto produjo un avance en la negociación con los bancos. No obstante, las condiciones obtenidas fueron inferiores a las otorgadas a otros gobiernos latinoamericanos. A partir de allí se desarrolló un juego de presiones de parte del FMI, por el que el préstamo *stand by* acordado sólo se desembolsó en enero de 1985, para asegurar el cumplimiento de las pautas de ajuste del memorándum de septiembre. Pero en enero también se suspendió el convenio con el FMI debido a la falta de cumplimiento de las metas fiscales y el descontrol de la inflación. La consecuencia fue que no se firmaron los acuerdos convenidos con los bancos.⁴³

La debacle era total, y en febrero se produjo el cambio de las autoridades económicas. La estrategia de confrontación había fracasado y debilitado al gobierno democrático, al punto de que tuvo que saltar un primer fusible ministerial para cambiar radicalmente de táctica de negociación frente a la deuda externa. Obviamente, este giro produciría también un cambio radical en el plan económico.

De los modestos beneficios cosechados por la Argentina gracias a los breves capítulos confrontativos de la renegociación de la deuda externa brasileña y mexicana

A partir de este momento la estrategia negociadora de la Argentina respecto de la deuda fue de una relativa mansedumbre, y la dimensión confrontativa de la política exterior se concentró en

los aspectos no financieros de dicha política. No obstante, los siguientes dos años (1985-87) de negociación de la deuda externa son útiles para un análisis político de la política exterior del gobierno de Alfonsín porque terminan de ilustrar los costos del desafío desde la vulnerabilidad. Aquí los términos se invierten, sin embargo, porque durante este período el (pasajero) desafío fue principalmente de otros deudores. Por ello, la Argentina adquirió el carácter de estratégico eslabón que los acreedores no debían perder en la cadena de sucesivas renegociaciones nacionales⁴⁴, y esto le permitió obtener ciertas modestas ventajas que probablemente no habría obtenido de no mediar estas confrontaciones financieras de terceros países. Este relato no se realiza con el propósito de elaborar un recetario para oportunistas, sino para desnudar uno de los varios mecanismos que hacen contraproducentes y autodestructivas a las confrontaciones que exceden el poder de un Estado vulnerable.

Con Juan Sourrouille en el Ministerio de Economía y el lanzamiento del Plan Austral se produjo un vuelco notable en las relaciones entre el gobierno argentino y la comunidad financiera. Aquí comenzó el juego de las "zanahorias diplomáticas". La táctica de los acreedores de alentar los cambios producidos en la estrategia de negociación y en el plan económico se manifestó muy tempranamente, incluso antes del Plan Austral. En ocasión de la visita de Alfonsín a Estados Unidos, en marzo de 1985, altos funcionarios norteamericanos hicieron públicas sus favorables opiniones respecto de los funcionarios argentinos. En junio, Paul Volcker y Jacques de Larosiere respaldaron el plan económico, a pesar de su carácter heterodoxo, y el 11 de ese mes se firmó el acuerdo con el FMI, gracias a las presiones ejercidas por el director gerente sobre el elenco técnico del organismo, que no aprobaba el plan de *shock* no gradualista propuesto por los negociadores argentinos. La buena disposición de los acreedores frente al cambio de actitud del gobierno argentino quedó de manifiesto una vez más sólo tres días más tarde, cuando el acuerdo con el FMI debió ser modificado porque el Plan Austral desconocía algunas de sus pautas. Hacia septiembre de 1985, el director gerente del FMI declaraba, en la asamblea anual conjunta de ese organismo y del Banco Mundial, que la Argentina era un "ejemplo internacional" del ajuste, cuando tan sólo el año anterior había sido un ejemplo de lo contrario, con sus créditos a punto de ser catalogados como *non performing*⁴⁵.

El Plan Austral gozó de un considerable éxito inicial, generándose una fuerte reducción del déficit fiscal. No obstante, las metas acordadas con el FMI no fueron alcanzadas. Es así que entre 1985 y 1987 se produjo un ciclo de convenios suspendidos, más negociaciones, nuevos acuerdos, metas nuevamente incumplidas, otras suspensiones y otras negociaciones. Sin embargo, durante este período estuvo claro que la política del gobierno argentino en esta esfera ya no era de confrontación, y la relativa flexibilidad que encontró en los acreedores fue incomparable frente a la durísima

actitud adoptada hacia el ex Ministro Grinspun. Asimismo, durante este período el carácter perverso del juego entre los acreedores y los países deudores, por el que los primeros desarticulaban las tácticas de confrontación de los segundos mediante maniobras por las que los deudores terminaban compitiendo entre sí por el favor del acreedor, siguió poniéndose de manifiesto. Las negociaciones nunca fueron fáciles, pero fueron menos difíciles cuando alguno de los otros deudores se ponía duro, ocasión en la que se premiaba al menos duro, como ejemplo de lo que era una "buena conducta" y como factor de desaliento a otros desafíos.

Así, la relativa flexibilidad del FMI hacia la Argentina de fines de 1986, que fue significativamente mayor que la de principios de ese año, coincidió con las dificultades enfrentadas en las negociaciones con México en ese momento. La táctica coyuntural de los acreedores era la de castigar indirectamente a México premiando a la Argentina, que se "portaba mejor". Cuando las negociaciones con México finalmente tuvieron éxito, acordándose considerables ventajas a ese país, en la Argentina se suscitó un gran optimismo respecto de que similares ventajas le fueran acordadas. Pero aquí se puso de manifiesto una vez más el duro hecho de que nada en esta esfera se regala, y en el acuerdo del 11 de enero de 1987 con el FMI, a la Argentina le fue imposible conseguir las relativamente generosas "cláusulas gatillo" vinculadas a la tasa de crecimiento económico y a la evolución de las exportaciones, que se habían acordado a México. Tampoco consiguió tanto dinero como México.⁴⁶

Aquí se ponía de manifiesto otra de las variables que operaban en el proceso: *ceteris paribus*, a México siempre se lo iba a tratar mejor que a la Argentina, porque la relativa prosperidad de ese país es (por su proximidad, por su petróleo, por el monto superior de su deuda y por el monto de las inversiones norteamericanas) mucho más relevante para los intereses vitales de los Estados Unidos que la de la Argentina. Un México transgresor era inaceptable y sería castigado según circunstancias, pero en cuanto ese país regresara a la "buena senda", sería mejor tratado que un país menos relevante para los intereses de los acreedores. A su vez, la posibilidad de formar un club de deudores confrontacionistas era hábilmente desarticulada una y otra vez, castigando al transgresor y premiando al dócil.

A medida que el ciclo de negociaciones continuaba, estos procesos y variables siguieron poniéndose de manifiesto. A pesar de que la Argentina no consiguió condiciones tan buenas como México, en el acuerdo de enero de 1987 hubo una considerable flexibilización en tanto hubo un reconocimiento explícito de que en el caso de un deterioro del comercio internacional del país o de su ritmo de crecimiento, habría que revisar los criterios de evaluación. Esta posición intermedia, frente a la más dura que se perfilaba poco antes del acuerdo, respondió a las dificultades que

comenzaban a avisorarse en las negociaciones de los acreedores con Brasil y Filipinas.

El 20 de febrero Brasil declaró la moratoria sobre su deuda externa, generando gran alarma de los acreedores frente a la más grave transgresión de un importante deudor latinoamericano hasta la fecha. Como era de esperar, esto reforzó la posición argentina. A fines de ese mes los gobiernos de los doce países industrializados acordaron un crédito puente de 500 millones de dólares para la Argentina, como nueva zanahoria de premio-castigo, empleada para tratar de poner en vereda a Brasil y/o evitar una reacción en cadena de moratorias. El gobierno argentino comprendió la táctica y endureció su posición, hecho que frenó el progreso de las negociaciones. El Ministro Sourrouille, empero, se quejó frente al Comité de Desarrollo y el Comité Interino del FMI, y frente al Banco Mundial, de la actitud poco razonable de la banca privada, y el gobierno norteamericano llegó al extremo de ejercer presión frente al Comité de Bancos, para sacar a las negociaciones del estancamiento. A partir de ese momento se progresó en las negociaciones, con la visible intervención del gobierno de los Estados Unidos, ayuda que probablemente nunca se hubiera producido de no mediar la moratoria brasileña.⁴⁷

El resultado fue un acuerdo final muy satisfactorio, por el que se reprogramó la deuda de mediano y largo plazo y se obtuvieron nuevos fondos frescos. Y el 20 de mayo de 1987 se firmó un acuerdo con el Club de Paris. Se había producido la normalización de las relaciones financieras externas de la Argentina en materia de vencimientos de capital, en términos que poco antes hubieran sido considerados utópicos, todo gracias a la táctica de los acreedores frente a la actitud confrontativa del gobierno de Brasil, y al castigo indirecto infligido a ese país por medio de un premio a la Argentina.

