DOCUMENTO DE TRABAJO
PROGRAMA FLACSO-SANTIAGO DE CHILE
NUMERO 348, Agosto 1987.

INTERACCION DE ACTORES PRIVADOS, ESTATALES Y PARAESTATALES EN LA RELACION ARGENTINA-ESTADOS UNIDOS.

Alicia Frohmann

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

RESUMEN

El análisis de los distintos actores y de su interacción permite enriquecer la visión más formal de las relaciones de gobierno a gobierno, la cual tiende a reducir la historia de los vínculos bilaterales a una descripción de las sucesivas gestiones diplomáticas.

En Estados Unidos, el proceso de formulación de políticas está estructurado de manera tal como para recoger y procesar las iniciativas de un gran número de actores -sean distintas agencias de gobierno, partidos políticos y la interacción de una diversidad de actores no está incorporada institucionalmente al proceso de formulación de políticas y, de hecho, adquiere características distintas bajo regímenes diferentes.

Durante el gobierno militar se produjo prácticamente una privatización de la relación bilateral, predominando los actores privados y paraestatales. Con el advenimiento de la democracia, hubo un primer momento de centralización y toma de control de la política exterior en todas sus facetas, acompañado de un discurso programático principista. Sin embargo, pronto se manifestó la rigidez del marco estructural de la inserción internacional de Argentina, especialmente en el ámbito financiero, donde los condicionamientos fueron impuestos por un conjunto de actores tanto internos como externos, avalados por el gobierno de Estados Unidos.

I N D I C E

INTRODUCCION

Las relaciones entre Argentina y Estados Unidos evolucionaron desde una situación de gran deterioro de los vínculos bilaterales durante los últimos años del gobierno militar -excluídos unos pocos meses a fines de 1981 y principios de 1982- a una relación fluída y bastante cercana, una vez consolidado el nuevo gobierno democrático argentino.

¿Qué había pasado? ¿Cómo se malogró el vínculo de la administración Carter, primero, y la de Reagan, después, con los militares argentinos, cuyo "militarismo de mercado" -mezcla de doctrina de la seguridad nacional y liberalismo económico a ultranza- coincidía con los postulados que Estados Unidos propugnaba para la región?

Y luego, ¿cómo fue que, con el gobierno de Alfonsín, quien asumió con un discurso muy crítico frente a Estados Unidos, mejoraron sustancialmente las relaciones bilaterales?

El marco de estos cambios está dado, por un lado, por el agotamiento del autoritarismo conosureño, los procesos de transición a la democracia y el consiguiente apoyo de la administración Reagan a la democracia en la región, vista como el régimen político más funcional a los intereses estadounidenses de mediano y largo plazo. Otro elemento sustantivo es la crisis financiera externa y las modalidades adoptadas para la renegociación de los pagos, las cuales han marcado profundamente los procesos de redemocratización y

son, a su vez, vitales para los intereses estadounidenses en América Latina.

En este contexto, especificado en este trabajo para el caso argentino, interactúan una variedad de actores y el análisis de su desenvolvimiento permite hacer más inteligibles las transformaciones ocurridas. Se trata de actores nacionales -tanto argentinos, como estadounidenses- y transnacionales; de actores privados, estatales y paraestatales*. Entre ellos se incluyen organismos de gobierno, grupos empresarios, militares y operadores políticos; también están los organismos multilaterales, la banca privada internacional y los grupos locales ligados al capital financiero transnacional. Finalmente, durante el período democrático, se caracterizó como actor a la opinión pública, tal como aparece expresada por los principales partidos políticos y los medios de comunicación de masas.

Luego de una síntesis de la naturaleza histórica de los vínculos argentino-estadounidenses y del discurso político inicial de Alfonsín frente a Washington, se analizan las características específicas del quehacer de estos actores durante el régimen militar. Finalmente se caracteriza la

---

* Actores que sin pertenecer al gobierno mismo, asumen las funciones de éste, derivando su poder de las instituciones y/o sectores específicos en los que se desenvuelven.

interacción de los diversos actores durante el período democrático, en relación a tres temas de gran relevancia para las relaciones bilaterales: la deuda externa, las relaciones militares y el conflicto centroamericano.

1. Las accidentadas relaciones entre Argentina y Estados Unidos

Al asumir la presidencia argentina Raúl Alfonsín, el 10 de diciembre de 1983, las tradicionalmente difíciles relaciones entre Argentina y Estados Unidos estaban particularmente deterioradas. La administración Reagan y el gobierno militar argentino, a pesar de sus afinidades ideológicas anticomunistas y de su cercanía inicial en relación al apoyo de las fuerzas contrarrevolucionarias en Centroamérica, se enfrentaron seriamente a raíz del apoyo de Estados Unidos a Gran Bretaña durante la guerra de las Malvinas. Las relaciones bilaterales permanecieron casi congeladas desde mayo de 1982 hasta fines de 1983.

Históricamente, estas relaciones habían sufrido siempre altibajos. Por un lado, las economías de Estados Unidos y Argentina nunca fueron complementarias e incluso resultaron competitivas internacionalmente, al tratarse de dos grandes productores de alimentos y exportadores de granos. La balanza comercial de Argentina con Estados Unidos fue tradicionalmente deficitaria. Las manufacturas, los insumos in-

dustriales y los bienes de capital importados por Argentina superaron durante muchos años en valor a los productos primarios exportados. A su vez, este déficit comercial con Estados Unidos fue compensado con un comercio superavitario con Gran Bretaña, primero; con la Comunidad Económica Europea, después; y con la Unión Soviética durante los últimos años de la década del setenta y los primeros del ochenta. Se estableció así, como sistema, la triangulación del comercio exterior de Argentina, en la cual siempre la posición argentina respecto de Estados Unidos era la más vulnerable. A partir de 1982 esta situación se modificó, lográndose por primera vez en mucho tiempo una balanza comercial equilibrada con Estados Unidos, al disminuir drásticamente las importaciones argentinas. Por ahora, se ha quebrado el esquema triangular del comercio exterior argentino. Queda por ver cuán definitivo será este quiebre y qué repercusiones de largo plazo tendrá sobre las vinculaciones internacionales de Argentina.

La situación de vulnerabilidad en relación a Estados Unidos se mantiene e, incluso, ha aumentado ya que los flujos financieros desde Argentina han superado con creces los montos de los déficits comerciales. La dependencia comercial se ha transformado en dependencia financiera.

Por otra parte, existían antecedentes de una relación diplomática conflictiva, iniciada a fines del siglo XIX cuando Argentina comenzó a manifestar su tradicional rechazo al

panamericanismo hegemonizado por Estados Unidos; que continuó a lo largo de ambas guerras mundiales, durante gran parte de las cuales Argentina mantuvo una posición de neutralidad frente a las fuerzas beligerantes; y se expresó en la concepción multipolar de las relaciones internacionales que predominó durante la década del setenta y los primeros años del ochenta, a pesar de la ideología manifiestamente prooccidental y anticomunista del régimen militar.

El derrocamiento del gobierno de Isabel Perón y la toma del poder por los militares en marzo de 1976 fueron vistos con cierto beneplácito por la administración Ford, dado el auge que habían tenido las organizaciones guerrilleras en los últimos años, la amenaza real que éstas presentaban al orden establecido y el clima de inseguridad y vacío político que se vivía en la Argentina de ese momento, añadidos a la tradicional desconfianza y antipatía estadounidense por el peronismo. El gobierno del general Videla se identificaba plenamente con la doctrina de la seguridad nacional y con la economía de libre mercado y resultaba previsible que Estados Unidos se transformara en un referente e interlocutor internacional con un status preferencial.

Tres series de acontecimientos se conjugaron durante los años siguientes para frustrar una vez más las posibilidades de acercamiento entre ambos gobiernos.

En primer lugar, los militares argentinos, quienes racionalizaban su política represiva por lo que ellos denominaban la "guerra contra la subversión", en defensa del "sistema occidental y cristiano", se sintieron profundamente incomprendidos y traicionados por las posturas críticas y las sanciones derivadas de la activa política de derechos humanos del gobierno de Carter.

Otro importante elemento de tensión entre ambos países, durante el período militar, surgió como consecuencia de la diversificación de los mercados de exportación de Argentina, al convertirse la Unión Soviética, a fines de los setenta y principios de los ochenta, en el principal socio comercial de ese país. Crecientemente, Argentina pasó a ser un proveedor de alimentos de cierta importancia para la Unión Soviética, cuyo talón de Aquiles ha sido tradicionalmente el sector agropecuario, mientras que, para Argentina, el comercio con la URSS se convertía en la fuente de divisas que permitía equilibrar su balanza comercial. Aunque este acercamiento en lo comercial no coincidía, en absoluto, con un acercamiento ideológico, sus repercusiones potenciales en materia de alineamiento y política internacional eran perturbadoras para Estados Unidos y se hicieron sentir en 1980 cuando Argentina se negó a acatar el embargo a la venta de granos a la URSS dispuesto por el gobierno de Carter, como sanción a la invasión soviética de Afganistán.

También en el marco de la ONU se expresaron las derivaciones de esta extraña relación, al negarse la URSS sistemáticamente a votar a favor de una condena a Argentina por la violación de los derechos humanos.

Ni el distanciamiento argentino-estadounidense por motivos de derechos humanos, ni el acercamiento argentino-soviético por razones comerciales se encuadraban fácilmente en lo que previsiblemente podrían llegar a ser las relaciones internacionales de un régimen autoritario militantemente anticomunista con las dos grandes potencias. Esta situación contribuyó a confirmar y fortalecer la percepción de Argentina en Estados Unidos como un país poco confiable, con el cual las relaciones eran necesariamente difíciles.

Sin embargo, recién con el conflicto del Atlántico Sur se malograron definitivamente los vínculos del gobierno militar argentino con la administración estadounidense. Al asumir Ronald Reagan la presidencia de Estados Unidos en enero de 1981, habían surgido una serie de elementos que hicieron pensar que las relaciones argentino-estadounidenses finalmente se destrabarían e, incluso, se tornarían fluidas. Existía ahora una explícita afinidad ideológica anticomunista entre ambos gobiernos; la nueva administración abandonaba el énfasis de Carter en una política de defensa de los derechos humanos y se comprometía con una "diplomacia silenciosa", cuya existencia, contenidos y efectos eran de difícil compro-

bación; finalmente, la diferenciación entre regímenes autoritarios (anticomunistas) y totalitarios (comunistas) posibilitaba una aproximación a las dictaduras militares, como la argentina, cuyo alineamiento ideológico cercano a los Estados Unidos parecía incuestionable.

