

Roberto Russell

Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar*

EL RÉGIMEN AUTORITARIO: CONTRADICCIONES DE LA ALIANZA GOBERNANTE

Luego del derrocamiento del gobierno de Isabel Perón en marzo de 1976, las Fuerzas Armadas declararon al asumir el Poder que su objetivo primordial era la instauración de una democracia *comme il faut*, fuerte y estable, protegida de 'corruptos y marxistas'. Para ello, una autocracia temporaria, sin plazos preestablecidos, aparecía como condición necesaria para "erradicar la subversión y las causas que favorecen su existencia" y "promover el desarrollo económico de la vida nacional, basado en el equilibrio y participación responsable de los distintos sectores".

Según la perspectiva del nuevo gobierno, el logro de esas metas aseguraría "la posterior instauración de una democracia republicana, representativa y federal que ubicara el interés nacional por encima de cualquier sector, tendencia o personalismo". La democracia resultaría, pues, el corolario de un orden político y económico restaurado.

A estas declaraciones aparentemente redentoras y patrióticas, subyacía el propósito de imponer un modelo económico, político y social que procuraba la transformación profunda de la sociedad, en beneficio de las nuevas fracciones dominantes de la gran burguesía. (Fracciones superiores de la burguesía local y del capital transnacional).

El logro de este objetivo requería el establecimiento de una alianza "indispensable" entre esa gran burguesía y las Fuerzas Armadas¹. A ella se incorporó de manera subalterna una tecnocracia

*Versión ampliada de la ponencia presentada por el autor en el Seminario "América Latina y la crisis internacional", organizado conjuntamente por el INI y el CIDE, Río de Janeiro, octubre de 1983. El autor agradece la colaboración de Gloría Fernández en la búsqueda de datos relativos al período estudiado.

¹Acerca de la "indispensabilidad" de esta alianza en la etapa de implantación del régimen autoritario véase el trabajo de O'Donnell, Guillermo, Tensio-

civil, cuya misión consistía en rescatar definitivamente la economía del país de las "ambigüedades" y "heterodoxias" del proyecto populista; su contenido poco "aggiornado" —se proclamaba— resultaba difícil de compatibilizar con las corrientes modernas del pensamiento económico mundial y con las tendencias prevalecientes en el sistema internacional.

Dado el contexto de crisis de la economía mundial y a fin de obtener su propia consolidación interna y una incorporación más "ventajosa" al sistema internacional, el denominado Proceso de Reorganización Nacional sólo percibía como viable un modelo basado en el estrechamiento de los lazos con el capital financiero internacional y las corporaciones transnacionales. Como es sabido, este modelo presupone la exclusión de amplios sectores (no sólo de los sectores populares sino también de una parte substancial del empresariado y de la clase media) y reclama una estructura de dominación que asegure la subsistencia de un orden básicamente injusto.

Por ello, a través de mecanismos represivos (a cargo de las Fuerzas Armadas) y de "mercado" (bajo la responsabilidad de la tecnocracia civil) se puso en marcha una vigorosa ofensiva con blancos muy precisos, donde se situaron, por un lado, los agentes reales e imaginarios de la "subversión apátrida" y, por otro, las organizaciones sindicales, cuyo poder excesivo se percibía como uno de los factores determinantes de las fallas del sistema.

De este modo, la exclusión política de los sectores populares organizados y la reducción substancial de su participación en el plano económico se convirtieron en un requisito de la instrumentación exitosa del modelo diseñado por la alianza gobernante. En este sentido, señala acertadamente Raúl Prebisch, la ortodoxia monetarista procuró crear desocupación "... hasta que la fuerza de trabajo se sintiera dominada en su poder sindical y aceptara la disminución de las remuneraciones en la medida necesaria para restablecer la dinámica del excedente económico y, en consecuencia, la dinámica de acumulación del capital y el consumo privilegiado de los estratos superiores"².

En suma, represión para "ordenar" y ortodoxia para "normalizar" aparecieron como tareas ineludibles para enfrentar la crisis. Esta delicada labor sólo podía ejecutarse, como dice Guillermo O'Donnell "... por una parte, imponiendo severamente un "orden" y, por la otra, respetando cuidadosamente los códigos de ortodoxia que condicionan el apoyo del capital transnacional y de las fraccio-

nes en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia. Documento CEDES/G. E., CLACSO N° 11, Buenos Aires, abril de 1978.

²Prebisch, Raúl, La crisis del capitalismo y la periferia, en Prebisch, Raúl, Galtung Johan et al., Problemas económicos del Tercer Mundo, Buenos Aires, Edit. de Belgrano, 1983, p. 11.

nes más dinámicas y económicamente poderosas de esta sociedad. Esto, junto con la supresión de mediaciones y el consiguiente desnudamiento de la dominación, es el inmenso homenaje que se rinde a la prioridad de la reproducción de la sociedad en tanto capitalista. Puesta la opción por la hondura de la crisis precedente y su consiguiente amenaza, el Estado es antes Estado capitalista que Estado Nacional, popular y de ciudadanos"³.