Para que esto fuera posible, por supuesto, también era necesario que el Plan Austral tuviera un desempeño aceptable, y que las autoridades argentinas no radicalizaran su propia posición. Pero a estas alturas, el gobierno argentino ya había aceptado la derrota de su previa estrategia de confrontación, y se había resignado a la triste realidad de que las reglas del juego no se podían cambiar y de que un nuevo enfrentamiento con los acreedores podía tener consecuencias desestabilizadoras internas. La paradoja de este juego perverso es que, debido tanto a la disparidad de poder entre acreedores y deudores como a la incapacidad política de materializar un frente verdaderamente unido (que puede atribuirse a una casi inevitable asincronía de sus desafíos respectivos*), la

*. En los países dependientes generalmente existen poderosos intereses locales opuestos a la radicalización de la política respecto de la deuda externa. Sólo excepcionalmente, pues, se consigue el poder interno necesario para adoptar una actitud radicalizada frente a los acreedores. Por lo tanto, es extremadamente

actitud dura del Brasil, cuyo objetivo era defender más vigorosamente los intereses brasileños, terminaba beneficiando a la Argentina y perjudicando a sus autores. Para la Argentina, se trató verdaderamente de cosechar las ventajas de la derrota.

No obstante, subsiste la paradoja de que, probablemente en razón de los condicionantes culturales analizados al comienzo de este trabajo, el abandono de una estrategia de confrontación en materia de deuda externa vino acompañado de una acentuación de la dimensión confrontativa en el Atlántico Sur, es decir, el otro gran foco de rabia y frustración. El misterioso desenlace de la reunión de Berna representó el fin de las posibilidades de cooperación con el Reino Unido, y esa instancia coincidió con el fracaso de Grinspun y el abandono de la estrategia de confrontación en materia de deuda externa. Como vimos en la sección correspondiente, a partir de entonces la confrontación en el Atlántico Sur se agudizó, justo cuando disminuía la confrontación respecto de la deuda. En el año 1986 este proceso fue particularmente dramático: primero la política de patrullaje en las aguas del Sur se volvió más agresiva (se mató gente) y luego se firmaron los acuerdos de pesca con la Unión Soviética y Bulgaria. A esto hay que añadir los alardes belicistas de 1986 y 1988, mencionados al principio de este trabajo. En la dimensión política y al contrario del caso de la renegociación de la deuda, la lección referente al carácter autodestructivo de un exceso de confrontaciones parece nunca haber sido aprendida cabalmente por el gobierno de Alfonsín. Este parece haber comprendido algo al respecto tan sólo en el caso del apoyo al gobierno sandinista de principios de su gestión, que poseía un potencial de confrontación directa con los Estados Unidos. Da la impresión de que la frustración en materia de deuda externa hizo canalizar sus inclinaciones confrontativas y de protagonismo en otros frentes, especialmente en el Atlántico Sur.

Que la lección respecto del carácter autodestructivo del exceso de confrontación haya sido más fácil de aprender respecto de la deuda que respecto de la dimensión política de la política exterior no sorprende, porque las represalias contra el débil cuando éste amenaza con formar un club de deudores que podría colectivamente declarar una moratoria son generalmente más graves e inmediatamente tangibles que los costos de incurrir en actitudes confrontativas en terrenos meramente políticos, cuya relevancia se mide en un plazo más largo. Pero esto no quita el carácter paradójico de que *el gobierno de Alfonsín haya agudizado las confrontaciones en un campo que no estaba verdaderamente vinculado al interés material directo de la Argentina (es decir, en un campo donde en realidad se tenía poco y nada que ganar con la estrategia de confrontación) precisamente cuando abandonaba la confrontación*

improbable que esas circunstancias excepcionales se den simultáneamente en varios deudores importantes, como para hacer posible un club de deudores con el poder necesario para cambiar las reglas del juego e imponer condiciones.

en el único campo en que ésta estaba asociada directamente a un interés material vital del país.

En principio, puede decirse que sólo vale la pena pagar los costos de una confrontación (y toda confrontación los tiene, de algún tipo) cuando hay por lo menos una ganancia hipotética y eventual en el trámite. La confrontación de la primera etapa de renegociación de la deuda externa, aunque afectada por un grave error de cálculo (no se podía ganar) estaba inspirada por la posibilidad de que el país pudiera evitar unos pagos que amenazaban con abortar sus posibilidades de desarrollo económico y un ajuste que se percibía como inhumano y de graves costos políticos. En cambio, las confrontaciones políticas (principalmente en el Atlántico Sur) a las que se dedicó el gobierno de Alfonsín con posterioridad al fracaso de Grinspun jamás podían tener un beneficio más que simbólico. En este sentido, el desafío brasileño parece mucho más "racional" que el desafío argentino, porque aunque más arriesgado (las moratorias son peligrosas) apuntaba a salvaguardar intereses vitales de ese país, a la vez que Brasil no malgastaba cartuchos en confrontaciones políticas que nada material le podían aportar. El caso argentino, después de Grinspun, era justo lo opuesto: la Argentina se dedicaba a malgastar cartuchos en actitudes confrontativas que sólo podían acarrearle costos, pero que jamás podrían ayudarla a salir del subdesarrollo, aunque se alcanzasen los objetivos buscados por una confrontación determinada. Era como si las distorsiones culturales que afectaron durante tanto tiempo a la política exterior argentina impidieran discriminar las cosas que son importantes para el interés nacional de las que no lo son. Es así que, para muchos, el conflicto de Malvinas, un territorio perdido más de un siglo y medio antes y que había estado bajo el dominio efectivo del Estado de Buenos Aires durante tan sólo cinco años y medio*, era mucho más importante y ciertamente generaba más pasiones que el de la deuda, a pesar del hecho obvio de que la Argentina no necesitaba más territorio.

Cualquiera sea el caso, esta mayor "racionalidad" aparente del gobierno brasileño poco le aportó. Su propia estrategia de confrontación fracasó tan miserablemente como la de Grinspun. En efecto, poco después del buen acuerdo alcanzado entre los acreedores y la Argentina en febrero de 1987, que era un premio al dócil y un castigo indirecto al insubordinado, el Ministro de Hacienda de Brasil, Dilson Funaro, principal responsable de la

*. Entre mediados de 1826, fecha del establecimiento de la colonia argentina en Puerto Soledad (hoy Port Stanley) y fines de 1831, cuando la fragata norteamericana USS Lexington desmanteló la colonia argentina y declaró a las islas "libres de todo gobierno". Una expedición argentina que debía restablecer la colonia sufrió un amotinamiento en 1832. Cuando las fuerzas argentinas intentaban reprimir a los amotinados en 1833, llegó la fragata británica HMS Clio, apresó a los argentinos y declaró británicas a las Malvinas. Las islas nunca tuvieron población autóctona. Véase J. Goebel, Struggle for the Falkland Islands, Yale, New Haven 1927, 1971 y 1982.

moratoria, se vió forzado a renunciar a su cargo. El Wall Street Journal atribuyó su renuncia al acuerdo alcanzado con la Argentina.⁴⁸ Antes de ello, inmediatamente después de la declaración de la moratoria brasileña, el gobierno de los Estados Unidos había presionado a sus bancos para que redujesen las exigencias a México, Filipinas y Chile, países con los que había habido problemas recientes de renegociación.⁴⁹ El poderoso poseía todas las armas necesarias para desarticular un frente de deudores, y las políticas de confrontación estaban condenadas a generar pérdidas cuantiosas para el país transgresor. Como era de esperar, la política de Brasil se moderó después de la renuncia de Funaro, con lo que todos los deudores importantes de América latina quedaban bajo control.

Debacle y balance en materia de deuda externa

Pero retornando al caso argentino, y como es obvio, la eliminación de la confrontación en materia de deuda externa no garantizaba el éxito del plan económico, a la vez que un razonable desempeño de ese plan era un prerequisite para las buenas relaciones con los acreedores. Las sucesivas violaciones de las pautas del Plan Austral, ocasionadas por las demandas planteadas por el poder político con fines electoralistas, terminaron por producir el colapso total del programa económico y un desgaste en la relación con los organismos financieros multilaterales que ya no estaba vinculado a una actitud transgresora respecto de la deuda en sí misma. Los éxitos relativos en las negociaciones con los acreedores, que habían comenzado en 1985 con el nombramiento de Sourrouille, se interrumpieron a mediados de 1987. A partir de su derrota electoral de septiembre de ese año, el gobierno de Alfonsín entró en una picada económica y política. Esto a su vez significó una moratoria de hecho en los pagos de la deuda externa, que ya nada tenía que ver con la primera arrogancia confrontativa, sino que era el resultado del fracaso y de la derrota.