Entre 1981 y 1982, se desarrolló un breve idilio en las relaciones bilaterales, cuya base fue de índole mucho más ideológica que de pragmatismo político, y cuyo marco estuvo dado por las iniciativas geopolíticas del primer año del gobierno de Reagan.

Para la nueva administración era prioritario encontrar aliados para su política en Centroamérica, cuyos propósitos fundamentales eran el desmantelamiento de la revolución sandinista en Nicaragua e impedir el avance de la guerrilla salvadoreña. El gobierno militar argentino, con una vasta experiencia en operaciones antiguerrilleras, parecía un lugarteniente adecuado para llevar adelante la política centroamericana de Reagan, quien temía involucrar abiertamente a Estados Unidos en operaciones militares en la región.

El tipo de relación bilateral entablada servía, en esos momentos, a los intereses del gobierno republicano y también parecía satisfacer a los militares argentinos quienes veían colmadas sus necesidades de legitimación internacional y se sentían acompañados en su cruzada anticomunista.

Este interludio finalizó estrepitosamente con la ocupación argentina de las islas Malvinas. Esta movida estaba fuera de los cálculos políticos en materia hemisférica de los asesores de Reagan. Por otra parte, los militares argentinos, orgullosos como estaban de su nueva "relación especial" con Estados Unidos y convencidos de la importancia de Argentina en la ejecución de la política centroamericana de Reagan, concibieron y desarrollaron el plan Malvinas, suponiendo que Estados Unidos mantendría la neutralidad en un eventual conflicto argentino-británico.

Al fracasar la misión mediadora del secretario de Estado Alexander Haig y luego de quedar manifiesto el hecho de que Estados Unidos privilegiaba claramente su tradicional alianza con Gran Bretaña frente al acercamiento esporádico en su relación con Argentina, los vínculos entre ambos países quedaron prácticamente congelados.

Mientras que en Estados Unidos volvió a imperar la visión de Argentina como un país poco confiable donde predominaban las iniciativas políticas irracionales -llamáranse terrorismo de Estado u ocupación militar de las Malvinas-, los militares argentinos se sintieron profundamente traicionados por sus mentores en materia de anticomunismo y doctrina de la seguridad nacional, y en los más diversos sectores políticos surgieron denuncias respecto de la alianza imperialista en contra de Argentina.

En los 18 meses que mediaron entre la derrota argentina en las Malvinas y la llegada a la presidencia de Alfonsín, Estados Unidos mantuvo una política de muy bajo perfil en relación a Argentina. Se había producido una ruptura de hecho con el régimen militar e, implícitamente, el gobierno de Reagan apoyó el proceso de democratización.

2. Discurso político de Alfonsín frente a Estados Unidos

La reformulación de los vínculos de Argentina con Estados Unidos constituyó uno de los aspectos prioritarios de la plataforma política internacional de Alfonsín. Desde un principio, el candidato radical señaló la necesidad de reconocer que "uno de los aspectos más importantes de nuestra vinculación con el exterior es la relación con Estados Unidos" y destacó la relevancia de reconocer las coincidencias y divergencias entre ambos países. Constituyen una base para el entendimiento los

> "ideales comunes que se refieren a la concepción de la sociedad y el estado: la protección de los derechos y libertades fundamentales del individuo, el estado de derecho y la división de los poderes públicos reflejados en nuestra Constitución Nacional (...). Sin embargo, se han sucedido históricamente, distintos desencuentros" (1).

Alfonsín se refirió en términos duros a las divergencias con Estados Unidos, país que,

> "en lugar de unirse a nosotros en la lucha por la democracia, nos está forzando a defendernos de un capitalismo cruel. Proyecta una política que demuestra que no entiende que la mejor manera de defender la seguridad de nuestro continente es pormedio de la democracia, y no mediante el autoritarismo y los regímenes militares".

El candidato radical también hizo alusión a las opciones políticas estadounidenses del pasado reciente, señalando que

> "la distinción entre gobiernos autoritarios y totalitarios es simplemente una nueva manera de describir la división entre regímenes fascistas y comunistas. Estamos en contra de la doctrina de las fronteras ideológicas que ha hecho que muchos ejércitos latinoamericanos se transformaran en ejércitos de ocupación en sus propios países" (2).

Fue, sin duda, en el período preelectoral que Alfonsín profundizó más su crítica ideológica a Estados Unidos. A pesar de su reconocimiento de las coincidencias básicas respecto delos ideales democráticos y las libertades civiles, Alfonsín manifestó su rechazo a la política hegemónica de Estados Unidos en el campo de las relaciones económicas, políticas y militares con los países del hemisferio. Este discurso inicial se proponía una especie de "rayado de cancha" en la relación con Estados Unidos. Luego, una vez iniciado el gobierno radical, los condicionamientos estructurales empezaron a pesar más y más.

También criticó las prácticas discriminatorias de Estados Unidos contra las exportaciones argentinas y señaló que esta situación debía cesar

> "en primer lugar, porque es necesario poner término al desequilibrio estructural que existe en la relación económica entre ambos países y, también,, por la injusticia que representa ese tratamiento discriminatorio dirigido a desalentar las compras de productos argentinos mediante la imposición de gravámenes compensatorios de presuntos subsidios que recibirían las exportaciones" (3).

Por otra parte, Alfonsín expresó que "es inconcebible que la Argentina pueda afrontar el pago de su deuda si se le cierran las posibilidades de colocar sus productos" (4), vinculando el problema de la deuda externa al del comercio exterior. Las propuestas de Alfonsín y su equipo asesor insistían en un tratamiento político de la cuestión de la deuda, enfatizando las implicancias sociales y políticas que ésta podía llegar a tener tanto para los países deudores, como para los acreedores. En la medida que un tratamiento rígido y exclusivamente técnico de la deuda, podría poner en juego a la estabilidad global de América Latina, era de esperar que la administración Reagan mostrara una mayor disposición a apoyar una solución política negociada en forma conjunta y favoreciera términos de negociación con la banca acreedora que resultaran aceptables para los países deudores.

Esta visión era también compartida en Estados Unidos mismo por sectores influyentes, aunque fuera del gobierno,

que enfatizaban la necesidad de politizar el tema de la deuda, sobre todo, desde la perspectiva de los intereses estadounidenses de mediano y largo plazo ya que los incipientes regímenes democráticos de la región podrían verse gravemente amenazados en la medida que las expectativas sociales se frustraban por el peso de un endeudamiento inmanejable y dificultades crecientes de colocación de exportaciones en los mercadoso de los países desarrollados (5).

El caso del tratamiento de la deuda externa (US$ 48.000 millones a fines de 1983) es el mejor ejemplo, de las dificultades que tuvo Alfonsín posteriormente, una vez en el gobierno, de llevar adelante una política independiente que privilegiara los intereses y las necesidades de desarrollo económico de Argentina. La interacción de una diversidad de actores oficiales y privados, nacionales y transnacionales hicieron imposible romper con la camisa de fuerza de los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional y la banca acreedora.

Por otra parte, en el segundo semestre de 1983 aún no estaba clara la fuerza con la cual la administración Reagan impulsaría, mediante distintas maniobras del Tesoro y de la Reserva Federal, un consenso macroeconómico conservador por parte de los países latinoamericanos.

Todo esto, unido a la situación de descalabro de la economía argentina al asumir el gobierno radical y a la

rearticulación de grupos de poder internos vinculados al capital transnacional, determinó que Argentina pasará de ser país díscolo, impulsor de los acuerdos de deudores en Quito, Cartagena y Mar del Plata en 1984, a ser objeto de experimento del Plan Austral (antiinflacionario y de tendencias recesivas) y eventual país de ensayo del Plan Baker (iniciativa de la administración Reagan para manejar el problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo), pasando a la categoría de deudor ejemplar en los años 1985 y 1986.

En materia de política internacional, Alfonsín definió las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica como "difíciles y asimétricas" y expresó su preocupación por "la manera en que los intereses nacionales de Estados Unidos han gravitado en la situación interna de los países latinoamericanos". El caso más claro de esta injerencia, en la actualidad, era para Alfonsín el conflicto centroamericano donde resultaba "imprescindible que Estados Unidos modifique su conducta". En este campo, el principio básico de la convivencia interamericana debía ser el de la no intervención.

Alfonsín reconoció la existencia del conflicto Este-Oeste y el hecho que "ambas potencias han procurado controlar la región y hostigarse mutuamente", asumiendo

> "una actitud que soslaya las consecuencias que puedan sufrir la región, el país y sus habitantes (...). No podemos aceptar en forma pasiva que nuestros caminos nacionales, concretamente la suerte de nuestra gente, se juegue en función de las estrategias definidas por esas

superpotencias sobre las que, evidentemente, tenemos escasa influencia".

También sintió la necesidad de definirse en relación a la dependencia:

> "no queremos ser peones de un juego ajeno (...). En lo que se refiere a la expansión económica de Estados Unidos (...) procuraremos revertir los aspectos negativos que se derivan de esa política. Por tanto, en el marco de una relación no dependiente, estamos seguros que encontraremos, juntamente con Estados Unidos, el terreno más apto y los mecanismos más eficientes, no sólo para fortalecer las relaciones bilaterales, sino también para consolidar los ideales occidentales de libertad, democracia y justicia" (6).

En el trasfondo de estos pronunciamientos estaba la convicción de que una relación más igualitaria entre Estados Unidos y los países de la región redundaría no sólo en beneficio de las naciones latinoamericanas, sino también a favor de los intereses de más largo alcance de Estados Unidos. Subyacía a estas percepciones la noción de que el análisis de las relaciones interamericanas exclusivamente dentro del marco del conflicto comunismo-anticomunismo expresaba una estrechez de miras que no se condecía con las complejidades y asimetrías de las relaciones hemisféricas.