El concepto de reducción de las opciones a partir de la consideración de los límites externos y de la estructura de dominación interna de Argentina, torna inteligible la costosa política ortodoxa adoptada, visto que ya no existen muchos caminos para elegir si el objetivo es conseguir un mayor crecimiento en el marco de un capitalismo asociado, en una etapa en que el conjunto de los países industrializados occidentales atraviesa graves perturbaciones. La disfuncionalidad interna de las élites dirigentes es, no obstante, un factor a tener en cuenta para el análisis de la viabilidad del modelo que se pretende imponer, cuya estabilidad resulta indudablemente precaria por dos razones básicas: a) por el reducido número de beneficiarios que el modelo produce en un país de alta modernización (Apter) y con sectores populares acostumbrados a participar autónomamente; y b) por las inevitables tensiones que encierra la alianza Fuerzas Armadas-gran burguesía, cuya comprensión resulta esencial para explicar la dinámica y las contradicciones del régimen en el plano interno e internacional.

En este último sentido parece evidente "... que la Junta nunca contempló las contradicciones entre los requisitos económicos y estratégicos a largo plazo de un régimen de seguridad nacional y el penoso proceso de reinsertar la economía argentina dentro del mercado internacional sobre la base de una supuesta ventaja comparativa en la producción de ciertas materias primas agrícolas"⁴.

Por otra parte, es preciso reconocer que las Fuerzas Armadas adquirieron en esta etapa márgenes relativos de autonomía frente a los grupos económicos dominantes, logrando aumentar significativamente sus privilegios corporativos e imponer en gran medida sus propias percepciones y visiones del mundo.

En consecuencia, sería excesivamente simplista suponer a los militares como meros agentes de los intereses exclusivos de una determinada clase social. Este punto me parece relevante para dar un paso más en la comprensión de los enfrentamientos producidos al interior del régimen y del rumbo errático de su política exterior.

Parece claro que desde el comienzo del gobierno de Videla se

³O'Donnell, Guillermo, op. cit., p. 19.

⁴Tulchin, Joseph S., Regímenes autoritarios y política exterior: el caso de Argentina, en Tulchin, Joseph S. y Muñoz, Heraldo (comp.), Entre la autonomía y la subordinación: Política exterior de los países Latinoamericanos, publicado para el RIAL por el Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

perfilan dos diplomacias: la militar y la económica⁵. Ambas tienen orientaciones diversas, son implementadas por actores diferentes y procuran distintos objetivos. Esta situación dificultó e, incluso, impidió tanto en el plano teórico como en el de los hechos, la ordenación racional y operativa de los elementos componentes de la política exterior.

En trazos gruesos las notas que caracterizan a la diplomacia militar son las siguientes: a) orientación nacionalista, ideológica y "occidentalista"⁶; b) apoyo a las políticas del poder, en muchos casos a sus versiones más extremas⁷; c) aceptación en términos generales del *statu quo* mundial, aunque enjuicia duramente las políticas "expansionistas" del "comunismo internacional"; d) predominancia de las corrientes nacionalistas "activistas" que postulan para Argentina —dadas las condiciones objetivas del país— una suerte de "destino histórico" en la región, cuyo objetivo fundamental sería impedir los avances de la "subversión marxista"; e) necesidad de consolidar definitivamente la integración del territorio nacional; f) asignación de un rol importante al Estado nacional en el desarrollo económico, proceso que, por otra parte, y —conforme a las enseñanzas de la doctrina de la seguridad nacional—, se considera indispensable para evitar el surgimiento de nuevos brotes terroristas; y g) rechazo, en teoría, del propósito de lucro como motivación esencial de la acción humana.

Esta diplomacia militar concentró en sus manos los asuntos fundamentales de la política exterior del país durante toda la etapa del Proceso: el conflicto austral con Chile, la cuestión Malvinas, el tema de los recursos naturales compartidos con Brasil, las intervenciones en Bolivia y América Central y los asuntos relacionados con las vinculaciones políticas y estratégicas con los Estados Unidos.

Por su parte, la diplomacia económica se caracteriza por lo siguiente: a) orientación pragmática, internacionalista y "primermundista"; b) existencia de estrechas vinculaciones con el sistema de valores e intereses del "mundo de los negocios" de los países capitalistas desarrollados; c) aceptación del *statu quo* internacional cuyas reglas de juego Argentina no está en condiciones de, ni debería modificar sustancialmente. Sus reivindicaciones se limitan a cuestio-

⁵Durante toda la etapa del Proceso, el Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo un rol absolutamente marginal. En los temas considerados "claves" quedó fuera del sistema de decisiones y su rol se limitó a la recepción de "información" sobre hechos consumados o a la implementación de políticas diseñadas en otros ámbitos del gobierno.