Este último tramo del gobierno de Alfonsín estuvo pues caracterizado, en materia de deuda externa, por la falta de acuerdo con el FMI sobre el programa de ajuste, por la suspensión del financiamiento de los organismos multilaterales y por la acumulación de atrasos colosales (alrededor de 3000 millones de dólares) con los bancos debido a la ausencia de un acuerdo sobre nuevos préstamos. Si bien en agosto de 1988 las autoridades norteamericanas y, por su influencia, el Banco Mundial (aunque no así el FMI), alarmados ante la perspectiva de un triunfo electoral peronista en las elecciones presidenciales de 1989, volvieron a acudir en socorro del tambaleante gobierno, el caos económico y el total incumplimiento de las metas macroeconómicas pautadas con el Banco Mundial condujo a una nueva ruptura en marzo de 1989, de la que ya no habría salida.⁵⁰ Cuando llegó esa instancia signada por el caos y la hiperinflación, ya ni el gobierno de los Estados Unidos ni los organismos financieros multilaterales estuvieron

dispuestos a levantar un dedo más para evitar el derrumbe de aquel gobierno, restaurador de la democracia. No era para menos. La masa de intereses impagos había llevado a que las autoridades norteamericanas declararan a los créditos argentinos como de "valor deteriorado", obligando a los bancos acreedores a acumular reservas especiales por un 20% de su valor.⁵¹

El balance final en materia de deuda externa es que durante el gobierno de Alfonsín la Argentina fue el país en que la relación deuda/PBI aumentó más (33 puntos porcentuales) entre todos los deudores de la región. Hacia fines de la gestión de Alfonsín, la deuda externa bruta alcanzaba más del 70% del PBI, lo que la ponía muy por encima del promedio regional (56%) y sólo por debajo de la chilena. La relación entre intereses y exportaciones de bienes y servicios, del 40,4%, fue la más alta entre los ocho mayores deudores de la región. Aunque durante el exitoso período 1985-1987 las transferencias netas al exterior mostraron una tendencia decreciente, en promedio estas alcanzaron el 3,3% del PBI, y fueron las más elevadas con respecto al PBI entre los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, y las mayores de la región en relación con las exportaciones.⁵² Lo que había comenzado con un optimista y arrogante empeño por cambiar las reglas de juego de la negociación, con o sin club de deudores, terminaba así en catástrofe hiperinflacionaria, con un notable agravamiento del endeudamiento y con una altísima tasa promedio de transferencias anuales al exterior en concepto de servicios de la deuda (a pesar de la moratoria de facto del último período), mucho después de abandonada aquella primera política de confrontación directa, debido a la falta de voluntad política para llevar a cabo el ajuste seriamente. Y en verdad, aparte de suicida, la negativa a llevar a cabo el ajuste también era una confrontación, aunque de grado muy menor a la de la primera etapa.

SECCION 3: LA DIMENSION COOPERATIVA

La cuestión de los límites con Chile en el Canal de Beagle

Desde el punto de vista del eje cooperación-confrontación que interesa a un realismo periférico, el caso del Beagle se encuentra en las antípodas del caso Malvinas en la política exterior de Alfonsín. Esto es particularmente relevante en tanto ambos casos se encuadran dentro de una problemática territorial que está profundamente afectada por los problemas culturales que hemos resumido al comienzo de este trabajo. De algún modo, la solución del litigio del Beagle demuestra que estos problemas no son insolubles. Por otra parte, ambos casos contrastan también en cuanto la política de Alfonsín hacia Malvinas puede conceptuarse como una continuación de la política de la dictadura *después de la derrota* (en algunos sentidos fue aún más dura que esta), mientras que la política de Alfonsín respecto del Beagle representó la

quiebra más dramática de su política exterior frente a la del gobierno militar.

Sin embargo, no debe pensarse que la ruptura entre la política de la democracia y la de la dictadura frente al problema de límites con Chile confirma la hipótesis sobre una relación entre tipo de régimen y tipo de política exterior. En la Argentina, debido a la incidencia de los factores culturales que ya conocemos, las cosas nunca son tan lineales, y en realidad la política de Alfonsín respecto del Beagle representa una continuación de la política de una dictadura militar anterior. En efecto, el compromiso de arbitraje que activó los mecanismos que eventualmente condujeron al Tratado de Paz y Amistad de 1985 fue firmado en 1972 durante el gobierno del general Lanusse, y los primeras negociaciones con Chile y con el Reino Unido que dieron lugar a ese arbitraje fueron conducidas por el gobierno del general Levingston. Posteriormente, en enero de 1978 otra dictadura militar declaró al arbitraje "nulo de nulidad insanable", y casi llevó al país a una guerra con Chile a fines de ese año.⁵³ La dramática ruptura de Alfonsín con esa política belicista, por lo tanto, no permite ninguna generalización respecto de la relación entre tipo de régimen y tipo de política exterior para el caso argentino.

El litigio del Beagle abarcó a tres minúsculas islas al sur de la Isla Grande de Tierra del Fuego respecto de las cuales el Tratado de Límites de 1881 entre la Argentina y Chile era en cierta medida ambiguo porque a pesar de que su artículo 3 dice claramente que "pertenece a Chile todas las islas al sur del canal de Beagle, hasta el Cabo de Hornos (...)", el tratado no fue acompañado por un mapa oficial, y surgió una disputa respecto de cual era el recorrido del canal de Beagle. Según la posición chilena, el canal corría a lo largo de toda la costa sur de la Isla Grande. Según la posición argentina, el canal corría por allí hasta la costa oriental de la isla Navarino (que no estuvo en litigio) y luego torcía hacia el sur, dejando al oriente a las tres islas en disputa, Picton, Lennox y Nueva. Esta minúscula cuestión activó tormentosas y peligrosas pasiones, a pesar de que la posición jurídica argentina era muy débil debido a que todos los primeros mapas oficiales argentinos posteriores al Tratado de 1881 adjudicaban las islas a Chile e incluso trazaban el curso del canal según la tesis chilena.⁵⁴ Como era esperable (lo habían precedido varios juristas internacionales contratados por la dictadura militar argentina que firmó el compromiso de arbitraje, a pesar de lo cual juzgó pertinente acudir al mismo⁵⁵), la corte de arbitraje adjudicó las islas a Chile. A pesar de que el compromiso establecía el carácter inapelable de la sentencia, la Argentina la "anuló" unilateralmente, y la guerra fue evitada gracias a la intermediación del Vaticano. En enero de 1979 se firmó entre la Argentina y Chile el "Acta de Montevideo", por la cual ambas partes aceptaban la mediación ofrecida por el Papa Juan Pablo II.

Esta fue la situación heredada por el gobierno de Alfonsín, ya que la llamada propuesta del Vaticano, que adjudicaba las islas a Chile aunque limitaba la jurisdicción chilena en sus aguas territoriales, se conoció recién en 1984. Probablemente la decisión de firmar un tratado basado en la propuesta papal haya sido facilitada por la existencia, previa a las elecciones de 1983, de un Acta de Coincidencias de los partidos políticos, por la que estos aceptaban las sugerencias y propuestas papales como marco para la resolución definitiva del litigio. No obstante, en julio de 1984 el gobierno radical juzgó necesario convocar a una "consulta popular no vinculante", esto es, una suerte de plebiscito sobre el tratado, que no comprometía formalmente al gobierno a acatar el resultado. Gracias a una intensa campaña publicitaria en la que se presentó la cuestión como una alternativa entre paz o guerra, la gran mayoría del electorado votó a favor del tratado. No obstante, la polarización fue extrema entre los segmentos más educados y politizados de la población (como observamos en la sección sobre la cultura), y eso quedó de manifiesto en marzo de 1985, cuando el tratado se discutió en el Senado, donde fue ratificado por 23 votos contra 22, y una abstención del propio partido del gobierno. De esta manera, el gobierno de Alfonsín conseguía *solucionar* un grave problema que afectaba al país, cuya vigencia era contraproducente para la democratización (en cuanto era un factor que tendía a militarizar) y para el desarrollo económico (en cuanto había servido de justificación para el gasto de miles de millones de dólares en armamentos).

También desde este punto de vista --el de los resultados-- el caso del Beagle era la antítesis cabal del caso de Malvinas: las consecuencias de la política de cooperación aplicada en el Beagle eran convergentes con cualquier definición razonable del "interés nacional", mientras que las consecuencias de la política de confrontación aplicada en Malvinas eran, como ya hemos visto, todo lo opuesto. Lamentablemente, la cooperación entre la Argentina y Chile no pudo prosperar más durante este período, debido a que las diferencias entre el régimen democrático del primero y el régimen militar del segundo lo impidieron: hubo acusaciones de espionaje chileno en la Argentina y de intromisión argentina en los asuntos internos de Chile. Pero las bases para toda cooperación posterior habían quedado sentadas, a la espera del cambio de régimen en Chile.