En relación a la cuestión de las Malvinas, el candidato radical expresó que ésta "requiere también un cambio de actitud de parte de los Estados Unidos, tendiente a alentar decididamente las negociaciones entre (Argentina) y Gran Bretaña". Según Alfonsín, la posición estadounidense frente

a ese conflicto afectaba no sólo a Argentina, sino a todos los países latinoamericanos del Atlántico Sur ya que "la existencia de una poderosa base militar (británica) en esas islas genera por sí misma una amenaza concreta" a la seguridad de todos estos países "al modificarse las condiciones estratégicas de la zona" (7).

También el entonces futuro canciller Dante Caputo se refirió a las relaciones con Estados Unidos, "la potencia más importante de nuestro Occidente" y afirmó la necesidad de desarrollar "relaciones amistosas". Sostuvo, sin embargo, que el radicalismo "siempre ha condenado las políticas intervencionistas como, por ejemplo, la invasión a Grenada", pero aseguró que eso no implicaba "una actitud antiyanqui" porque no se refería al pueblo norteamericano. Manifestó la voluntad del futuro gobierno de que las relaciones con Washington se desarrollaran "en el marco de la mayor igualdad posible" y que no debían ser "asimétricas ni dependientes" sino "maduras", afirmando que "Argentina no debe dejarse arrastrar al conflicto Este-Oeste" (8).

El proyecto de inserción internacional del gobierno radical pareció durante cierto tiempo la parte más claramente definida y más exitosa del proyecto político de Alfonsín.

En relación a Estados Unidos parecía factible hacer un replanteo de fondo, tomando en cuenta algunas lecciones del pasado. Aparentemente, se estaba partiendo de cero, y la

democracia legitimaba la búsqueda de espacios de negociación e independencia para Argentina en materia de política hemisférica.

En el curso de los tres primeros años del gobierno de Alfonsín, las relaciones entre Argentina y Estados Unidos han pasado de una situación de deterioro total, imperante en 1982-1983 como consecuencia de la guerra de las Malvinas, a otra de intercambios fluidos y de relativa cercanía. Según las autoridades de ambos países, las relaciones bilaterales son actualmente mejores de lo que han sido nunca a lo largo de los últimos 25 años, aunque los condicionamientos de estas relaciones han resultado bastante más rígidos de lo que Alfonsín preveía cuando asumió el gobierno.

En este proceso, fueron definitorias las coincidencias entre ambos gobiernos en relación a la democracia y los derechos humanos, así como la implantación de un plan de disciplinamiento económico en Argentina a partir de 1985, el cual permitió la reanudación ordenada del pago de los compromisos externos del país.

Las negociaciones financieras internacionales de Argentina ocuparon un lugar central en la redefinición de los vínculos con Estados Unidos. El servicio puntual de la deuda fue condición previa para el logro de cualquier otro espacio de negociación, fundamentalmente por el rol de intermediario y árbitro político, desempeñado por el gobierno de Reagan en

estas negociaciones, así como también por las presiones del bloque de poder externo-interno encarnado en la "patria financiera", que defendía los intereses del capital financiero nacional y trasnacional vinculado a Argentina. De esta manera, otros temas y actores que incidieron sobre las relaciones bilaterales quedaron relegados a un segundo plano.

3. Actores privados y paraestatales durante el régimen militar

Durante la última mitad de la década de los setenta y los primeros años de los ochenta, los actores no estatales, vinculados al mundo empresarial, a la prensa conservadora, a los sectores financiero y agroexportador, desempeñaron un rol relevante en las relaciones entre Argentina y Estados Unidos.

Salvo durante el breve interludio de Galtieri, al gobierno de Estados Unidos y también a la banca y a los hombres de negocios norteamericanos, estos personeros privados o semiprivados le resultaban interlocutores más confiables, cercanos y previsibles que los sucesivos gobiernos militares.

Esto se vio reforzado fundamentalmente por tres factores:

a) el deterioro de las relaciones de gobierno a gobierno durante el período de Carter y, luego, con la guerra de las

Malvinas;

b) el grupo de Martínez de Hoz, que detentó el poder económico y buena parte del poder poítico durante el régimen militar, se desdobló en su doble rol de gobierno, por un lado, y representantes, integrantes y/o socios del capital trasnacional, por el otro;

c) el auge simultáneo del endeudamiento externo y de la fuga de capitales dio un gran impulso a la intermediación financiera, la cual mantenía fluidos contactos con la banca internacional.

La incidencia de estos tres factores en el carácter de la relación bilateral fue tran grande que, prácticamente, dada la disminución de los espacios de negociación de gobierno a gobierno, el encauzamiento de los vínculos bilaterales quedó en manos paragubernamentales o privadas.

Quedó establecida una red de contactos de actores privados y oficiales que se desarrolló con gran intensidad a partir de la segunda mitad de los setenta, y que permitió un acercamiento personal y, en cierta medida institucional entre figuras destacadas del ámbito no sólo empresarial, sino también político y sindical, más allá de las vicisitudes de las relaciones de gobierno a gobierno.

Esta red de contactos se ubicaba en la centro derecha del espectro político e incluía a personeros como Aja Espil y Arnaldo Musich, quienes siempre habían abogado por un a-

lineamiento más decidido de Argentina junto a Estados Unidos, y también una variedad de organizaciones empresariales y fundaciones.

La expresión más abierta de esta red de contactos fueron diversos foros y encuentros binacionales auspiciados por organizaciones y fundaciones conservadoras de ambos países, en especial, los sucesivos foros Argentino Norteamericanos que se fueron realizando durante los primeros años de los ochenta.

Hasta 1981, el principal foco de atención de estos interlocutores privados y paragubernamentales fueron los asuntos relativos a la inversión, el comercio y las finanzas, afirmándose, de hecho, con su ayuda, un nuevo patrón de acumulación y crecimiento bajo el predominio del capital transnacional. Corrían en Argentina los años de la "plata dulce", se estaba llevando a cabo un verdadero proceso de desindustrialización, miles de millones de dólares se fugaban anualmente y, a medida que se revertía el proceso de sustitución de importaciones, la balanza comercial con Estados Unidos se hacía cada vez más deficitaria para Argentina. Esta red de contactos entró en acción nuevamente en 1982, tratando de evitar el alineamiento de Estados Unidos con Gran Bretaña en la guerra de las Malvinas e impulsando los intentos de resolución por vía diplomática del conflicto del Atlántico Sur. En esta etapa, los argentinos encontraron

apoyo en la contraparte norteamericana en figuras influyentes cercanas al gobierno de Reagan, como la embajadora Kirkpatrick o el senador Jesse Helms.

Malograda esta gestión, los contactos se reactivaron en 1983, en función de la inminente transición a la democracia en Argentina y en el marco de un proyecto político de centro derecha, que privilegiaba el alineamiento de Argentina con Estados Unidos y aseguraba un orden político, social y económico que no violentara los intereses estadounidenses en la región y que no removiera el recuerdo de terrorismo de Estado y permitiera avanzar sobre las transformaciones de la economía argentina en materia de privatizaciones, desnacionalización y concentración económica.

Se temía que el candidato radical, Raúl Alfonsín, desarrollara políticas que impidieran la concreción de este proyecto y que no apoyarían los intereses estratégicos de Estados Unidos en el hemisferio. Se destacaba la intención de Alfonsín de mantenerse distante del gobierno de Reagan, quien era caracterizado por el candidato radical como "muy de derecha" y acusado de promover el capitalismo en América Latina, a expensas de los ideales democráticos. Asimismo, en Estados Unidos se tenía en cuenta que Alfonsín era particularmente crítico de las políticas hacia América Central del gobierno de Reagan y que estaba decidido a terminar con la ayuda argentina a los contras (9).

Existían, por ende, sectores conservadores, tanto en Argentina como en Estados Unidos, que apoyaban una victoria del peronismo moderado, temiendo el ala izquierda del radicalismo.

Esta fue también la tónica que predominó en el Segundo Foro Argentino Norteamericano, realizado en las cercanías de Washington, en septiembre de 1983 y auspiciado por diversas instituciones conservadoras, tanto argentinas como estadounidenses. Del lado argentino, participaron algunos civiles destacados vinculados al régimen militar saliente y algunas figuras conocidas del peronismo como los economistas Guido Di Tella y Julio D'Amato y el sindicalista Jorge Triaca, así como también otros políticos, empresarios, diplomáticos, académicos y periodistas de la centro-derecha del espectro político. Entre los participantes estadounidenses figuraron Zbigniew Brzezinski, ex asesor de Seguridad Nacional; Langhorne Motley, secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos; Frank Ortiz, recientemente designado embajador en Buenos Aires; y otras figuras del ámbito político y académico interesadas en Argentina.

Los personeros del radicalismo argentino que habían sido invitados a la reunión no asistieron y trascendió que Alfonsín habría señalado su intención de que los contactos de su partido con Estados Unidos se desarrollaran por medios y canales propios.

En el transcurso del Foro se analizaron los temas de la futura institucionalización argentina, el trato de su deuda externa y las perspectivs del conflicto centroamericano. Se dio por sentado el triunfo peronista en las elecciones del 30 de octubre y fue desde esta perspectiva que se encaró el futuro de las relaciones políticas y económicas bilaterales (10).

El gran ausente de esta red de contactos privados fue el radicalismo alfonsinista, aunque los sectores de derecha del partido radical sí participaron. Raúl Alfonsín y sus asesores favorecían más bien los contactos políticos con sectores afines en América Latina y con la social-democracia europea, lo cual se vio reflejado en las propuestas de alineamiento internacional de la plataforma radical.

La aparente apuesta de algunos altos funcionarios del gobierno de Reagan al eventual triunfo electoral del peronismo no se debió en absoluto, a una revalorización en medios estadounidenses de esa corriente política como intérprete de las aspiraciones del movimiento popular en Argentina y con capacidad de garantizar la estabilidad social e institucional de ese país.

Más bien, fue el resultado de esta red de contactos de actores privados y oficiales de ambos países, la cual logró lo que había parecido imposible durante las cuatro décadas anteriores: presentar el peronismo como una alternativa polí-

tica aceptable para Estados Unidos.