⁶Es preciso reconocer que el "occidentalismo" de esta diplomacia posee rasgos indudablemente particulares. Sobre este tema avanzaré un poco más en la parte referida a las relaciones entre Argentina y Estados Unidos.

⁷Sobre las perspectivas de política del poder, véase el excelente artículo de Van Klaveren, Alberto, El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas, en Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph S. (comp.) op. cit.

nes de tipo "pragmático" vinculadas con la eliminación de las distorsiones producidas en esas reglas que aparecen como disfuncionales a sus intereses (por ejemplo, tendencias proteccionistas en el Norte, altas tasas de interés, subsidios a las exportaciones; d) apoyo al principio de la subsidiariedad del Estado y defensa a ultranza de la "magia" del mercado; e) favorecimiento de una mayor internacionalización de la estructura productiva y percepción, en consecuencia, de los acotamientos territoriales propios del Estado nacional como obstáculos que limitan el "sano" desenvolvimiento de las leyes del mercado a escala planetaria; f) estimación del propósito de lucro como el motor esencial de la acción humana: el vicio privado es una virtud pública que tiende, en definitiva, a maximizar el bienestar general.

Resulta evidente que el propio sistema de intereses de los actores de la diplomacia económica los incapacita para ser portadores de un proyecto nacional "... sustentado en fusionar el interés general de la Nación con los de una clase dominante, defender "su" mercado de las intromisiones de otras burguesías y proyectarse conquistadoramente hacia el mercado internacional"⁸.

Como puede apreciarse, a nivel de proyectos ambas diplomacias parten de marcos diversos, cuyas contradicciones se evidenciaron en la implementación de políticas. El marco aportado por la diplomacia militar "(.) es fundamentalmente derivado de las relaciones de nación a nación, con fuerte contenido expansivo. Para la concepción monetarista, por el contrario, el marco de referencia mundial es concebido como un sistema de interrelación entre países —multilateral— en el que Argentina tiene escasas posibilidades de transformación"⁹.

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PROCESO: SUS NOTAS RELEVANTES

Hechas estas aclaraciones me ocuparé a continuación de las notas relevantes que caracterizan la política exterior del Proceso, intentando identificar las continuidades y rupturas de la misma, con especial énfasis en las políticas instrumentadas hacia Estados Unidos y América Latina.

a) Adscripción heterodoxa al mundo occidental y cristiano. Acuerdos y desinteligencias con la potencia dominante.

A partir del golpe, las actas militares de marzo de 1976 reubicaron presurosamente al país en el mundo occidental y cristiano. Ar-

⁸O'Donnell, Guillermo, op. cit., p. 15.

⁹Domínguez Ruiz, Ricardo, Las relaciones Argentina-Estados Unidos: 1976-1980, Tesis presentada ante la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, pp. 69 y 70.

gentina fue identificada por el nuevo régimen como un país casi desarrollado de Occidente y "too rich and too white to be Third World".

Este "retorno a las fuentes" se asumió además de manera activa dado que el régimen se autoasignó la función de defensa del mundo libre, seriamente amenazado por la "agresión comunista" proveniente de enemigos "internos y externos".

"En ese Occidente hoy agredido y que es menester defender —expresó el ex Presidente Videla— la Argentina es y puede. No es un número más agregado; es un país con decisión propia de ser occidental, que defiende ese estilo de vida que distingue a Occidente y al cual suma su poder, que no es poco"¹⁰.

En el plano interno, este anticomunismo militante resultó altamente funcional a los objetivos políticos del régimen; en su nombre se llevó a cabo una represión sistemática cuya magnitud y crueldad no registra antecedentes en la historia del país.

En lo externo, la singular manera de defender los valores de Occidente produjo desinteligencias serias con Estados Unidos. En un primer momento la posición de este país fue de apoyo al golpe militar; en su percepción las Fuerzas Armadas aparecían como los únicos actores capaces de rescatar a Argentina del caos generado por el gobierno de Isabel Perón. Además, el plan económico diseñado por el Ministro de Economía, Alfredo Martínez de Hoz, obtuvo un apoyo inmediato de parte del "mundo de los negocios" norteamericano.

A pesar de ello, el ascenso de Carter en 1977 llevó la relación bilateral a un período de marcado enfriamiento, consolidando tendencias que ya se perfilaban durante los últimos meses del gobierno de Ford.

A riesgo de ser excesivamente esquemático, diré que pueden distinguirse tres etapas distintas en la relación Argentina-Estados Unidos durante el período que abarca desde la asunción de la administración demócrata hasta el conflicto del Atlántico Sur.

La primera de ellas —sin duda la más conflictiva hasta Malvinas— se extiende desde enero de 1977 hasta fines de 1978 y se caracterizó por la existencia de fuertes tensiones entre la diplomacia militar y la administración Carter, que giraron esencialmente en torno al tema de los derechos humanos, la transferencia de armamentos¹¹ y la política nuclear autónoma seguida por el gobierno de Videla.