El proyecto de integración y cooperación con Brasil

Tampoco la cooperación con Brasil nació con el gobierno democrático, y por lo tanto tampoco de este caso se puede inferir una hipótesis sobre una relación entre tipo de régimen y tipo de política exterior. El punto de inflexión en las otrora tormentosas relaciones entre la Argentina y Brasil se produjo en noviembre de 1979, durante la dictadura militar, cuando Argentina, Brasil y Paraguay firmaron un tratado que puso fin a las graves tensiones

que habían imperado poco tiempo antes como resultado del diferendo sobre el uso de recursos hídricos compartidos (la Argentina había pretendido imponer límites bastante estrechos a las cotas de los diques que Brasil construía en su propio territorio). A raíz de este tratado, durante los últimos años de la dictadura militar se intensificaron las relaciones, se multiplicaron los intercambios de visitas presidenciales, e incluso se comenzó a colaborar fructíferamente en el conflictivo campo del desarrollo nuclear.

No obstante, el salto producido en la intensidad de la cooperación con Brasil durante el gobierno de Alfonsín fue cualitativo. El proyecto de integración comenzó a tomar forma con el Acta de Iguazú de fines de 1985, y rápidamente se transformó en una catarata de protocolos, algunos de los cuales tuvieron un impacto real sobre el nivel y la composición del comercio argentino-brasileño. En total, se firmaron 24 protocolos. Los más importantes desde un punto de vista económico son:

Protocolo 1, de bienes de capital - Este fue el protocolo central de proyecto de integración durante el gobierno de Alfonsín. Creó una metodología para la integración en el sector de bienes de capital, por la cual se negoció, con participación empresaria, una lista de productos que podrían cruzar la frontera con arancel cero. Esta lista común alcanzó al 50,2% del universo total de bienes de capital producidos en ambos países. Gracias a este protocolo, la Argentina mejoró considerablemente su balance en el comercio de bienes de capital con Brasil.

Protocolo 3, de trigo - Fijó volúmenes de compras brasileñas, comenzando por 1,375 millones de toneladas en 1987, hasta los 2 millones en 1990.

Protocolo 4, general de comercio - Apuntó a la eliminación de para-arancelarios y al establecimiento de preferencias arancelarias. A fines de 1989 había 3877 items sujetos a preferencia, de los cuales 1761 eran concesiones argentinas y 2116 eran brasileñas. Fue provisto de una cláusula gatillo para compensar desequilibrios de más del 8% en el comercio global: automáticamente, el país superavitario profundizaría las desgravaciones en el 10%, y el país deficitario en el 5%.

Protocolo 21, de la industria automotriz - Propuso un arancel cero para los productos de una lista común previamente negociada, pero no llegó a ponerse en marcha durante el gobierno de Alfonsín debido a faltas de entendimiento.

Protocolo 22, de la industria de la alimentación - También se basó en un arancel cero para los productos de una lista común de productos. Se negociaron 490 productos, la gran mayoría sin cupo. El saldo del comercio favoreció a la Argentina en unos 150 millones de dólares.

Otros acuerdos relevantes y en los que se registraron avances interesantes fueron: el Protocolo 14, de transporte terrestre; el Protocolo 6, de financiamiento; el Protocolo 9, de biotecnología; y los Protocolos 11 y 17, de cooperación nuclear, que serán tratados específicamente más abajo. En cambio, hubo un número de acuerdos que por motivos diversos no produjeron resultados: el Protocolo 5, de empresas binacionales; el Protocolo 7, que creaba un Fondo de Inversiones; el Protocolo 8, de complementación energética; el Protocolo 10, de estudios económicos; el Protocolo 12, de cooperación aeronáutica; el Protocolo 13, de siderurgia; y el Protocolo 20, sobre la creación de una unidad monetaria común.

Durante el período de Alfonsín la metodología básica propuesta para la integración (luego alterada por el gobierno de Menem, que continuó con el desarrollo del proyecto integrativo) fue, citando a su principal autor, la de:

"trabajar dentro del concepto que denominamos *proyectos integrados*, buscando acuerdos de complementación comercial e industrial dentro de ramas productivas. Estos proyectos integrados tendrían sus propias metas, sus propios instrumentos (que no necesariamente serían generalizables), sus mecanismos de equilibrio dinámico (...) y de reequilibrio frente a casos de desajuste."⁵⁶

En cuanto a los resultados comerciales del proyecto de cooperación e integración, estos marcan un interesante contrapunto respecto del fracaso en materia de renegociación de la deuda externa. El proyecto de integración se lanzó en el año 1986. En el quinquenio 1985-1990 el comercio bilateral creció en un 99,6%. Frente al promedio de los últimos trece años (1978-90), este crecimiento representó un 39,5%. Desde el lanzamiento del proyecto hasta 1990 la Argentina tuvo, en su comercio con Brasil, un superavit de 150,2 millones de dólares, frente a un déficit de 419,7 millones en los ocho años previos a ese lanzamiento.⁵⁷

Cualitativamente, los logros alcanzados por la Argentina fueron también muy significativos. Antes del lanzamiento del proyecto de integración, sólo el 20% de las exportaciones argentinas a Brasil eran industriales de origen no agropecuario, frente a un 80% de productos primarios o agroindustriales. En 1987 el porcentaje de exportaciones industriales había trepado al 38,5%; en 1988 al 49,4%, y en 1989 se mantuvieron en el 44,4%, a pesar de la desorganización del aparato productivo producida por la crisis hiperinflacionaria.⁵⁸

Por otra parte, y más allá de la integración, el progreso alcanzado en materia de cooperación es de tal magnitud que los no muy lejanos días en que el fantasma de un conflicto armado con Brasil llevaba a los militares argentinos a vetar la construcción de puentes que unieran a las provincias de la Mesopotamia argentina con el resto del país parecen ya remotos. Es casi pueril concluir

con la moraleja de que, por lo general, la cooperación desemboca en ganancias y la confrontación redundante en pérdidas. Esto se comprueba en el ámbito de lo económico y en el de lo político. El proyecto de integración de Alfonsín fue a su negociación de la deuda externa, lo que su política hacia el Beagle fue a su política hacia Malvinas: claramente, tenemos el caso de dos confrontaciones costosas frente a dos ámbitos de cooperación con beneficios netos. Este diagnóstico se consolida cuando se considera el caso de la cooperación nuclear argentino-brasileña.

La cooperación nuclear entre Argentina y Brasil

También aquí, el punto de inflexión entre relaciones de aguda rivalidad y relaciones de cooperación se produjo durante las respectivas dictaduras militares en ocasión de la firma del tratado tripartito de 1979, que possibilitó los acuerdos de cooperación nuclear de mayo de 1980 (de nivel presidencial), los dos protocolos de agosto de 1980 (entre los dos entes nacionales de energía atómica), y los dos acuerdos de cooperación entre la Comisión Nacional de Energía Atómica de la Argentina y Empresas Nucleares Brasileñas S.A., uno para la investigación y el otro para actividades comerciales e industriales, ambos también de agosto de 1980. Estos acuerdos abarcaron una amplia gama de temas, incluyendo: intercambio de técnicos; intercambio de información en la fabricación de componentes; exploración y búsqueda de uranio; investigaciones sobre diseño de reactores; seguridad nuclear; formación de recursos humanos en el sector; investigación aplicada en el campo de la generación de energía nucleoelectrónica; y arreglos comerciales diversos para el intercambio de materiales estratégicos como tubos de zircaloy, concentrado de uranio y maquinarias para el recipiente de presión de un reactor.⁵⁹

Estos antecedentes son importantes porque los progresos realizados por el gobierno de Alfonsín, que incluyeron avances otrora impensables para militares recelosos, como las conversaciones sobre la posibilidad de ejercer inspecciones y contralores mutuos con la participación de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) --articulada en un convenio firmado con ésta en Viena recién en 1992, bajo el gobierno de Menem-- no surgió y no podía surgir de la nada. Especialmente cuando hay un pasado de intensas percepciones de amenazas mutuas, como en este caso, la cooperación es un largo camino, y la continuidad inter-gobierno e incluso inter-régimen es esencial para desactivar las percepciones negativas.⁶⁰

La cooperación nuclear entre ambos países, ciertamente, se incrementó a partir de la democratización brasileña (que fue posterior a la de la Argentina) y adquirió una dimensión más política. Se inició con la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Puerto Iguazú-Foz de Iguazú (noviembre de 1985) suscripta por los presidentes Alfonsín y Sarney, que contenía el

compromiso de dar fines exclusivamente pacíficos al desarrollo nuclear y el propósito de cooperar en todos los campos de aplicación pacífica de este tipo de energía, y que creaba un Grupo de Trabajo conjunto en la materia. En diciembre de 1986 se suscribió la Declaración de Brasilia, que planteó la voluntad de demostrar transparencia en el proceso de cooperación bilateral frente a otros actores regionales. Siguió las declaraciones de Viedma (julio de 1987), de Iperó (abril de 1988), y de Ezeiza (noviembre de 1988), todas las cuales enfatizaban los fines pacíficos de los esfuerzos, la cooperación y la transparencia⁶¹. Los textos fueron distribuidos en las reuniones de la OIEA, y en cierta medida sirvieron para tranquilizar a la comunidad internacional respecto de las intenciones de los dos países, potencialmente proliferadores nucleares. Naturalmente que estos esfuerzos no equivalían a una ratificación argentina del Tratado de Tlaelolco, o a una firma de parte de ambos países del Tratado de No Proliferación, notoriamente ausentes durante el gobierno de Alfonsín, pero eran ciertamente mejor que nada y como tales fueron apreciados, cobrando un significativo valor político internacional que en mucho superaba lo logrado por la cooperación entre los gobiernos militares.