Otro elemento que incidió en los cambios de actitud frente al peronismo en círculos de gobierno en Washington fue el recambio que se produjo entre los funcionarios encargados de la política exterior estadounidense hacia el hemisferio. Estaba agotada toda una tradición diplomática hacia América Latina, que databa del período Hull-Braden de la segunda mitad de los cuarenta, cuando se creó el cargo de secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos y se fijaron los patrones que Estados Unidos, como potencia definitivamente hegemónica luego de la II Guerra Mundial, impondría a las relaciones hemisféricas.

Hull y Braden representaron en los cuarenta la influencia más grande ejercida en la política exterior de Estados Unidos con respecto a Argentina y ambos desarrollaron la llamada "línea dura" oficial (11), la cual según otro diplomático estadounidense de la época, Sumner Welles, consistió en aquella época en insistir "continuamente en llevar adelante una política de interferencia directa en los asuntos internos del pueblo argentino" (12). No en vano la consigna electoral en las elecciones presidenciales de 1946 fue "Braden o Perón". Corrían los años de lo que otro autor llamó "la marea alta del nacionalismo vocinglero, la hegemonía hemisférica y la independencia económica que Juan Perón (ostentó) hacia fines del cuarenta" (13). Aunque en años

posteriores las posturas antinorteamericanas se amortiguaron hasta desaparecer prácticamente, en esta época se reforzaron las percepciones de Argentina como aliado inseguro para Estados Unidos que predominarían en el departamento de Estado durante más de tres décadas y que veían en el peronismo el paradigma de lo que a Estados Unidos más le desagradaba en relación a Argentina.

Muchos de los funcionarios formados en esta tradición fueron reemplazados a principio de los ochenta por otro grupo de funcionarios altamente ideologizados, quienes, dejando de lado gran parte del bagaje diplomático tradicional respecto del manejo de las relaciones con América Latina, se concentraron en reforzar los vínculos con aquellos sectores políticos, sólidamente anticomunistas, que pudieran dar seguridades a los intereses de Estados Unidos en la región, garantizando una cierta estabilidad política y social.

Los contactos con sectores de centro-derecha en Argentina también incluyeron a las figuras importantes del peronismo, ubicadas en esa parte del espectro político. La influencia personal de Jean Kirkpatrick, buena conocedora de Argentina y autora de un libro sobre le peronismo, también fue relevante en la revisión de las percepciones estadounidenses sobre este movimiento político.

4. Actores no estatales en el gobierno democrático

Con la vuelta a la democracia en Argentina, al objetivarse y explicitarse los postulados de la política exterior y hacerse más transparentes los procesos de formulación de política, se desarrolló un proceso de centralización del manejo de los resortes de las relaciones internacionales en manos de organismos de gobierno, en función de un determinado proyecto de inserción internacional. Se produjo así un desplazamiento relativo de la red de contactos interpersonales y de una serie de actores privados, cuyo accionar y proyectos específicos habían encontrado un terreno fértil durante el régimen militar.

En el caso de los vínculos entre Argentina y Estados Unidos, la red de contactos se mantuvo, pero perdió el grado de influencia que había tenido en el período anterior, sobre todo, durante el primer año más triunfalista y confrontacional del gobierno de Alfonsín. Los funcionarios del gobierno radical tomaron contacto con los interlocutores institucionales estadounidenses de la red -Heritage Foundation, American Enterprise Institute, Council of the Americas- pero obviaron el contacto con el grupo político empresario argentino de centro derecha que tradicionalmente había abogado por los intereses de Estados Unidos en el país.

Para el gobierno de Alfonsín era prioritario redefinir las compatibilidades y diferencias en su relación con

Washington a fin de que ésta adquiriera "credibilidad y previsibilidad". Para lograr esto era necesario centralizar el manejo de los vínculos bilaterales. Raúl Alconada Sempé, subsecretario de Asuntos Latinoamericanos, expresaba esta aspiración al señalar:

> "los gobiernos de Argentina y Estados Unidos tienen una relación y un diálogo político franco. Siempre para ese diálogo se intentó utilizar intermediarios, que son los que hoy están llorando, publican declaraciones en los diarios, se quejan de la política exterior argentina y se quejan de que no comprendamos que tenemos que ser parte de un imperio. se lamentan porque han perdido la intermediación (...) estos personeros lucraron con su intermediación o influencia. Les preocupa que sean Alfonsín, Caputo, Sourrouille o Lavagna, y no ellos, quienes en definitiva negocian por el país" (14)

Lograr el control y la centralización del manejo de la relación política con Washington, obviando la intermediación de los operadores políticos de antaño, resultó más fácil para el gobierno radical que descartar la intermediación financiera, cuyos elementos eran más estructurales y se mantuvieron más allá del régimen político reinante.

a) Endeudamiento externo y "patria financiera"

La centralización e independencia de la política exterior argentina en relación a Estados Unidos fue puesta a prueba duramente durante 1984 cuando Argentina trató de plantear unilateralmente y con una política de confrontación, la

reestructuración del pago de su deuda externa de US$ 48.000 millones, privilegiando la reactivación de su economía al cumplimiento de sus compromisos financieros y esperando que Washington diera luz verde a un tratamiento político de la deuda.

En retrospectiva, parece dudoso que las autoridades argentinas hayan considerado alguna vez seriamente la posibilidad de repudiar el pago de la deuda. Se embarcaron más bien en una retórica confrontacional con la esperanza que ésta les diera una posición de mayor fuerza en la guerra de desgaste que se libró en las negociaciones financieras a lo largo de 1984.

Desde el punto de vista argentino, el repudio de la deuda era parte de una estrategia de negociación, pero nunca se presentó como una alternativa real. Por un lado, no existía la voluntad departe del gobierno de asumir los posibles riesgos de automarginarse del sistema económico internacional, con las consecuencias disrruptivas en términos de flujos comerciales y de capital que esto pudiera conllevar. Por otra parte, la correlación de fuerzas al interior del sistema político argentino no permitía una medida de esta índole.

Un analista económico estadounidense, Rudiger Dornbush, resaltaba la importancia de este segundo aspecto:

> "el repudio de la deuda externa se traduciría inmediatamente en una inestabilidad interna aún mayor. El capital trataría de fugarse por medio de cualquier vía que estuviera a su alcance. Desaparecería el control inflacionario y, junto con él, la estabilidad política. Más encima, hay sólo un paso desde el cuestionamiento de la deuda externa a las preguntas sobre la deuda interna y, en términos más generales, sobre la distribución del ingreso" (15).

El consenso político de centro que había llevado a Alfonsín al gobierno de la Argentina postautoritaria no podía soportar las presiones que hubieran desencadenado estos riesgos.

En Estados Unidos, hacia fines de 1984, se había esfumado la preocupación que había existido en el ámbito gubernamental por las presiones que el pago de la deuda imponía al proceso de transición a la democracia en Argentina. No quedaba sensibilidad alguna para las posiciones que planteaba el gobierno de Alfonsín en relación a la deuda. El Tesoro consideraba que la crisis económica y financiera de Argentina se debía más bien a los resultados de políticas y problemas internos que a desajustes provenientes del exterior (16).

La postura argentina en el sentido de compartir el costo del ajuste quedaba descartada y las autoridades financieras estadounidenses se mostraron dispuestas a ejercer todo tipo de presiones para que Argentina aceptar a las condiciones del Fondo Monetario Internacional. Esto quedó manifiesto en los diversos condicionamientos de los paquetes de salvataje financiero implementados por el gobierno de Estados Unidos en la segunda mitad del año 1984 (17).

Finalmente, Argentina terminó por aceptar el programa de austeridad económica del FMI y no recibió ningún tratamiento especial. ¿Qué había pasado? Existe cierto consenso en el sentido de que Argentina intentó hacer uso del poder negociador que le otorgaba su significativa deuda con los bancos para escapar del patrón ortodoxo del FMI pero esto fracasó, "en parte porque en ese momento no contaba con un programa económico confiable que otorgara legitimidad a su postura de negociación (18).

A esto deben agregarse las presiones de la administracion Reagan, la cual desempeñó un activo papel de árbitro político no en el sentido esperado por el gobierno de Alfonsín, de mostrarse comprensiva frente a las dificultades de la flamante democracia argentina, sino como defensora de las políticas financieras más rígidas y ortodoxas. Por otra parte, nunca se concretó de manera tangible el apoyo de los países europeos a la posición argentina y las reuniones celebradas con otros países deudores en Cartagena y Mar del Plata, con el propósito de promover un plan de acción común frente al endeudamiento externo, no habían arrojado créditos inmediatos.

En este clima de crisis, presiones e incertidumbre volvieron a incrementarse los espacios de acción de los operadores políticos y financieros privados quienes tradicionalmente habían servido de intermediarios en la relación entre

Argentina y Estados Unidos.

Dada la importancia de la intermediación financiera en la administración de las crisis y por las dinámicas desencadenadas por el proceso de fuga de capitales, reapareció en un primer plano la llamada "patria financiera"*. Este grupo se desempeña simultáneamente como actor interno y transnacional, con un poder considerable sobre el proceso de toma de decisiones de los gobiernos y las entidades financieras privadas y multilaterales.

La "patria financiera" fue el principal beneficiario de la fuga de capitales, la cual, de hecho, representa uno de los vínculos económicos más importantes entre Argentina y Estados Unidos. En el caso argentino, más del 50 por ciento de la deuda sirvió para financiar la fuga. A fines de 1985, los capitales fugados de Argentina ascendían a US$ 28.000 millones (19), los cuales, en su mayoría estaban depositados en bancos estadounidenses. Por otra parte, en la misma fecha, los depósitos de residentes argentinos en el exterior eran casi cuatro veces mayores que las reservas del gobierno (20). Según información proporcionada por la banca

---

* Grupo dedicado a la intermediación financiera y a la especulación, con ramificaciones y contactos nacionales y transnacionales, cuyo auge se dio a fines de los setenta, alrededor de la figura del entonces ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, y cuyos intereses particulares fueron una prioridad nacional durante un período de la dictadura militar. La "patria financiera" ha mostrado una notable capacidad de rearticulación en los últimos años, bajo condiciones políticas muy distintas.

trasnacional, estos flujos continuaron, aunque en menor proporción, en el período 1983-1985 (21). De hecho, aunque según una fuente distinta, a fines de 1983 al iniciarse el gobierno radical, el monto de capitales fugados habría ascendido a US$ 19.000 millones (22); es decir, entre 1983 y 1985, durante los dos primeros años de la gestión de Alfonsín, se alcanzaron a fugar US$ 9.000 millones más.