¹⁰Videla, Jorge Rafael, Discurso ante el Círculo de Periodistas de la Casa de Gobierno, 16/4/80, Mensajes Presidenciales, Proceso de Reorganización Nacional (PRN, 1980), Tomo 1.

¹¹Vale la pena destacar que la política de derechos humanos del gobierno de Carter resultó beneficiosa para los traficantes de armas. Según la opinión de Rogelio García Lupo "(...) desde entonces tuvieron (los traficantes) como úni-

Resulta importante señalar, que esta primera etapa coincide con el apogeo del "globalismo económico" norteamericano, esquema dentro del cual Argentina, a diferencia de otras potencias emergentes de América Latina tales como Brasil, México y Venezuela, no ocupaba un lugar significativo.

Frente a la crisis económica global, el gobierno de Carter se propuso el establecimiento de un sistema mundial ampliado, cuyo eje central sería una comunidad segura y económicamente cooperativa de las democracias industriales. Para asegurar un funcionamiento ordenado y estable de esa comunidad se percibía como imprescindible la adopción de políticas complementarias que apuntaran al mejoramiento de las relaciones con los principales estados emergentes del Tercer Mundo. En las palabras de Brzezinski se pretendía "... crear una comunidad estable de estados independientes. Trabajando con nuestros aliados —porque no podemos asumir tal tarea en soledad— estamos fundando un cuadro de cooperación internacional que involucra a Estados Unidos, Europa Occidental y Japón y muchas de las potencias regionales surgientes como México, Venezuela, Brasil, Nigeria, Arabia Saudita, India e Indonesia y con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la República Popular China, observaremos un incremento significativo de la cooperación internacional"¹².

Como puede apreciarse Argentina, debido esencialmente a su recurrente crisis interna, no figuraba en la lista de cooptables. No obstante lo cual, los actores de la diplomacia económica —quienes mantuvieron durante toda la etapa del gobierno militar excelentes relaciones con el mundo de los negocios de los Estados Unidos— apoyaron decididamente el modelo de integración al sistema (cooptación de los emergentes) dada su alta funcionalidad con sus objetivos políticos e intereses económicos.

Por su parte la diplomacia militar —que como ya dije privilegió políticas de poder— asignaba a Argentina un rol en el orden internacional que no era fácil de encuadrar en el marco de la estrategia de cooptación diseñada para la clase media internacional por los partidarios del globalismo económico.

Así, esta diplomacia que respondía —aunque debe reconocerse que de una manera muy especial— a objetivos "nacionales" pro-

ca preocupación que las violaciones de esos derechos continuaran siendo tan frecuentes como para que esa legislación no llegara a derogarse. En ese caso los ejércitos regulares volverían a comprar sus pertrechos en las fábricas nacionales, estatales o privadas, reduciendo al mínimo el papel de los intermediarios". *Diplomacia Secreta y Rendición Incondicional*, Buenos Aires, Nueva Información, 1983, p. 184.

El Congreso norteamericano levantó las restricciones a las ventas de armas en diciembre de 1981, pero la guerra del Atlántico Sur volvió a interrumpirlas.

¹²Brzezinski, Zbigniew, Clarín, 17 de enero de 1979.

pios, asumió frente a Estados Unidos posiciones de autonomía heterodoxa, dando lugar a fricciones permanentes en las relaciones bilaterales.

La política de derechos humanos y la suspensión de la ayuda militar fueron consideradas, por ejemplo, como una "intervención en los asuntos internos" y utilizadas como una muestra más de la incompreensión de un Occidente en decadencia de los peligros del "expansionismo soviético".

De este modo, los militares argentinos, imbuidos de una anacrónica mentalidad de guerra fría, se autoasignaron la función exclusiva de garantizar la "estructura occidental y cristiana de la república amenazada" y se consideraron, frente a la ceguera de los líderes del mundo desarrollado, los únicos intérpretes y defensores verdaderos de los valores del "mundo libre".

Así, los conflictos con la potencia dominante sirvieron a la diplomacia militar para fomentar —desafortunadamente con bastante éxito— un patriotismo grotesco y derramar a través del subsistema cultural, bajo su exclusivo control, sus valores autoritarios y sus concepciones geopolíticas sobre una población deliberadamente infantilizada.

La segunda etapa se extiende desde fines de 1978 hasta la asunción de Reagan en enero de 1981. En ella se produjo una gradual flexibilización de las relaciones bilaterales, aunque la participación del gobierno argentino en el golpe de Bolivia (julio de 1980) derivó en un nuevo enfriamiento a nivel oficial.