Las declaraciones fueron paralelas al intercambio de visitas de los presidentes a instalaciones nucleares otrora secretas. Sarney visitó la planta argentina de enriquecimiento de uranio (Pilcaniyeu) en 1987 y el Centro Nuclear de Ezeiza en 1988, y Alfonsín visitó la planta brasileña de Aramar en 1988. Además, se efectuaron siete reuniones del Grupo de Trabajo, que se convirtió en Comité Permanente en abril de 1988. Todas estas reuniones se realizaron al nivel de Secretarios de Estado y de Presidentes de los respectivos entes nacionales de energía atómica. Y se firmaron dos protocolos, ya mencionados, entre ambos países, que forman parte del proyecto de integración más global: el Protocolo 11 sobre información inmediata y asistencia recíproca en caso de accidentes nucleares, y el Protocolo 17 sobre cooperación nuclear (que amplía el ámbito de intercambios técnicos iniciados por los gobiernos militares). Asimismo, se creó un Comité Empresarial Argentino-Brasileño para cuestiones nucleares, continuando también en este sentido con la cooperación iniciada por los militares.⁶²

El principal beneficio de este proceso de cooperación ha sido político, pero de la mayor magnitud, en tanto: 1) redujo (pero no eliminó) la desconfianza y las presiones de la comunidad internacional y del gobierno de los Estados Unidos; 2) redujo las desconfianzas mutuas entre la Argentina y Brasil; 3) generó una transparencia de valor sustantivo en ambos programas nucleares; y 4) posibilitó una estrategia diplomática común frente a las presiones de la comunidad internacional. Naturalmente que tanto desde un punto de vista pragmático como desde una perspectiva ética --en este caso, claramente convergentes-- lo óptimo hubiera sido que ambos países suscribieran el Tratado de No Proliferación. Durante el período que nos ocupa, el rechazo de ambos países de este

instrumento, y el rechazo argentino del Tratado de Tlatelolco, en nada contribuyeron al interés material de estos países ni a los intereses de seguridad de la comunidad internacional y de la humanidad. No obstante, lo realizado por el gobierno de Alfonsín en esta materia significó un avance cualitativo desde el punto de vista de la eliminación de la confrontación con Brasil y con el frente diplomático de los países comprometidos con el principio de no proliferación. También representó un avance cualitativo desde el punto de vista complementario de la intensificación de la cooperación con Brasil y con la comunidad internacional. Por estos motivos, es un dato relevante desde la perspectiva del realismo periférico. Lamentablemente en el caso argentino, los beneficios aquí contabilizados se vieron en gran medida neutralizados --y la cooperación nuclear, empañada-- por el proyecto misilístico Cóndor 2, que reavivó todas las inquietudes que los acuerdos nucleares con Brasil aquietaban.

La búsqueda de "socios privilegiados"

La última faceta de la dimensión cooperativa de la política exterior de Alfonsín que trataremos aquí será la de los acuerdos con estados industrializados, por medio de los cuales se intentó crear vínculos económicos intensos y provechosos con algunos países elegidos. Los trataremos en el orden cronológico de las negociaciones principales: Japón, Italia, España y Alemania Occidental.

Japón - En 1987 Alfonsín viajó a Tokio, ocasión en la cual se formó un "Consejo de Sabios" binacional que sólo tenía antecedentes en la relación bilateral de Japón con Estados Unidos, la Unión Soviética, Francia y México. Además, se formó una comisión mixta que se reunió por primera vez en Buenos Aires, en marzo de ese año. El objetivo de los esfuerzos era aumentar el intercambio comercial, que registraba una disminución desde 1983. Además, la Argentina solicitó la reanudación de líneas de seguros de créditos, suspendidas en 1982, que resultaban esenciales para la importación de bienes de capital japoneses con financiación de largo plazo. Los primeros frutos del acercamiento se vieron en octubre de 1987, cuando el Eximbank del Japón aprobó, junto con el Banco Mundial, un crédito de largo plazo por 737 millones de dólares a bajo interés. No obstante, las exportaciones argentinas al Japón siguieron descendiendo. Desde el principio, los japoneses advirtieron sobre la necesidad de que baje la tasa de inflación y se reduzcan las trabas burocráticas en la Argentina.⁶³ Luego, en 1988, los planes de aumentar el comercio y de participar en el programa del gobierno japonés para reciclar capitales y transferir tecnologías al exterior se vieron explícitamente condicionados a la consolidación de la estabilidad política y económica interna. Todo culminó en

una decepción, y el parámetro básico por el cual sólo el 0,1% de las inversiones japonesas en el exterior se encuentra radicado en la Argentina permaneció sin alteraciones significativas.⁶⁴

Italia - En marzo de 1987 se puso en marcha un programa para establecer un marco bilateral de cooperación económica, comercial y financiera, que culminó en el Tratado de Cooperación y Acta Anexa, firmados en Roma en diciembre de ese año. Los funcionarios italianos llamaron al esquema una "relación asociativa particular" para garantizar el crecimiento en democracia, y esta poseía la particularidad de que fue condicionado a la continuidad de la democracia. El gobierno argentino declaró a Italia "socio privilegiado" entre los países capitalistas desarrollados. Se planearon inversiones por 5000 millones de dólares, a través de créditos de ayuda, inversiones italianas, inversiones argentinas, creación de empresas mixtas y *joint ventures*. Se excluyeron del esquema a las grandes obras públicas, subrayándose el objetivo de modernizar y mejorar la industria argentina, especialmente la pequeña y mediana empresa (núcleo del modelo italiano). A su vez, la Argentina se comprometió a garantizar a los inversores italianos la libre repatriación de capitales y la transferencia de utilidades, derogando las restricciones locales aplicadas cuando surgen dificultades en el sector externo. Pero el éxito del tratado dependía en gran medida de la disposición de los inversores italianos. Algunas de las ofertas fueron consideradas draconianas en la Argentina. Después de conflictivas deliberaciones en el Congreso, la oferta del Ente Nazionale de Idrocarburi para la construcción, en el marco del Tratado, de un polo petroquímico en Neuquén, fue rechazada, y la adjudicación terminó favoreciendo al consorcio Dow Chemical-Pérez Companc. Para compensar esta frustración, que era parte del paquete conversado por Alfonsín, se iniciaron conversaciones para renovar y prolongar la línea de subterráneos A, pero este proyecto también se frustró, al igual que otro para la digitalización y modernización del sistema telefónico del área múltiple de Buenos Aires. En síntesis, del paquete conversado por Alfonsín sólo quedó en pie la venta del Banco de Italia a la Banca Nazionale del Lavoro.⁶⁵ Sin embargo, el marco provisto por los acuerdos con Italia permitió al gobierno de Menem la concreción de negocios significativos.