La "patria financiera", constituída por el capital financiero nacional y trasnacional radicado en Argentina, se incorporó, de hecho, al sistema financiero de Estados Unidos como depositante y financista (23) y se dio la situación que los propietarios de los capitales fugados

> "aparecen como acreedores del Estado Argentino, a través de la intermediación del sistema bancario internacional; los intereses pagados por el gobierno argentino por la deuda se transforman en renta de los fondos privados colocados en los bancos del exterior" (24).

Este sector quedó exento del régimen de disciplinamiento económico que con el Plan Austral impuso a la sociedad argentina el gobierno radical, con el beneplácito de Washington y del Fondo Monetario Internacional.

El capital financiero trasnacional y sus socios locales se constituyeron así en un formidable bloque interno-externo, el cual ejerciendo presiones políticas y económicas desde dentro y desde fuera de Argentina, logró poner coto exitosamente a los impulsos rupturistas que surgieron del mismo

proceso de democratización, asegurando que no se promovieran transformaciones que amenazaran al sistema en su conjunto y que Argentina cumpliera con el pago de sus obligaciones externas.

Indudablemente, su principal logro fue el convencer al grupo de tecnócratas, que junto a Juan Sourrouille fue designado para asumir el control del aparato económico a principios de 1985, de que, en aras de un "nuevo realismo económico", el respeto de estos intereses, junto a un proceso de privatización del sector público, eran elementos fundamentales para alcanza un proceso de modernización y despegue de la economía argentina.

Estas políticas derivaron en la transferencia a la banca acreedora de alrededor de US$ 12.000 millones en el período 1984-1987,cifra equivalente al saldo íntegro del comercio exterior argentino durante esos años. A fines de 1987, la deuda alcanzará los US$ 54.100 millones, según el último memorandum de entendimiento presentado al FMI. En menos de tres años Argentina incrementó su deuda externa en US$ 7.000 millones y el monto total adeudado, que en 1984-1985 representaba menos de 5 veces el total de exportaciones, en 1987 llegará a 8 veces el valor de las ventas de Argentina al exterior (25).

En este proceso, ubicado temporalmente entre los años 1983 y 1987, participaron e interactuaron un número conside-

rable de actores estatales, no estatales y transestatales, cuya acción convergió en el tratamiento del endeudamiento y de las enormes transferencias de recursos desencadenados por los mecanismos de servicio de la deuda. Las negociaciones de la deuda representan, así un prisma privilegiado para observar la interacción de actores tan variados como las distintas agencias del gobierno de Estados Unidos, la banca privada internacional, los organismos financieros multilaterales, el gobierno argentino y el capital financiero nacional y trasnacional radicado en Argentina.

Los bancos estadounidenses son el principal acreedor de Argentina y varios de los más importantes tienen una parte considerable de su cartera de créditos comprometida en este país. Tanto la banca de Estados Unidos, como también la de Europa y Japón aprovechan la capacidad de presión política de la administración norteamericana para asegurar sus intereses.

No fue siempre idéntica la postura de las distintas agencias del gobierno estadounidense. Mientras que el Tesoro y la Reserva Federal seguían estrictamente la lógica del sistema financiero internacional, compartida asimismo por el FMI, el Banco Mundial y la banca privada; el departamento de Estado, el Congreso y, a veces, la Casa Blanca mostraban un mayor grado de apertura frente a la problemática del país. Sin embargo, aunque podían existir lógicas diversas entre las distintas agencias, finalmente las políticas mismas mostraron

un grado considerable de consenso y coordinación.

Los alcances de las iniciativas de las distintas agencias del gobierno de Reagan fueron amplios: Paul Volcker, el titular de la Reserva Federal, avaló internacionalmente los sucesivos planes económicos argentinos posteriores a junio de 1985. El Tesoro; por su parte, condicionaba los créditos necesarios para los paquetes de salvataje financiero a la aceptación argentina de las propuestas del FMI. En Argentina misma, la "patria financiera", con su renovado poder de veto sobre la gestión económica y la política, reforzaba la presión del conjunto de acreedores y contribuía a diluir los impulsos confrontacionales.

La deuda externa y las negociaciones financieras internacionales de Argentina ocuparon un lugar central en la redefinición de los vínculos de este país con Estados Unidos. Luego del primer período de relativo enfrentamiento durante el cual el gobierno de Alfonsín intentó replantear unilateralmente las modalidades del servicio de la deuda, el gobierno de Reagan se constituyó en intermediario y árbitro político de las negociaciones. De esta manera, Estados Unidos amplió y consolidó los espacios de ejercicio de su hegemonía, logrando una influencia política y económica que, en algún momento, se consideró asunto del pasado.

b) Relaciones militares mediatizadas por el poder civil

La interacción de los actores militares que históricamente constituyó un elemento importante en el vínculo entre Argentina y Estados Unidos asumió características particulares -dadas fundamentalmente por la intermediación del poder civil- en la etapa de redemocratización de la sociedad argentina.

Al iniciarse el gobierno de Alfonsín a fines de 1983, las vinculaciones entre militares argentinos y estadounidenses estaban virtualmente interrumpidas.

Diversos procesos, tanto políticos como militares, acontecidos en los siete años previos de gobierno militar, determinaron sucesivos distanciamientos y acercamientos entre ambas fuerzas, los cuales se vieron bruscamente cortados por la guerra de las Malvinas.

Es así como el caso argentino es único entre los procesos de transición a la democracia en el Cono Sur, en tanto Estados Unidos se mantuvo al margen, en calidad de observador, sin que se dieran las negociaciones y presiones sobre los militares que caracterizan a otros procesos.

Al comenzar el gobierno democrático no existían, por lo tanto, vínculos o compromisos previos entre los militares de ambos países y las relaciones intercastrenses se reanudaron, de hecho, a través de la intermediación del poder civil y

dentro de los márgenes de acción delineados por éste.

Como prueba de su voluntad de subordinar los asuntos militares al poder civil, dos días antes de asumir Alfonsín, Estados Unidos anunció su decisión de levantar el embargo que pesaba sobre la venta de armas y la prohibición de la asistencia militar a Argentina.

Desde los inicios del gobierno radical, Estados Unidos ha estado alerta a la espera de la política militar de Alfonsín. El redimensionamiento del presupuesto de las fuerzas armadas; las sucesivas reformas impulsadas desde el gobierno en la institución militar misma, en el sentido de acotar su autonomía o promover su reprofesionalización; la reforma del Código de Justicia Militar; los juicios a los ex comandantes; la ley de "Punto Final", con el consiguiente aceleramiento de los procesos a los militares inculpados por la violación de los derechos humanos; y el debate de la ley de Defensa, dieron la pauta de que, básicamente, esta política consistía en subordinar a las fuerzas armadas a los poderes constitucionales.

El rebelión militar de Semana Santa de 1987 y la ley de obediencia debida aprobada posteriormente, la cual, de hecho, exime de responsabilidad penal a la mayoría de los militares involucrados en el terrorismo de Estado practicado durante el régimen anterior, han servido para destacar las dificultades del gobiermo para lograr efectivamente esta subordinación.

La política seguida ha provocado resistencias en Argentina misma, tanto en el ámbito militar, que sigue sintiendo atropellados sus privilegios, como en los sectores políticos más progresistas y en las organizaciones de derechos humanos que perciben la amenaza que el desprocesamiento de los militares significa para la futura consolidación y estabilidad democrática.

La cartera de Defensa ha sido el cargo ministerial más difícil dentro del gobierno (comparable sólamente con el ministerio del Trabajo) y alrededor de los asuntos castrenses se han creado verdaderos conflictos de poderes, resueltos finalmente por acomodamientos recíprocos.

El rechazo de Washington a la rebelión de Semana Santa fue enfático:

> "los Estados Unidos se oponen categóricamente a la posición desafiante adoptada por un pequeño grupo de oficiales (...)" (26).
>
> "es importante que se restablezca la disciplina militar y se reafirme el control civil sobre las Fuerzas Armadas argentinas" (27).

Estas declaraciones del departamento de Estado por cierto difieren del beneplácito con el cual fueron recibidas tradicionalmente en Washington las noticias de los golpes militares en Argentina.

Estados Unidos ha apoyado explícitamente la política militar y de derechos humanos del gobierno argentino y ha

procedido con suma cautela a intentar reanudar los lazos militares, solicitando siempre previamente el visto bueno de las autoridades civiles. Esto coincide con la política más general de apoyo a la democracia, implementada por la administración Reagan en los últimos años, que incluye explícitamente el discurso acerca de la necesidad de que las Fuerzas Armadas se subordinen a los poderes constitucionales.

Reanudación paulatina de los vínculos militares

En 1984 se reiniciaron los contactos con algunas visitas protocolares. En abril, visitó Argentina una delegación del Colegio Nacional de Guerra de Estados Unidos y en octubre, el jefe del Estado Mayor Conjunto argentino, general Julio Fernández Torres, visitó Estados Unidos como invitado oficial del Estado Mayor Conjunto de ese país. Este fue el primer contacto militar de alto rango entre ambos países y éste se realizó a un nivel exclusivamente técnico y profesional.

Ya en marzo había quedado claro que Argentina no participaría ese año en el operativo UNITAS que realizan conjuntamente las Fuerzas Armadas estadounidenses y de distintos países latinoamericanos. La negativa argentina fue dada a conocer por el ministro de Defensa, Raúl Borrás quien explicó que ésta se debía a que el proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas "va a durar largo tiempo, quizás años" (28).

La posible reanudación de la participación de Argentina en el operativo UNITAS se convirtió, de hecho, en uno de los temas principales y permanentes en la relación militar entre ambos países. Estados Unidos manifestó año tras año su interés en la presencia de fuerzas argentinas, pero ésta, por razones que se fueron haciendo más complejas (según se verá más adelante) no se concretó.