Los aspectos que incidieron fundamentalmente en el sentido apuntado son los siguientes: a) la pérdida creciente de legitimidad interna de la política exterior implementada por Carter; b) el surgimiento de otros asuntos prioritarios (Afganistán, Angola, Irán y Nicaragua), que concentraron la atención del equipo demócrata; y c) las presiones ejercidas sobre el gobierno norteamericano por los sectores que se oponían a las políticas seguidas respecto de Argentina, tal el caso de las empresas transnacionales, de los grupos financieros y de las Fuerzas Armadas estadounidenses.

A pesar del mayor relajamiento de las relaciones, durante este período se produjeron nuevas fricciones vinculadas especialmente con la negativa argentina a adherir al embargo cerealero contra la Unión Soviética (diciembre de 1979), el apoyo argentino al golpe de estado en Bolivia (julio de 1980) y la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (septiembre de 1981).

En relación con la "apertura pragmática hacia la Unión Soviética", puede apreciarse en este caso, una clara coincidencia entre las diplomacias militar y económica. El rechazo al embargo cerealero propuesto por Estados Unidos, luego de la invasión soviética a Afganistán fue explicado por el régimen del siguiente modo: "Nuestro país no cree en sanciones económicas para solucionar problemas

de índole política. A su vez, en este caso particular de un embargo cerealero, la Argentina cree que no es medida eficaz por algunas razones. En primer término, porque si estamos en este sistema de economía libre no podemos garantizar ningún tipo de control para evitar la ida de cereales a Rusia en forma directa o por vía de terceros países, a través de una triangulación. Y como somos responsables no podemos contraer compromisos que no somos capaces de cumplir... no podemos, ante una circunstancia así romper una filosofía de concepción económica"¹³.

Es evidente que la nueva vinculación con la Unión Soviética es visualizada como una cuestión de "supervivencia" y no de tipo "ideológico". La misma "... significa para la Argentina —de acuerdo con la opinión de Videla— nada más que una relación pragmática de orden comercial y en lo político se maneja con el respeto mutuo que merece cada país. No existe entre ambos países una integración de orden cultural, científico-tecnológica sino solamente una relación comercial"¹⁴.

Así, los acuerdos sobre suministros de granos y carne y el convenio sobre pesca respondieron a necesidades comerciales argentinas; lo firmado en el campo de energía nuclear, a la necesidad de diversificar sus fuentes de aprovisionamiento debido a la renuencia de los gobiernos occidentales a conceder a la Argentina materiales y equipos¹⁵.

Por su parte, la intervención argentina en el golpe militar de García Meza, colocó a la relación con Estados Unidos en el punto más difícil de esta etapa. La administración Carter, indignada por el protagonismo heterodoxo de la diplomacia militar, suspendió la programada visita a Buenos Aires del Subsecretario de Asuntos Hemisféricos, William Bowdler y transmitió a la Junta Militar su inquietud por la complicidad del gobierno argentino con los militares bolivianos golpistas y por las "desviaciones de los excesos". En represalia, decidió no designar Embajador en Buenos Aires hasta la elección presidencial norteamericana que debía realizarse en noviembre de 1980 y el diálogo entre los dos gobiernos quedó de hecho interrumpido hasta la asunción de Ronald Reagan.

La injerencia del gobierno argentino en Bolivia es un caso interesante para apreciar la heterodoxia particular de la diplomacia militar. A modo de ejemplo, ella muestra la existencia de comportamientos difíciles de encuadrar en el marco de las políticas de "alineamiento automático" y, al mismo tiempo, la necesidad de alcan-

¹³Videla, Jorge Rafael, Discurso pronunciado en la provincia de Misiones, 22/4/80, Mensajes Presidenciales, Proceso de Reorganización Nacional (PRN), 1980, Tomo 1.

¹⁴Ibidem.

¹⁵Véase, García del Solar, Las relaciones entre la Argentina y la URSS, en Criterio, Número de Navidad 1981, p. 764.

zar objetivos propios —no siempre coincidentes con los de la potencia dominante— considerados vitales para preservar el sistema interno de dominación.

En otras palabras, esta diplomacia pretendió consolidar "... un proyecto que va más allá de las intenciones estadounidenses de recomponerse como líder indiscutible de Occidente. Perfila una realidad que dos años más tarde, en 1982, terminaría por convencer a los más incrédulos: el proyecto de la Junta Militar, lejos de definirse como un simple cipayismo, incluía como parámetro fundamental un nacionalismo expansivo tendiente a un reordenamiento de la posición argentina en el mundo e inclusive en el conjunto de Latinoamérica"¹⁶.

A pesar de los enfrentamientos mencionados, las relaciones económico-comerciales entre Argentina y Estados Unidos, no sufrieron variaciones significativas que alteraran las tendencias existentes¹⁷.