España - Además, el tratado con Italia tuvo la virtud de incentivar a España a no ceder todo el terreno que potencialmente se abría para hacer buenos negocios en la Argentina, y a intentar mantener una presencia activa en el país. Como consecuencia, en junio de 1988 Alfonsín y Felipe González firmaron un Tratado de Amistad y Cooperación, dividido en cuatro áreas: política, económica, científico-tecnológica y cultural. Se estableció un sistema de consultas

regulares de alto nivel con dos objetivos: el conocimiento recíproco de las acciones de ambos estados y la armonización de sus posiciones. Un acuerdo económico bilateral también formó parte del Tratado: el programa integrado conjunto que allí se proyectó alcanzaba los 3000 millones de dólares, 1000 de los cuales provendrían del Estado español (50% en créditos de carácter concesional), y el resto surgiría de eventuales inversiones de empresas españolas, empresas conjuntas y empresas argentinas. La difícil situación económica argentina obstaculizó la realización de la mayor parte de los objetivos programados. No obstante, una vez superada la primera etapa de crisis hiperinflacionaria, el nuevo gobierno instaurado a mediados de 1989 pudo beneficiarse del marco provisto por este tratado.⁶⁶

Alemania Federal - Los alemanes objetaron el "carácter discriminatorio" de los tratados con Italia y España --los consideraron violatorios del espíritu del GATT respecto de la igualdad de las relaciones comerciales-- y buscaron reacomodar la relación con la Argentina con un esquema de "cooperación industrial" que buscaba superar el perfil tradicional de intercambio de materias primas por productos manufacturados. De tal modo, continuó la reacción en cadena suscitada por el acuerdo con Italia. No obstante, los alemanes se oponían filosóficamente a los compromisos políticos binacionales que interfieren con los mecanismos del mercado. En su concepto, la forma más adecuada de aumentar la cooperación era a través de la iniciativa de empresarios privados, desarrollada en el marco de la estabilidad política y económica. Para avanzar sobre este concepto, los alemanes hicieron un sondeo entre las empresas alemanas con capital en la Argentina e identificaron un conjunto con disposición a invertir unos 1000 millones de dólares. Durante el viaje de Alfonsín de noviembre de 1988, una importante delegación de empresarios le ratificó esta propuesta, con la condición de que se respeten las mismas condiciones pactadas con Italia y España. Asimismo, la Cámara de Industria y Comercio Argentino-Alemana presentó un documento con la misma exigencia, subrayando además que la cooperación industrial depende fundamentalmente de la coherencia y la continuidad en materia de política económica. Como era de esperar, el rápido deterioro de la nunca floreciente situación argentina de esos años frustró la mayor parte de estos proyectos.⁶⁷

La tentativa de desarrollar relaciones privilegiadas con socios especiales no produjo, pues, los resultados espectaculares con que se publicitó cada uno de los viajes y acuerdos involucrados. La cooperación, actitud incomparablemente más funcional al progreso que la confrontación, no puede generar milagros cuando la inestabilidad económica y la hiperinflación causan estragos. En todos los tratados reseñados en este acápite, el rol otorgado al sector privado era el más importante, y por

favorable que fuera un acuerdo marco, ningún inversor iba a quemar su dinero en las condiciones de inestabilidad ofrecidas por la Argentina. No obstante, en el caso de los acuerdos con Italia y con España el gobierno de Alfonsín sembró una semilla que posteriormente, en un contexto económico ya más benigno, podría fructificar modesta pero provechosamente.

CONCLUSIONES

El gobierno de Alfonsín sostuvo confrontaciones externas en cinco ámbitos principales:

1. El Atlántico Sur - Su política incluyó la negativa a declarar el cese de hostilidades, el hundimiento en aguas de Malvinas de pesqueros indefensos con pérdida de vidas humanas y el intento de llevar a los soviéticos a pescar en las aguas dominadas por los británicos, además de alardes belicistas que incluyeron "prealistamiento" de tropas, suspensión de licenciamiento de conscriptos y convocatoria de un "comité militar". La actitud confrontativa se agravó después del fracaso de la reunión de Berna de mediados de 1984, momento que coincide con el abandono de la política de confrontación más frontal respecto de la deuda externa y América Central. La hipótesis subyacente a esta estrategia de confrontación era que si se elevaban suficientemente los costos británicos, el Reino Unido cambiaría su actitud "inflexible" respecto de Malvinas.

2. La deuda externa - En este ámbito hay etapas claramente diferenciadas. La confrontación fue frontal durante la primera parte de la gestión de Grinspun, cuando se intentó cambiar las reglas del juego de la negociación y se especuló con la formación de un club de deudores. Luego sobrevino una etapa de aceptación de las reglas convencionales y, con el Plan Austral, de seria intención de ajuste, en que la confrontación se limitó al mínimo inevitable en un ámbito en el que existía (y existe) divergencia de intereses con los acreedores. Finalmente, desde mediados de 1987, la falta de voluntad de ajuste elevó el nivel de la confrontación y dificultó la relación con la comunidad financiera nacional e internacional, a la vez que el deterioro económico se aceleraba, precipitando al gobierno a su debacle final.

3. El protagonismo en América Central y el Caribe, que implicó cierto grado de confrontación con la política de los Estados Unidos - Al igual que en el caso de la deuda externa (donde la confrontación también era con Estados Unidos más que con ningún otro actor nacional individual), aquí el nivel de la confrontación se redujo desde mediados de 1984, cuando se comprobó la inoperancia de una política que ignorara la dependencia financiera. No obstante, la tendencia a un protagonismo que desembocaba en confrontación siguió manifestándose, y la política de oponerse a la iniciativa norteamericana de investigar y condenar la situación de

los derechos humanos en Cuba (mientras Brasil, por ejemplo, se abstenía), en cierta medida elevó el nivel de esta confrontación.

4. La actuación en foros multilaterales como la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) y el Movimiento de los Países No Alineados (NOAL) - La estrategia de presiones multilaterales al Reino Unido, la política nuclear argentina (de simultánea prédica del desarme de las grandes potencias y oposición al Tratado de No Proliferación) y la militancia en NOAL (que era parte también de la estrategia de presión multilateral respecto de Malvinas) radicalizó la actuación argentina en foros políticos como AGNU, ubicando a la Argentina en una posición de neta confrontación con el bloque occidental en general y con los Estados Unidos en particular.

5. La política nuclear y misilística - La negativa a ratificar el Tratado de Talatelolco y a firmar el Tratado de No Proliferación, objeto de presiones norteamericanas desde el comienzo del gobierno de Alfonsín, fue en parte neutralizada por la cooperación nuclear con Brasil y por la escasez de fondos disponible para el programa nuclear. No obstante, la aparición en la escena del proyecto de misil Cóndor 2 agudizó la confrontación y reactualizó las peores percepciones sobre el potencial desestabilizador, a nivel regional, de la Argentina.

Nadie ignora que el gobierno de Alfonsín culminó en un desastre. Sería poco serio, sin embargo, atribuir ese desastre exclusivamente a los costos de estas confrontaciones: este se debe principalmente al fracaso de la política económica. No obstante, la falta de voluntad para el ajuste --que fue en parte una negativa a reconocer el condicionamiento ejercido por la deuda-- fue parte de la confrontación externa y a la vez causa esencial del fracaso económico. Paralelamente, las confrontaciones políticas fueron otros tantos obstáculos para el mantenimiento de buenas relaciones comerciales y financieras. Si la falta de voluntad de ajuste (que era en sí misma causa de fracaso) enajenaba la buena voluntad de los actores externos de quienes en cierta medida dependía el éxito y el fracaso (agravando el efecto perverso de la falta de voluntad de ajuste), las confrontaciones políticas agudizaban el enajenamiento de esa buena voluntad, transformándola en franca mala voluntad. El Atlántico Sur (de repente provisto de una presencia soviética), la actuación en foros políticos multilaterales, el protagonismo confrontativo en América Central, y el misil, necesariamente alimentaron la mala voluntad y eliminaron toda posibilidad de benevolencia, tornando más difícil aún a las ya suficientemente duras negociaciones financieras y comerciales. No ayudaron y no podían ayudar: ningún beneficio podía surgir de estas confrontaciones. En cambio, su costo --incuantificable, y hasta que se abran los archivos, no documentable-- fue casi necesariamente alto (y lo que es peor, gratuito): el planteo es lógico y de sentido común, pero prácticamente irrefutable, particularmente porque *la Argentina, debido a su vulnerabilidad y a su relativa irrelevancia para los intereses vitales de Occidente, tampoco podía*

amenazar efectivamente a los países con los cuales confrontaba. En toda nuestra argumentación, esta variable, la de la irrelevancia relativa de la Argentina para los intereses vitales de Estados Unidos y otras grandes potencias occidentales, es de la mayor importancia.

Además, los costos políticos de las confrontaciones políticas fueron muy altos también. Para citar sólo el caso más significativo, la política en el Atlántico Sur hizo posible la elevación del ingreso per cápita de los malvinenses al nivel de un rico emirato petrolero, y dio lugar a fantasías isleñas de una eventual independencia: ciertamente, justo lo opuesto de lo que se proponía la Cancillería argentina, y clara ilustración de las consecuencias de una política de poder sin poder (esto es, la antítesis de un realismo periférico que modera la confrontación porque parte de la conciencia de la vulnerabilidad).