En 1985, continuaron en un nivel meramente protocolar las relaciones entre ambas fuerzas. En su visita a Argentina en marzo, el subsecretario de Defensa de Estados Unidos, Néstor Sánchez, destacó "el predominio del poder civil sobre las instituciones militares, tal como ocurre en Estados Unidos" (29). Curiosamente, Estados Unidos que durante largos años apadrinó la doctrina de seguridad nacional, la cual contribuyó a justificar la irrupción de los militares en la política y en los gobiernos latinoamericanos, quince años después postuló a sus propias Fuerzas Armadas como modelo de fuerza subordinada al control civil.

En mayo de ese año, el jefe del Estado Mayor General de la Armada argentina, vicealmirante Ramón Arosa, viajó a Estados Unidos para participar en la reunión de los jefes de las armadas del continente, ocasión que también utilizó para mantener reuniones con jefes navales norteamericanos.

Por la misma fecha, pasó por Argentina el general Burt Moon, del Comando Sur del Ejército de Estados Unidos, quien

se quejó del "distanciamiento" entre las fuerzs de ambos países, el cual sería principalmente de responsabilidad de los argentinos. Este distanciamiento se manifestaba en la negativa argentina a participar en los operativos UNITAS, en el cese del intercambio de misiones militares por medio de la Escuela Interamericana de Defensa y en la renuencia de los militares argentinos a estrechar contactos con los agregados militares de Estados Unidos que buscaban acercarse a ellos.

Durante todo este período parece haberse respetado estrictamente el orden formal de toma de contacto entre los militares de ambos países, que seguía la secuencia: Fuerzas Armadas de Estados Unidos (Pentágono)* -agregados militares estadounidenses en Argentina (departamento de Estado) -ministerio de Defensa (gobierno argentino) -Fuerzas Armadas de Argentina. Este orden se daba en uno u otro sentido según qué fuerza fuera la que iniciara los contactos. Por lo general, durante estos años, las iniciativas se originaron del lado norteamericano y no parece haber habido canales directos de comunicación entre ambas fuerzas.

Nuevamente, en 1985, la Armada argentina se abstuvo de participar en el UNITAS y el ministro de Defensa, Roque Carranza, indicó que Argentina continuaría en esta posición por un tiempo, a la par que anunciaba un operativo conjunto con la marina de guerra de Brasil.

---

* Entre paréntesis () está la autoridad civil que aprueba los contactos e intercambios.

Argentina ponía así de manifiesto su voluntad de privilegiar una alianza militar a nivel subregional, por sobre el esquema de defensa hemisférica hegemonizado por Estados Unidos.

Por la misma fecha, un periódico que actuaba como vocero de los militares, explicaba que ya a partir de fines de los sesenta, la Armada argentina consideró que los ejercicios UNITAS "subordinaban al país sin beneficio profesional convincente" y que, por ende, fue interrumpiendo la compra de armamentos navales estadounidenses, programándose la renovación de materiales en naciones europeo occidentales. Esta nueva orientación habría culminado con la suspensión de los operativos UNITAS por la colaboración de Estados Unidos con Gran Bretaña (30). Esta interpretación del distanciamiento militar entre Argentina y Estados Unidos es especialmente interesante porque ubica al fenómeno en una perspectiva histórica y de mediano plazo, indicando que, frecuentemente, las alteraciones bruscas de este tipo de vínculos no hacen sino profundizar diferencias subyacentes, aparentemente superadas por circunstancias y coyunturas favorables.

Agregados militares y jefes de las distintas fuerzas estadounidenses no cejaban en sus intentos por lograr una reanudación más fluída de los vínculos militares. El almirante Wesley McDonald insistía que las relaciones militares entre los dos países "estaban siendo reparadas", en la espe-

ranza de que la Argentina se reincorporara en un plazo cercano al UNITAS (31). Poco después, también el contralmirante de la Armada de Estados Unidos, Richard Ustick, manifestaba su pesar "como hombre de mar y no como político" por la ausencia de la marina argentina en el UNITAS (32).

El primer contacto militar de índole más política fue la visita a Argentina del general John Galvin, jefe del Comando Sur de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, en octubre de 1985. Galvin se reunió con el jefe del Estado Mayor Conjunto, brigadier Teodoro Waldner y con los jefes de las tres armas, además de visitar unidades y organismos militares argentinos. Galvin respetó estrictamente las normas de la diplomacia militar y sus contactos con las Fuerzas Armadas argentinas se efectuaron a través del ministerio de Defensa. Es más, Galvin incluso dedicó una alocución ante el Estado Mayor Conjunto a explicar cómo se desenvolvían en su país las relaciones entre las Fuerzas Armadas y los poderes constitucionales y recalcó la subordinación de los militares a los civiles.

Durante su visita a Argentina, Galvin presentó la postura norteamericana frente a la situación en Centroamérica y también trató temas bilaterales como el retorno de la Armada argentina a los operativos UNITAS, caracterizándolo como "un buen vehículo para el intercambio profesional". Señaló que, por el momento no existía "ningún plan para realizar un

ejercicio conjunto" de ambas fuerzas, pero admitió la posibilidad de realizar "un intercambio pequeño de oficiales, mediante cualquier vehículo, sea una visita o un pequeño ejercicio militar" (33).

Un intercambio de este tipo, que tuvo un importante valor simbólico, se realizó un mes después de la visita de Galvin, cuando 8 pilotos argentinos que combatieron en la guerra de las Malvinas viajaron a Estados Unidos, invitados por la Fuerza Aérea de ese país. Los aviadores argentinos visitaron distintas unidades operacionales, discutieron sus experiencias de combate con pilotos estadounidenses y volaron diversos modelos nuevos de aviones de combate. La Fuerza Aérea argentina había sido el arma que mayor prestigio ganó en la guerra por la destreza y valentía de sus pilotos. Tradicionalmente, este arma también había sido la más pronorteamericana de las Fuerzas Armadas y la visita de los pilotos fue un primer paso concreto en el acercamiento de los militares de ambos países.

También los contactos civiles entre ambos países, en relación al tema militar, se intensificaron. En diciembre de 1985, viajó a Estados Unidos el entonces subsecretario de Defensa, Horacio Jaunarena, invitado por su par norteamericano, William Taft. En las entrevistas que Jaunarena mantuvo con los máximos funcionarios del Pentágono y del departamento de Estado y con miembros de los comités de las Fuerzas Arma-

das del Congreso estadounidense, el tema central fue la reforma militar y del sistema de la defensa realizada por el gobierno radical.

¿Reincorporación al UNITAS?

Nuevamente, al iniciarse el año 1986, se volvió a plantear la posibilidad de la participación argentina en el UNITAS. El jefe del Estado Mayor de la Armada, almirante Ramón Arosa, dejó abierta esta vez la posibilidad de la reconsideración de la posición argentina y destacó su "voluntad de estrechar nuestras relaciones con Estados Unidos" (34).

No obstante, en mayo, el gobierno argentino informó a Estados Unidos que tampoco ese año la Armada argentina participaría en el operativo UNITAS, aunque algunas naves aprovecharían la presencia en el Atlántico Sur de unidades de otras marinas del continente para realizar tareas de entrenamiento, tales como trabajos de aprovisionamiento y comunicaciones en alta mar. La negativa, bastante tajante en años anteriores, se matizó en 1986, pasando a ser, de hecho, una negativa a medias.

Los factores que incidieron en esta decisión habrían sido, según medios de prensa argentinos, el costo político que podría acarrearle al gobierno una decisión afirmativa; la predisposición negativa de muchos miembros de la Armada como

consecuencia de la guerra de Malvinas; y, finalmente, el costo económico que supondría poner en marcha buques de guerra de superficie y submarinos.

Una diversidad de elementos incidía claramente en la decisión de no participar plenamente en el UNITAS, a pesar de ser éste "el mejor momento de las relaciones entre Estados Unidos y Argentina en veinte años o quizás en toda su historia", como lo expresaba un diplomático de la misión que encabezaba Elliot Abrams y que visitaba por la misma fecha la Argentina (35).

Se intensificaron en 1986 los intercambios profesionales entre las Fuerzas Armadas de ambos países. En abril, una delegación de 8 oficiales del Comando Sur de Estados Unidos, al mando del coronel John Moore, e integrada por miembros del ejército, la armada, la fuerza aérea y la infantería de marina, participó durante diez días en ejercicios teóricos conjuntos con sus pares argentinos.

Asimismo, el mismo mes, se realizó en la Base Naval de Puerto Belgrano la Sexta Conferencia Interamericana Naval Técnica, en la cual participaron oficiales de Argentina, Brasil, Ecuador, Estados Unidos, Paraguay, Venezuela, Chile, México, Uruguay, Colombia y Perú. Dado que las cinco conferencias anteriores se habían desarrollado en Estados Unidos, el hecho de que esta conferencia se realizara en Argentina fue percibido como un apoyo explícito al proceso de reprofe-

sionalización de las Fuerzas Armadas argentinas.

En agosto visitó Argentina el presidente de la Junta Interamericana de Defensa, el general estadounidense John Balantayne, quien se entrevistó con el ministro de Defensa, jefes militares y legisladores y les expresó su simpatía por la asunción de gobiernos democráticos en América Latina. A pesar de todas las manifestaciones estadounidenses en apoyo a la democracia y a favor de un control civil de las Fuerzas Armadas, los sectores más progresistas en el ámbito militar argentino, representados en el Centro de Militares para la Democracia Argentina (CEMIDA), continuaban considerando que "el objetivo fundamental" de Estados Unidos "en relación con las fuerzas armadas latinoamericanas es subordinarlas a sus propios intereses y, para ello, deben ser educadas en la metodología represiva", según declaraciones del general de brigada (R) Ernesto López Meyer, presidente del CEMIDA, al criticar sendos discursos sobre el tema militar de Elliot Abrams y del general estadounidense Robert Schweitzer (36).

Otros sectores más vinculados al gobierno, sentían que el apoyo a la democracia y la subordinación militar al poder constitucional eran en esta coyuntura más funcionales al interés nacional de Estados Unidos, en el caso de Argentina, que la doctrina de la seguridad nacional y el anticomunismo a ultranza, y que convenía a Argentina aprovechar esta circunstancia.