Sin embargo, el rubro correspondiente a los flujos crediticios estuvo altamente condicionado por la situación política, en la medida en que la política sobre derechos humanos obstaculizó el otorgamiento de créditos a la Argentina. "Por ejemplo, noventa y ocho veces Estados Unidos votó en contra o se abstuvo, por razones de derechos humanos en los bancos de desarrollo multilaterales durante el gobierno de Carter. Una cuarta parte de ese total (veintitrés casos) correspondió a ocasiones en que los Estados Unidos se opusieron a que se concedieran préstamos a Argentina: seis veces en la Corporación Financiera Internacional, seis en el Banco Mundial y once en el Banco Interamericano de Desarrollo. El gobierno de Carter votó a favor de préstamos de estos bancos a Argentina solamente dos veces en cuatro años"¹⁸.

Asimismo, a comienzo de 1978 fue suspendido el financiamiento del Banco de Exportación e Importación (Eximbank) para exportaciones norteamericanas a Argentina.

Por el contrario, respecto al movimiento de capitales privados, los flujos aumentaron en forma considerable, en concordancia con la reestructuración del mercado financiero internacional a partir de los años 70, —caracterizada por el fuerte incremento de la presencia de la banca privada como fuente principal de créditos— y con la reforma financiera argentina de 1977, que tenía por objeto liberalizar el mercado de capitales para incentivar el ingreso creciente de los mismos al país. En consecuencia, a pesar de los conflictos existentes

¹⁶Domínguez Ruiz, Ricardo, op. cit., pp. 97 y 98.

¹⁷Durante la década del 70, las tendencias marcan un gradual relegamiento del mercado de Estados Unidos en beneficio de la CEE, América Latina y la URSS, a partir del embargo cerealero de 1979.

¹⁸Domínguez, Jorge I., Un valioso desafío para una sabia diplomacia, en A fondo, Buenos Aires, noviembre/diciembre de 1983, Año 4, Nº 33, p. 32.

en las relaciones oficiales, el comercio bilateral, las inversiones directas y los préstamos privados se desarrollaron de manera fluida.

El sector privado norteamericano —a diferencia de su gobierno— tuvo frecuentes palabras de elogio para la nueva etapa iniciada en el país a partir de 1976. Acaso las más notorias, fueron las pronunciadas por David Rockefeller durante su visita a Argentina en marzo de 1979. En esa oportunidad declaró su admiración por el Ministro de Economía argentino "... como ser humano, como economista y como persona dedicada plenamente a su labor pública", y expresó, deslizando una clara crítica al gobierno peronista que "... el interés inversor por la Argentina no fue grande, precisamente porque el clima inversor no fue muy bueno. En tres años, esto cambió, el gobierno sigue una política económica liberal que mejora el clima para la inversión extranjera y nacional y espero ver crecer las inversiones extranjeras en la Argentina"¹⁹ y ²⁰.

Finalmente, la tercera etapa de la vinculación Argentina-Estados Unidos abarca desde comienzos de 1981 hasta la guerra del Atlántico Sur. Durante este período se realizaron contactos más estrechos entre ambos países (por ejemplo visitas de Viola y Galtieri a Estados Unidos) y se dieron las condiciones para flexibilizar importantes asuntos que entorpecían las relaciones bilaterales²¹.

Con el ascenso de los republicanos se abandonó el "globalismo económico" del equipo demócrata para adoptar un nuevo tipo de globalismo, esta vez de carácter estratégico. El mismo, en torno a un nuevo proyecto de contención, selecciona a los países "prioritarios" en función de variables distintas a las privilegiadas previamente por la administración Carter. Así, a partir de la asunción de Reagan se toman en cuenta la ubicación en un área estratégica prioritaria, la amistad o enemistad ideológica con el proyecto norteamericano, el poder relativo en una determinada región y el grado en que se encuentran amenazados (los países elegidos) por el comunismo internacional²².

Además, para los partidarios del "globalismo estratégico", los países del Tercer Mundo adquieren una nueva importancia, relacionada con el aumento de la vulnerabilidad norteamericana en cuanto al abastecimiento de materias primas y recursos estratégicos.

Respecto de Argentina, el gobierno de Reagan estimó que la política de los derechos humanos fue mal implementada y privile-

¹⁹Clarín, 9 y 10 de marzo de 1979.

²⁰Durante toda la etapa del Proceso hasta Malvinas, Estados Unidos fue el principal inversor extranjero (40% del total de capitales que ingresaron al país), destinando la mayor parte de las inversiones al sector manufacturero.

²¹Sobre la "globalización" mencionada, véase Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Vol. VII, Nº 4, abril de 1982, p. 39.

²²Véase Insulsa, José Miguel y Ruiz, Rosalva, Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, CIDE, Vol. VII, Nº 6, junio de 1982, p. 64.

gió, en consecuencia, nuevos elementos, según su óptica más valiosos, para el encuadramiento de las relaciones bilaterales. Entre los factores considerados se destacaron el alineamiento del Gobierno Militar con Occidente y el valor geopolítico y estratégico del país. Argentina por su parte encontró la oportunidad para desarrollar una colaboración activa con los Estados Unidos en las cuestiones globales relacionadas con el conflicto Este-Oeste.