Creemos que la insistente reiteración de una pauta autodestructiva como la que vemos en el caso de la política exterior argentina, no sólo durante el gobierno de Alfonsín sino también --y más marcadamente-- durante la dictadura previa, y en otros períodos de la historia de la política exterior argentina (notoriamente la Segunda Guerra Mundial), es la antítesis de la racionalidad weberiana de relación de medios a fines, y sólo puede ser comprendida con la introducción de un factor cultural. En el caso argentino, los contenidos educativos conducen inexorablemente a la sobrestimación del país, su poder y su lugar en el mundo, y esta realidad está confirmada --y nunca es desmentida-- por las encuestas que la han explorado. La suposición de que la Argentina podía producir un cambio en las reglas del juego de renegociación de la deuda parece emerger directamente de los contenidos educativos. Esos contenidos también conducen a la sacralización del territorio, y explican: (1) porqué los argentinos estuvieron dispuestos a apoyar una guerra que no podían ganar por un territorio al que no necesitaban y que había sido perdido un siglo y medio antes, librada para colmo por una dictadura que se hizo momentáneamente popular gracias a esa guerra; y (2) porqué Alfonsín y Caputo pudieron creer que la malvinización de la política exterior era una estrategia acertada, y porqué la adopción de una táctica confrontativa tan contraproducente pudo parecerles prometedora.

Durante el gobierno de Alfonsín, la sobredosis de confrontaciones sólo produjo pérdidas. Esto no implica sugerir que la Argentina debió renunciar a la negociación y a la defensa de sus intereses allí donde existía una real divergencia de intereses materiales significativos --deuda externa y la cuestión de los subsidios europeos y norteamericanos a las exportaciones agropecuarias (que siempre se manejó con prudente firmeza, en el contexto del GATT y con el apoyo del Grupo de Cairns)-- sino insistir en que un realismo periférico requiere asumir las consecuencias de la propia vulnerabilidad. *Esto significa evitar*

las políticas de poder sin poder, eliminando en lo posible las confrontaciones políticas que no están vinculadas a intereses materiales concretos del país pero que constituyen obstáculos políticos para las negociaciones comerciales y financieras, que ya son suficientemente difíciles en sus propios términos. Además, significa administrar con prudencia las confrontaciones económicas inevitables, es decir, aquellas que sí están vinculadas a los intereses materiales del país, sin jamás perder la perspectiva de los límites del propio poder. En este contexto, la política de Alfonsín respecto de los subsidios agropecuarios --que nos abstuvimos de analizar en el cuerpo de este trabajo-- sea quizá paradigmática de una confrontación inevitable respecto de un interés vital, que no obstante fue administrada sin claudicaciones pero con conciencia de los límites impuestos por la propia pequeñez y vulnerabilidad: si nada se consiguió, fue porque nada podía conseguirse en ese momento, situación que muchas veces se produce en la interacción entre actores débiles y actores fuertes. El no reconocimiento de este hecho sólo conduce a pérdidas adicionales, o al riesgo de pérdidas adicionales, que es de por sí un costo y que ningún financista asumiría gratuitamente.

Cuando se analizan los casos de cooperación externa del gobierno de Alfonsín, nos encontramos con un conjunto de políticas que constituyen un contrapunto aleccionador frente al conjunto de las confrontaciones innecesarias y costosas en que éste incurrió. En su gran mayoría sus políticas de cooperación fueron la fructífera semilla que posibilitó logros y profundizaciones de parte del gobierno que lo sucedió. Así, vemos que el Tratado de Paz y Amistad con Chile fue el punto de partida gracias al cual el gobierno de Menem terminó de solucionar los problemas de límites y comenzó a explorar la posibilidad de llevar a cabo un proceso de integración también con ese país. El proyecto de integración con Brasil también fue profundizado durante el gobierno de Menem, y dió lugar a la iniciativa del Mercosur, que amplía el espacio económico de ese proyecto. La cooperación nuclear con Brasil del gobierno de Alfonsín abrió las puertas para que a principios de 1992 los gobiernos de Menem y Collor de Melo incluyeran a la OIEA en un acuerdo de inspecciones y salvaguardas. Finalmente, los acuerdos con Italia y con España dieron sus modestos frutos durante el gobierno de Menem, demostrando una vez más que, en medidas diversas según las circunstancias y la significación de cada caso, la cooperación produce beneficios, mientras que el exceso de confrontaciones genera costos autodestructivos.

En realidad, la recién enunciada es una obviedad que sería redundante en muchos países. La necesidad de hacer ese enunciado frente a un país que tantas veces ha adoptado políticas exteriores autodestructivas es una ilustración más de la incidencia de un factor cultural en la patología de la trayectoria exterior de la Argentina.

NOTAS

1. Durante décadas y hasta hace pocos años, los militares vetaron la construcción de puentes y túneles que, cruzando el Río Paraná, unieran las potencialmente ricas provincias de Entre Ríos y Corrientes con el resto del país, porque sus paranoicas hipótesis de conflicto con Brasil exigían que, en caso de invasión, el Río Paraná obrara de frontera natural que limitara el avance brasileño. Se sacrificó así el desarrollo de dos provincias importantes en aras de un objetivo geopolítico vinculado a la defensa y a las relaciones bilaterales con Brasil. En este y otros casos, el monto que debe contabilizarse en el presupuesto oculto es incalculable. Debo el concepto de "presupuesto oculto" a Cristóbal Williams.
2. Proyecto Risc. Para el año 1981, muestra probabilística (encuesta domiciliaria) de 800 casos en Capital Federal y Gran Buenos Aires (GBA). Para 1982 y 1984, 1600 casos en Capital Federal, GBA y tres de las mayores ciudades provinciales. El GBA incluye 19 distritos altamente urbanizados que rodean la Capital Federal.
3. Véase C. Escudé, El Fracaso del Proyecto Argentino: Educación e Ideología, Ed. Tesis/Instituto Di Tella, Buenos Aires 1990, Capítulo 1.
4. C. Escudé, "Contenido nacionalista de la enseñanza de la geografía en la Argentina, 1879-1986", publicado en tres ocasiones: como Ensayo 4 de C. Escudé, Patología del Nacionalismo: el Caso Argentino (Ed. Tesis/Instituto Di Tella, Buenos Aires 1987); en la revista Ideas en Ciencias Sociales, No. 9 (Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 1988); y en A. Borón y J. Faúndez (comp.), Malvinas Hoy: Herencia de un Conflicto, Ed. Puntosur, Buenos Aires 1989.
5. C. Escudé, El Fracaso..., loc.cit.
6. José María Dagnino Pastore, Estudios Sociales Económicos Argentinos, Buenos Aires 1971, pag. 126, citado en C. Escudé, "Contenido nacionalista...".
7. "Proposed country policy statement on Argentina", 611.35/4-3051, RG 59, Departamento de Estado (DOS), Archivos Nacionales de Wáshington DC (NA).
8. Council on Foreign Relations, "Discussion Meeting Report", 611.35/3-151, RG 59, DOS, NA.
9. "US policy toward Argentina", 611.35/6-2352, RG 59, DOS, NA.
10. C. Escudé, "Contenido nacionalista...".

11. C. Escudé, "Nacionalismo territorial argentino", publicado en tres ocasiones: como Ensayo 3 de C. Escudé, La Argentina vs. las Grandes Potencias: el Precio del Desafío (Ed. de Belgrano, Buenos Aires 1986); en R.M. Perina y R. Russell (comp.), Argentina en el Mundo (1973-1987), GEL, Buenos Aires 1988; y en inglés, como "Argentine territorial nationalism", en el Journal of Latin American Studies, mayo de 1988.

12. Ibid. La pregunta incluida en la encuesta de Gallup se hizo a pedido de C. Escudé. La encuesta se realizó en marzo de 1985 (gobierno de Alfonsín) y abarcó una muestra probabilística de 1021 casos en Capital Federal, GBA, Rosario, Córdoba, Mendoza, Tucumán, Bahía Blanca y Mar del Plata.

13. Datos presentados en C. Escudé, "Nacionalismo territorial argentino", versión en inglés. La muestra es de las mismas características que la de la nota anterior.

14. Fuente: Departamento de Estado de los Estados Unidos, Report to Congress on Voting Practices in the United Nations 1984, marzo 1985.

15. Ibid., más la serie histórica del informe correspondiente al año 1990, que cubre el período 1985-1990. Obsérvese que el período de sesiones de AGNU comienza en el mes de septiembre y la mayoría de las resoluciones se votan entre ese mes y diciembre, de manera que el año 1989 correspondió ya a la gestión de Menem.

16. Ibid., limitado a informe año 1990.

17. Ver los diarios de 6 y el 24 de enero de 1984. Citado en C. Escudé, "Política exterior argentina: una sobredosis crónica de confrontaciones", publicado como Ensayo 1 de C. Escudé, Patología del Nacionalismo..., y también en E. Garzón Valdés, M. Mols y A. Spita (comps.), La Nueva Democracia Argentina, Ed. Sudamericana, Buenos Aires 1988. Existen buenos motivos para creer que, posteriormente, el gobierno de Alfonsín se arrepintió de su actitud inicial e intentó intercambiar el levantamiento de la zona de exclusión por el cese de hostilidades, pero a esas alturas la propuesta ya no le interesaba a un gobierno británico que estaba persuadido de que el gobierno argentino era intratable. En junio de 1985 el Canciller Caputo declaró en Francia, sin ningún resultado, que el cese de hostilidades era negociable. El Embajador Lucio García Del Solar recordó gestiones que apuntaron en esta dirección de parte del gobierno argentino, en la segunda mitad de la gestión radical (mencionadas en dos conversaciones con Carlos Escudé durante el año 1991).