A principios de 1987, el general Galvin volvió a visitar Argentina. En esta ocasión, en sus entrevistas en el ministerio de Defensa y en el Estado Mayor Conjunto, Galvin abordó temas específicamente militares, referidos a la relación bilateral de las Fuerzas Armadas, como el suministro de material de defensa norteamericano a Argentina y la cooperación de las fuerzas argentinas en los ejercicios interamericanos como el UNITAS. Según fuentes periodísticas, Galvin también habría sugerido la constitución de "un organismo conjunto integrado por los países latinoamericanos con la ayuda de Estados Unidos, para combatir el narcotráfico" (37).

Comercio de armas y ayuda militar

Durante el trienio 1984-1986, Argentina no compró armamentos a Estados Unidos, a pesar del levantamiento al embargo de armas que se concretó a fines de 1983 (38). Por un lado, este hecho está relacionado a que el gasto militar argentino se redujo a la mitad entre 1982 y 1985 (39), pero, por otra parte, también corresponde a una estrategia de diversificación de proveedores de armamentos practicada por Argentina en los últimos años. En estos años Argentina compró armas a Francia, República Federal Alemana, Israel, Italia, Corea del Sur y España, según alguna fuentes (40), y sólo negoció con Estados Unidos la transferencia de repuestos de material

bélico provisto en el pasado (41).

Recién en 1987, luego de un prolongado proceso de acercamiento militar, volvió a circular la noticia del interés argentino por comprar armamentos norteamericanos. Aparentemente, Argentina querría reemplazar sus aviones Skyhawk y Mirage con Phantoms estadounidenses para cubrir, en materia de aviones de combate, el lapso que falta hasta la década de 1990, cuando pueda satisfacer sus necesidades en cooperación con Brasil (42).

En enero de 1986, fue suscrito un acuerdo de cooperación técnico e industrial entre el ministerio de Defensa argentino y la Empresa Brasileña de Aeronáutica (EMBRAER), para proyectar, fabricar y comercializar aeronaves, tanto de uso militar como civil. Este acuerdo se enmarca en el proyecto de integración argentino-brasileño y, aunque sus frutos aún se demorarán algunos años, representa un paso significativo en términos de la autonomía militar de la subregión frente a Estados Unidos.

Parece claro que el comercio de armas no ocupará un lugar central en la relación militar entre Estados Unidos y Argentina ya que este país ha buscado crecientemente una mayor autonomía y diversificación en materia de equipamiento bélico. Es dudoso que la hegemonía norteamericana vuelva a basarse en términos importantes en el control del comercio de armas. Aunque también se levantó en 1983 la prohibición de

otorgar asistencia militar, ésta ha sido muy reducida en el período. En el presupuesto estadounidense para el año fiscal 1986, sólo figuraron US$ 100.000 para Argentina para programas de entrenamiento y educación militar. Esta cifra, casi simbólica, fue el único gasto previsto en el rubro asistencia militar a Argentina (43).

Posiblemente, la escasez de la ayuda militar no tenga que ver sólo con el carácter de la relación bilateral, sino también con la mantención del equilibrio geopolítico en el Cono Sur, ya que la venta de armas y la asistencia al régimen militar chileno continúan suspendidas.

En términos del proceso de consolidación de la democracia en Argentina, la relativa distancia y la intermediación civil en la interacción de los actores militares de ambos países ha sido positiva. Los militares continúan siendo un elemento desestabilizador en el sistema político argentino y tanto la limitación de la autonomía castrense, como el encauzamiento del proceso de reprofesionalización militar de acuerdo con prioridades fijadas por el gobierno, ayudan a desactivar los impulsos desestabilizadores provenientes de las Fuerzas Armadas.

La interacción de los actores militares de ambos países ha sido bastante limitada y constituyó, a lo largo del período 1983-1986, un elemento secundario en la relación bilateral.

En el plano militar, la mayor parte de las iniciativas de reacercamiento estuvieron del lado norteamericano. Para Estados Unidos, la reincorporación plena de Argentina en el esquema de defensa hemisférico es importante y, por esa razón, la reanudación de la participación argentina en los ejercicios navales UNITAS fue el tema predominante en muchos de los contactos militares sostenidos durante el período reseñado.

Del lado argentino, incidieron en el mantenimiento de una cierta distancia, además del recuerdo traumático de la guerra de las Malvinas, las limitaciones impuestas por la reforma militar de Alfonsín y, más a largo plazo, un proceso de mayor diversificación en materia de alianzas militares y proveedores de equipos bélicos.

c) Opinión pública, Centroamérica y el disenso con Estados Unidos

La política argentina frente a Centroamérica ha tenido como telón de fondo permanente la relación de Argentina con Estados Unidos y en ese sentido es un buen indicador del perfil que el gobierno de Alfonsín ha querido y podido imponer a los vínculos bilaterales.

El conflicto centroamericano es posiblemente el único tema de política internacional que ha estado presente de manera continua en la opinión pública argentina. Amplios

sectores perciben el conflicto como una derivación del intervencionismo norteamericano y consideran, por lo tanto, que en la política frente a Centroamérica se ponen a prueba los principios de solidaridad latinoamericana e independencia hemisférica enunciados por el gobierno radical.

La política centroamericana de Alfonsín ha pasado por varias etapas a lo largo del período 1983-1987 (44). Durante la campaña electoral y los primeros meses de gobierno predominó un discurso principista, a favor de la autodeterminación de los pueblos y en contra de la injerencia extranjera en los asuntos de los estados, con una crítica bastante dura a la posición de Estados Unidos.

A lo largo de 1984, este discurso se fue matizando y moderando, en la medida que el gobierno radical iba tomando conciencia de las limitaciones y los constreñimientos externos a sus políticas, puestos de manifiesto, sobre todo, en las negociaciones por el pago de la deuda externa.

Curiosamente, también coincidió con el logro de una nueva respetabilidad financiera externa de Argentina, luego del lanzamiento del Plan Austral, que Buenos Aires decidiera reforzar sus iniciativas a favor de una solución pacífica y negociada del conflicto centroamericano, a través de su incorporación al Grupo de Apoyo a Contadora. De hecho, la cancillería argentina desempeñó un rol preponderante en la creación del Grupo constituído con ocasión de la asunción del

mando de Alan García en Perú en julio de 1985.

El Grupo de Apoyo surgió como un paso importante en la dirección de la ampliación y el fortalecimiento de un consenso político negociador. Participaban en él los nuevos gobiernos democráticos de América del Sur -Argentina, Brasil, Perú y Uruguay- que percibían claramente el peligro de que la intervención militar directa de Estados Unidos en Nicaragua desencadenara una grave crisis política en toda América.

Se esperaba que la participación del Grupo de Apoyo revigorizara las negociaciones de Contadora y que incrementara la presión política sobre Estados Unidos para que esta potencia aceptara una solución pacífica y negociada o por lo menos, se abstuviera de una intervención militar directa, ante el riesgo de enfrentarse con el conjunto de sus aliados hemisféricos.

Mientras los países latinoamericanos insistían en una perspectiva regional del conflicto, para el gobierno de Estados Unidos se trataba de una batalla decisiva dentro del enfrentamiento Este-Oeste y Washington subordinaba abiertamente la seguridad de la región a sus intereses estratégicos a nivel global. El canciller argentino Dante Caputo, expresó esta preocupación al explicitar las razones del involucramiento de ambos grupos de países latinoamericanos en la búsqueda de una solución para Centroamérica: "Debemos evitar que la tenaza del conflicto entre Estados Unidos y la Unión

Soviética ahogue a América Latina" (45).

El gobierno argentino siempre destacó la necesidad de desenganchar los conflictos regionales del conflicto entre las superpotencias. Caputo señaló que su gobierno se había acercado al problema de Centroamérica por dos razones: una, de solidaridad y otra, de interés nacional, "puesto que si una guerra viniera a instalarse en esta región, sus efectos se propagarían a todo el continente latinoamericano. Desde México a Tierra del Fuego, nuestras sociedades se verían conmovidas, polarizadas, radicalizadas. Y sociedades polarizadas y radicalizadas son un atractivo particular para el conflicto y el hostigamiento de las superpotencias (...) nos veríamos otra vez envueltos en un enfrentamiento ajeno, levantando banderas que no son las nuestras y desangrándonos por consignas que no representan en ningún caso ni el interés nacional ni el interés regional" (46).

El gobierno percibía que, a través del conflicto regional, el conflicto entre las superpotencias podía lograr trasladarse al plano político interno, representando una seria amenaza a la consolidación de la democracia, iniciando un proceso de enfrentamiento y desintegración política más grave aún que el de los años setenta.

El gobierno de Reagan vio el surgimiento del Grupo de Apoyo a Contadora y la consolidación de una masa crítica mayoritaria a sus políticas en América Latina como una amena-

za a sus propios intereses. En septiembre de 1985, el secretario de Estado asistente para Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams, señalaba en un informe confidencial que era necesario "cortar el paso a los esfuerzos de solidaridad latinoamericana destinados contra Estados Unidos (...) Washington prefiere el colapso de Contadora antes que un mal acuerdo" (47).

De hecho, el gobierno de Reagan empezó a enviar una sucesión de emisarios especiales a Buenos Aires y a las otras capitales latinoamericanas, en un esfuerzo por quebrar en conversaciones bilaterales los acuerdos multilaterales alcanzados en relación a Centraoméricа. En este contexto cabe insertar las visitas de los funcionarios Richard Holwill, Harry Shlaudeman, Philip Habib, Elliot Abrams y del general John Galvin, muy cercanas temporalmente y orientadas, en parte importante, a discutir el conflicto centroamericano.

También en los viajes de Alfonsín y de su equipo asesor a Estados Unidos, Centroamérica fue, junto a los problemas derivados de la deuda externa, un tema de discusión prioritario. El conflicto centroamericano fue, de hecho, el principal ámbito de disenso que el gobierno argentino se permitió con Washington. En el caso de la deuda, después del primer año de política confrontacional con Estados Unidos, quedó claro que Argentina no era capaz de incidir significativamente en los condicionamientos del pago de sus obligaciones

externas. El pago puntual de los intereses y el logro de un acuerdo con el Fondo Monetario eran condición previa a cualquier otro tipo de contemplaciones.