Es importante mencionar que el acercamiento que se inicia a partir de Galtieri se debe no sólo al cambio producido en la política norteamericana, sino también al giro realizado por la diplomacia militar en favor de las concepciones estratégicas bipolares y globales de la Administración republicana.

Este hecho fue expresado claramente por Galtieri en su discurso inaugural: "En el plano de la política exterior creo conveniente señalar que la situación argentina en el mundo no es compatible con posiciones equívocas o grises susceptibles de debilitar nuestra raíz occidental ni con devaneos o coqueteos ideológicos que desnaturalizan los intereses permanentes de la Nación"²³.

Como bien dice Wolf Grabendorff, la "... reevaluación de la posición estratégica, económica y global argentina, constituye, en opinión de las élites de la política del país, un enorme respaldo para sus intenciones de política interior y exterior. Además, es considerada como afirmación de que "los verdaderos amigos de Washington" reconocen el valor de la posición argentina y que por lo tanto la disensión con el gobierno de Carter entre 1977 y 1980 valió la pena"²⁴.

El tiempo de las desinteligencias parecía concluido. El Gobierno creyó que el fin de las zonas grises permitiría desempeñar a la Argentina un rol internacional de primer orden, al menos en el plano estratégico militar. Aunque con divergencias, los militares aceptaron esta tardía toma de conciencia de la potencia líder de Occidente respecto de su misión redentora y supusieron —sin duda ingenuamente— que había llegado la hora de la incorporación redimida del país al club de los privilegiados.

b) Relaciones "no solidarias" con América Latina. El componente seguridad.

Respecto a América Latina, las diplomacias militar y económica abandonaron la visión solidaria y cooperativa del proyecto peronista para retornar a la clásica posición "comercialista" y concedie-

²³La Nación, 24 de diciembre de 1981.

²⁴Grabendorff, Wolf, ¿De país aislado a país preferido? Las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos 1976-1981, ponencia presentada en el simposio La Argentina: problemas actuales y perspectivas, Augsburg, 29 al 31 de octubre de 1981, p. 7.

ron, en consecuencia, una importancia marginal al multilateralismo tendiente a la concertación de políticas regionales.

En el esquema peronista, América Latina ocupaba un rol de altísima prioridad. La integración regional se consideraba imprescindible para "(...) aumentar el potencial y el poder de negociación de los estados componentes"²⁵.

Inversamente, el sistema interamericano se percibía como un mecanismo antihistórico destinado a mantener la dependencia y el subdesarrollo de los pueblos latinoamericanos. "Surgido en los momentos álgidos de la guerra fría ... debe ser considerado como totalmente superado por la nueva perspectiva internacional de la coexistencia pacífica y el multipolarismo creciente. Los problemas latinoamericanos deben ser superados en nuestra propia sede y de esa forma sirven mucho más a los fines de un auténtico panamericanismo ..."²⁶.

El Gobierno Militar, opuesto a estas posiciones, realizó una lectura distinta de las "potencialidades" de la integración: En palabras de Videla "... la concepción de ALALC, así como una multilateralidad de posiciones en donde todos deberían ser tratados por igual, como si fueran todos iguales, no ha dado resultados concretos. Creo que las cosas hay que tomarlas de la parte hacia el todo y la relación bilateral o sectorial, regional e interregional es la que va a dar la integración latinoamericana ... La Argentina ha hecho una propuesta muy concreta en el seno de la ALALC, ... en la que desarrolla un poco este concepto de la no multilateralidad, es decir, de la convergencia mediante esfuerzos que de abajo se vayan conformando hacia arriba"²⁷.

Sin embargo, este regreso poco original a las políticas tradicionales de aislamiento, se vio afectado por un nuevo componente: la necesidad de mantener la seguridad de la región frente a la "agresión comunista".

Al referirse a la integración latinoamericana expresó el Presidente Videla, enfatizando el componente seguridad: "Yo diría que es un período favorable ... porque además de la comunidad de orígenes, de la comunidad de objetivos y de la complementación económico-geográfica, tenemos un enemigo común que es de fuera de la región y nos agrede para cambiar nuestro sistema de vida tradicional ... el hombre que se siente agredido busca la unión con su hermano, con su amigo para enfrentar al común denominador"²⁸.

²⁵Cámpora, Héctor, Discurso al asumir la Primera Magistratura de la Nación, 25/5/73, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional, Tomo 1, pp. 33-36.

²⁶Ibidem.

²⁷Videla, Jorge Rafael, Conferencia de Prensa ofrecida a periodistas peruanos, 17/6/79, Mensajes Presidenciales, Proceso de Reorganización Nacional (PRN), 1979, Tomo 1.

²⁸Videla, Jorge Rafael, Conferencia de Prensa ofrecida a periodistas de Ale-

Como puede apreciarse, el discurso "solidario" fue reemplazado por una visión maniquea y simplista de la problemática regional y por una retórica de nuevo cuño que, al privilegiar los aspectos relacionados con la seguridad global, diluye las fronteras nacionales y soslaya los principios de no intervención y de libre determinación. Dentro de este marco político-ideológico se encuadran las lamentables intervenciones argentinas en Bolivia y América Central.