18. Véase la tesis de maestría de María Oliva, "Toma de decisiones en política exterior argentina sobre Malvinas durante el gobierno de Alfonsín", FLACSO/Buenos Aires 1991.

19. C. Escudé, Realismo Periférico, en prensa, Ed. Planeta, Buenos Aires, esperado para abril de 1992.
20. Miami Herald, 7 de mayo de 1984.
21. Véase Página 12, 23 de marzo de 1988, entrevista a Carlos Escudé, "Toda movilización militar es una payasada".
22. El Cronista Comercial, 21 de marzo de 1988, citado en María Oliva, op.cit.
23. Ibid.
24. Ibid.
25. Mail on Sunday, 3, 16 de mayo de 1984.
26. R. Russell y G. Fernández también adjudican la principal motivación de Caputo y Alfonsín para firmar los acuerdos de pesca a la reafirmación de la soberanía argentina en Malvinas. Véase su "La política exterior argentina en 1987: aspectos sobresalientes", en Las Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe: un Balance de Esperanzas, Anuario 1987, PROSPEL, GEL, Buenos Aires 1988, pag. 23.
27. Por ejemplo, el artículo firmado por A. Musich en La Nación del 26 de junio de 1987. Ver también Clarín, 19 de noviembre de 1986.
28. C. Escudé, Ensayo 1 de Patología..., también publicado en E. Garzón Valdés, M. Mols y A. Spita (comps.), op.cit.
29. R. Russell y G. Fernández, op.cit. pag. 22.
30. R. Russell y G. Fernández, op.cit., pag 23.
31. Véase C. Escudé, "El Cóndor 2 y la política exterior", diario Río Negro, 22 de octubre de 1988.
32. Estos episodios están debidamente registrados en los capítulos sobre la política exterior argentina de los volúmenes de PROSPEL, compilados por Heraldó Muñoz. Los casos específicos de desconfianza, desagrado o rechazo (depende de la interpretación, siempre en algún grado subjetiva) de parte de otros países de la región hacia la intervención de la democracia argentina en América Central se encuentran en M. Wilhelmy, "Argentina: la política exterior del gobierno democrático", Anuario PROSPEL 1984, GEL, Buenos Aires 1985, pag. 330; y en R. Russell y G. Fernández, op.cit., pag. 20.
33. Véase M. Wilhelmy, op.cit., y R. Russell, "Política exterior argentina en 1984: una visión desde Argentina", en el mismo Anuario PROSPEL 1984, pag. 336.

34. M. Wilhelmy, op.cit. pag. 326.
35. Ver R. Russell, "La política exterior de Argentina en 1985", en H. Muñoz (comp.), América Latina y el Caribe: Políticas Exteriores para Sobrevivir, Anuario PROSPEL 1985, GEL, Buenos Aires 1986, pag. 14-17.
36. R. Russell, "La política exterior de Argentina en 1985", Anuario PROSPEL 1985, ya citado.
37. R. Russell, artículo en PROSPEL 1987, y Ambito Financiero, 23 de julio de 1987, pag. 20.
38. No obstante, reaccionando frente a la explotación de esta noticia que hizo parte de la oposición, y para poner las cosas en su lugar (lo que había ocurrido molestaba al gobierno norteamericano, pero no era una tragedia), el Secretario de Estado Adjunto para América del Sur, Robert Gelbard, aclaró que "es un idiota" quien sostenga que las relaciones bilaterales pudieron haberse deteriorado a raíz de esta cuestión. La Nación, 26 de junio de 1987.
39. Este último argumento es extraído de S. Keifman, "Deuda externa: balance de la gestión radical y perspectivas para el próximo gobierno", América Latina/Internacional, No. 20, abril-junio 1989, pag. 248.
40. R. Bouzas y S. Keifman, "Las negociaciones financieras argentinas en el período 1982-1987", en R. Bouzas (comp.), Entre la Heterodoxia y el Ajuste (Negociaciones Financieras de América Latina 1982-1987), GEL, Buenos Aires 1988, pag. 37-43.
41. Ibid., loc.cit.
42. Ibid., loc. cit.
43. Ibid., loc.cit.
44. Esta idea puntual está extraída de S. Keifman, op.cit. pag 246.
45. R. Bouzas y S. Keifman, op.cit., pag. 43-45.
46. Ibid., pag. 45-47.
47. Ibid., pag. 47-55.
48. C. Escudé, "De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el desarrollo de un realismo periférico", en R. Bouzas y R. Russell (comp.), Estados Unidos y la Transición Argentina, Ed Legasa, Buenos Aires 1989.

49. M. Baer, "La deuda externa brasileña: estrategias de negociación e impactos internos, 1983-1987", en R. Bouzas (comp.), op.cit., pag. 105.
50. R. Bouzas y S. Keifman, "Deuda externa y negociaciones financieras en la década de los ochenta: una evaluación de la experiencia argentina", Documento de Trabajo, FLACSO Programa Buenos Aires, Octubre de 1990, pag.32-33.
51. R. Echegaray, "Deuda externa argentina: las negociaciones a partir del gobierno Menem", América Latina/Internacional, No. 25, julio-septiembre 1990, pag. 358.
52. S. Keifman, op.cit., pag. 247. Datos de CEPAL.
53. Véase J. A. Lanús, De Chapultepec al Beagle: Política Exterior Argentina 1945-1980, Emecé, Buenos Aires 1984, Capítulo X.
54. Ver el laudo arbitral, donde es de especial interés la sección sobre cartografía. Hay una versión en castellano publicada por el Colegio de Abogados de San Isidro, en un volumen titulado El Beagle: La Sentencia Anulada, San Isidro, Buenos Aires 1981. Véase también C. Escudé, "La competencia territorial en las relaciones argentino-chilenas", en Ideas en Ciencias Sociales No. 3, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, y C. Escudé y C. Williams, "La controversia del Beagle: un caso de nacionalismo antinacional", Tercer Ensayo de C. Escudé, La Argentina, ¿Paria Internacional?, Ed. de Belgrano, Buenos Aires 1984. La debilidad cartográfica argentina condujo a la declaración de "no oficiales" a los mapas publicados por el mismo gobierno nacional antes de 1888.
55. J. A. Lanús, op.cit.
56. R. Lavagna, "Integración Argentina-Brasil: Origen, resultados y perspectivas", documento de trabajo de ARIADNA (Grupo de Análisis sobre la Integración del Cono Sur), marzo de 1991, pag. 37. Roberto Lavagna fue Secretario de Industria y Comercio Exterior durante la mayor parte de la gestión de Alfonsín, y fue el principal responsable del proyecto de integración. El resumen de los protocolos citado más arriba está basado en el trabajo recién citado, pag. 29-36. Sobre el tema de la integración argentino-brasileña deben consultarse también los numerosos trabajos de Mónica Hirst.
57. Ibid., pag. 26.
58. Ibid., pag. 28.
59. Ver H. E. Bocco, "La cooperación nuclear Argentina-Brasil: notas para una evaluación política", Documento de Trabajo, FLACSO Buenos Aires, octubre de 1989, pag. 21-26.

60. Sobre el tema de percepciones históricas, véanse los trabajos de S.E. Hilton, "Brazil and the post-Versailles world: elite images and foreign policy strategy 1919-1929", Journal of Latin American Studies, noviembre de 1980; y "The Argentine factor in Twentieth Century Brazilian foreign policy strategy", Political Science Quarterly, primavera de 1985.

61. H.E. Bocco, op.cit., pag.26-28.

62. Ibid., pag. 29-30.

63. R. Russell, artículo citado del Anuario PROSPEL 1987, pag. 28.

64. R. Russell, "Política exterior de Argentina en 1988: la prioridad de la agenda económica", en H. Muñoz (comp.), A la Espera de una Nueva Etapa: Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1988-1989, PROSPEL, Ed. Nueva Sociedad, Caracas 1989, pag. 22.

65. R. Russell y G. Fernández, artículo citado en Anuario PROSPEL 1987, pag. 29-32, y R. Russell, artículo citado en Anuario PROSPEL 1988, pag. 16-19.

66. R. Russell, artículo citado en el Anuario PROSPEL 1988, pag. 19-20; y R. Russell, "Argentina, ¿una nueva política exterior?", en H. Muñoz (comp.), El Desafío de los '90: Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1989-1990, PROSPEL, Ed. Nueva Sociedad 1990, pag. 24-25.

67. R. Russell, artículo citado del Anuario PROSPEL 1988, pag. 20-22.