En relación al conflicto centroamericano, sin embargo, una vez que pareció estar bajo control el tema del pago de la deuda, el gobierno radical expresó su disenso respecto de la política de Estados Unidos. Alfonsín personalmente condenó el apoyo a los contras, el embargo comercial a Nicaragua y el minado de sus puertos y, aunque crecientemente crítico de algunos aspectos del régimen sandinista, se comprometió, junto a la mayoría de los jefes de Estado de la región, en la búsqueda de una solución pacífica y negociada. Mientras tanto, para Estados Unidos, más y más, cualquier alternativa que no implicara el desalojo total de los sandinistas pasó a identificarse con la defensa de posturas antinorteamericanas.

Dado que la opinión pública argentina es predominantemente crítica del intervencionismo estadounidense en la zona centroamericana, se ha especulado con que la política respecto de Centroamérica de Alfonsín vendría a ser la concesión izquierdista en materia de política exterior que el gobierno radical realizó, pensando en los sectores más progresistas de la sociedad, cuyas aspiraciones han sido duramente golpeadas sobre todo en materia de política militar y económica.

Sin duda, la política centroamericana del gobierno radical es el área de política internacional más sensible a la

opinión pública argentina. De hecho, los integrantes de la red político-empresaria de derecha que propugna un alineamiento incondicional con Estados Unidos han expresado fuertes críticas a esta política en la prensa conservadora y de derecha, señalando que "una vez más, Argentina está demostrando que no es un aliado confiable de Estados Unidos". El gobierno de Reagan, sin embargo, no parece entenderlo así, viendo en la política centroamericana de Alfonsín más bien un mal menor, tolerable en función de acuerdos básicos sobre temas centrales de la relación bilateral.

De todos modos, en relación a lo que acontece en el Hemisferio Occidental, el gobierno argentino ha adoptado consistentemente posturas independientes y latinoamericanistas, críticas a las iniciativas hegemónicas de Estados Unidos tanto en el área económica, como también en lo político y en lo referente a la seguridad regional.

Sin embargo, estas posturas, manifestadas, sobre todo, en los intentos por reforzar las instancias multilaterales latinoamericanas de negociación (Contadora, Consenso de Cartagena, Sistema Económico Latinoamericano), no han logrado plenamente sus objetivos por ahora y aunque, posiblemente, Estados Unidos esté más aislado políticamente en América Latina de lo que ha estado en mucho tiempo, no ha sentido seriamente amenazados sus intereses por estas iniciativas.

CONCLUSIONES

El análisis de los actores permite enriquecer la visión más formal de las relaciones de gobierno a gobierno, la cual tiende a reducir la historia de los vínculos bilaterales a una descripción de las sucesivas gestiones diplomáticas.

En Estados Unidos, el proceso de formulación de políticas está estructurado de manera tal como para recoger y procesar las iniciativas de un gran número de actores -sean distintas agencias del gobierno, partidos políticos o grupos de interés. En Argentina, en cambio, la presencia y la interacción de una diversidad de actores no está incorporada institucionalmente al proceso de formulación de política y, de hecho, adquiere características distintas bajo regímenes diferentes.

Vemos así como durante el último período militar, se produce prácticamente una privatización de la relación bilateral, predominando los actores privados y paraestatales. Estos últimos, sin ser parte del gobierno mismo, asumen funciones que bajo otros regímenes corresponden al Estado. Grandes empresarios y financistas, jefes de organismos de seguridad y militares de alta graduación concentran en sus manos mucho poder y actúan de intermediarios y/o gestores directos en las relaciones con Estados Unidos, lo cual, a su vez, aumenta su poder a nivel local.

Con el advenimiento de la democracia, hubo un primer momento de centralización y toma de control de la política exterior en todas sus facetas, acompañado de un discurso programático bastante crítico y principista. Esta fue la base de una agenda política que no tuvo en cuenta suficientemente la rigidez del marco externo, ni tampoco realizó una apreciación realista del margen de maniobra política interna que hubiera podido apuntalar los impulsos más rupturistas.

Se empezaron a manifestar, después del primer año, desfasajes entre los planteos propositivos iniciales del gobierno radical y las políticas finalmente implementadas. La agenda política inicial sufrió una limitación de sus objetivos globales y algunos de sus objetivos más limitados se vieron, a su vez, alterados por la fuerza de las iniciativas y políticas desarrolladas por centros de poder y actores tanto internos como externos.

Esta situación, bastante habitual en cualquier proceso de formulación de políticas, se vio acentuada en el caso de la Argentina postautoritaria por el aislamiento casi total y la ilegitimidad internacional del régimen que precedió al de Alfonsín. Era tal el vacío que rodeaba a Argentina y tal el deterioro de sus vínculos internacionales, especialmente después de la guerra del Atlántico Sur, que al iniciarse la transición a la democracia pareció factible hacer un replanteo de fondo, tomando en cuenta sólo algunas lecciones del

pasado. Aparentemente, se estaba partiendo de cero y la democracia legitimaba y aseguraba ciertas posibilidades de éxito en la búsqueda de espacios de negociación e independencia en materia internacional.

La noción de una especie de tabula rasa en la cual cabía inscribir el futuro de la inserción internacional argentina fue bastante engañosa, en la medida que no incorporaba al conjunto de actores internos y externos que afectaban las distintas dimensiones de esta inserción. Esto se expresó especialmente en las negociaciones por el pago de la deuda, en las cuales Argentina derivó de una postura confrontacional respecto de los acreedores a una aceptación "realista" de los condicionamientos financieros, impuestos por actores tanto internos como externos, avalados por el gobierno de Estados Unidos.

En definitiva, en Argentina en los momentos de crisis de las instituciones políticas o de crisis económica, los espacios para el accionar de los actores privados y/o paraestatales se amplía y la capacidad de controlar y centralizar el manejo de las relaciones externas depende directamente de la legitimidad y del margen de maniobra política del gobierno.

NOTAS

1. La Razón (Buenos Aires), 10 de agosto, 1983.

2. New York Times, 23 de octubre, 1983.

3. La Razón (Buenos Aires), 10 de agosto, 1983.

4. Ibid.

5. Ver Riordan Roett, "Democracy and Debt in South America: A Continent's Dilemma", Foreign Affairs, Vol. 62, No. 3, 1983 y declaraciones de Walter Mondale en su visita a Argentina, Clarín (Buenos Aires), 25 de abril, 1987.

6. Clarín (Buenos Aires), 11 de diciembre, 1983.

7. La Razón (Buenos Aires), 10 de agosto, 1983.

8. Tiempo Argentino (Buenos Aires), 10 de agosto, 1983.

9. Business Week, 19 de septiembre, 1983.

10. Tiempo Argentino (Buenos Aires), 30 de septiembre y 7 de octubre 1983; El Cronista Comercial (Buenos Aires), 7 de octubre 1983; Somos (Buenos Aires), 30 de septiembre, 1983.

11. Ver Alberto Ciria, op.cit., capítulo II, "Relaciones de la Argentina y los Estados Unidos entre 1933 y 1955", pp. 77-144.

12. Summer Welles, Seven Decisions that Shaped History, New York, 1951, p. 119.

13. Harold F. Peterson, La Argentina y los Estados Unidos, 1810-1960, Buenos Aires, 1970. p. 558.

14. Cronología de las relaciones Argentina-Estados Unidos (en adelante Cronología), Cono Sur, Vol. VI, No. 1, 1987.

15. Rudiger Dornbush, "Policy and Performance Links Between LDC Debtors and Industrial Nations", Brookings Papers on Economic Activity, No. 2, 1985.

16. Ver U.S. Department of the Treasury, "The Latin American Debt Problem" en Joint Economic Committee U.S. Congress, Dealing with the Debt Problem of Latin America, S. PRT 98-284, Washington, D.C., 1985.

17. Par una descripción detallada de las negociaciones ver Alicia Frohmann "Democracia, deuda externa y disciplinamiento económico. Las relaciones entre Argentina y Estados Unidos, 1983-1985", Documento de Trabajo No. 298, FLACSO, Santiago, 1986.

18. Robert Devlin, "La deuda externa vs. el desarrollo económico: América Latina en la encrucijada", en Estudios CIEPLAN, No. 17, p. 95.

19. World Financial Markets, marzo de 1986.

20. World Financial Markets, septiembre de 1986.

21. Op.cit.

22. World Bank, Economic Memorandum on Argentina, Washington, D.C., 22 de junio, 1984.

23. Alfredo E. Calcagno, Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina, manuscrito por publicar.

24. Jorge Shvarzer, Negociación de la deuda externa. Los actores, su encuadre y perspectiva, CISEA, Buenos Aires, 1984.

25. El Periodista (Buenos Aires), No. 150, 24-30 de julio, 1987.

26. Cronología, Cono Sur, Vol. VI, No. 4.

27. Op.cit.

28. Cronología, Cono Sur, Vol. III, No. 3.

29. Cronología, Cono Sur, Vol. IV, No. 3.

30. Tiempo Argentino (Buenos Aires), 16 de agosto, 1985.

31. Cronología, Cono Sur, Vol. IV, No. 4.

32. Cronología, Cono Sur, Vol. V, No. 1.

33. Op.cit.

34. Cronología, Cono Sur, Vol. V, No. 2.

35. Tiempo Argentino (Buenos Aires), 3 de mayo, 1986.

36. Cronología, Cono Sur, Vol. VI, No. 1.

37. Ambito Financiero (Buenos Aires), 28 de enero, 1987.

38. Ver Isaac Caro, "Relaciones militares de América Latina y el Caribe con EE.UU. y Canadá", Documento de Trabajo No. 291, FLACSO, Santiago, 1986 y SIPRI, World Armaments and Disarmament, SIPRI Yearbook 1986, Oxford University Press, 1986.

39. SIPRI, op.cit.

40. SIPRI, op.cit.

41. Cronología, Cono Sur, Vol. III, No. 5.

42. Financial Times (Londres), 27 de enero, 1987.

43. Isaac Caro, op.cit.

44. Ver Roberto Russell y Juan G. Tokatlian, "Argentina y la crisis centroamericana (1976-1985)", Serie Documentos e Informes de Investigación No. 36, FLACSO, Buenos Aires, 1986.

45. Clarín (Buenos Aires), 13 de enero, 1986.

46. Dante Caputo, "Treinta meses de política exterior en democracia", disertación presentada en el Centro Cultural San Martín, Buenos Aires, 4 de junio, 1986.

47. Washington Post, 8 de septiembre, 1985.