En relación con Bolivia, Argentina fue el primer país en el mundo que reconoció al gobierno de García Meza. El triunfo electoral de la coalición de la Unión Democrática Popular (U.D.P.), de Hernán Siles Suazo, que incluía a los grupos más importantes de la izquierda boliviana (Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda, Movimiento de Izquierda Revolucionario, Partido Socialista Uno y Partido Comunista Boliviano) fue percibido por el gobierno argentino como una amenaza a la seguridad regional. La guerra contra la subversión llevada a cabo por los militares argentinos y la "peligrosidad" de la victoria de la izquierda boliviana aunaban —conforme a la perspectiva de los oficiales de Argentina y Bolivia— a las Fuerzas Armadas de ambas naciones en la lucha contra el enemigo común: la "subversión marxista internacional" y sus aliados internos.

"Lo que ocurrió realmente en Bolivia —declaró Videla en agosto de 1980— es que entre las dos opciones que estaban por darse en el vecino país: la formalmente correcta que era la asunción de un gobierno surgido de elecciones, pero que representaba para nosotros un alto grado de riesgo en cuanto a la posibilidad de difusión de ideas contrarias a nuestro sistema de vida y la existencia de un gobierno militar, hemos visto con más simpatía esta última opción, porque no queremos tener en Sudamérica lo que significa Cuba para Centroamérica... no estamos ayudando a los militares bolivianos, estamos ayudando al pueblo boliviano para que no caiga en lo que nosotros estuvimos a punto de caer"²⁰.

En consecuencia, la cuestión Bolivia se transformó en uno de los temas claves de la diplomacia militar. Su indudable importancia se puso de manifiesto mediante un apoyo incondicional al gobierno de facto y una activa participación en los acontecimientos políticos bolivianos.

Sin embargo, la resistencia creciente de las fuerzas políticas opositoras y las derivaciones posteriores de la naturaleza del régimen militar: alta inestabilidad política, imposibilidad de resolver mínimamente la crisis económica, corrupción escandalosa en el seno de las Fuerzas Armadas, claramente involucradas en el narcotráfico,

mania Occidental, 5/5/77; Mensajes Presidenciales, Proceso de Reorganización Nacional (PRN), Tomo 1.

²⁰Videla, Jorge Rafael, Clarín, 6 de agosto de 1980.

(que aumentó tres veces durante la Administración militar), opusieron trabas al "entendimiento castrense", que se suponía destinado a perdurar muchos años, tantos como las autocracias respectivas.

Por otro lado, la diplomacia militar no pudo cumplir con las promesas realizadas en cuanto a la cooperación económica y comercial basada fundamentalmente en la venta de productos manufacturados argentinos a Bolivia y en la compra de gas boliviano por un período prolongado. Indudablemente, la desindustrialización del país producida por el modelo monetarista —apoyado sin cuestionamiento por la diplomacia económica— actuó disfuncionalmente respecto del proyecto expansivo de la diplomacia militar.

"Por eso, —como señaló oportunamente Rogelio García Lupo— la pretensión de los militares argentinos de jugar un rol en las cuestiones internas de Bolivia ha quedado cada vez más desactualizado y con el único fundamento de la doctrina de la seguridad nacional, según la cual la frontera ideológica de los dos países debe ser defendida a cualquier precio. Este "cualquier precio" ha sido en los últimos años la alimentación financiera del régimen boliviano con recursos clandestinos, que en la mayoría de los casos fueron a parar a los bolsillos de los ocasionales líderes militares y que en modo alguno pudieron impedir lo que es una evidencia: que Bolivia se debate en el caos económico y la desobediencia política"⁸⁰.

La guerra de Malvinas, al tornar impracticable cualquier apoyo militar directo al régimen de La Paz, puso un triste final a la vergonzosa "aventura boliviana".

La salvación de Occidente y la lucha contra la "subversión marxista" fueron también los argumentos utilizados por la diplomacia militar para justificar la participación argentina en América Central.

A diferencia del caso de Bolivia, la intervención en el área centroamericana fue "acordada" con los Estados Unidos. La misma se insertó en el esquema de contención del comunismo internacional propugnado por el "globalismo estratégico" de la administración republicana.

El compromiso argentino fue asumido por Galtieri en agosto de 1981 durante una gira que realizó a Estados Unidos cuando aún era Comandante en Jefe del Ejército⁸¹. Luego del relevo de Viola (diciembre, 1981), se inició de inmediato el envío de "asesores" y armas a la región, que continuó de manera creciente hasta la guerra de Malvinas.

La naturaleza y desarrollo posterior del conflicto con Gran Bre-

⁸⁰García Lupo, Rogelio, op. cit., p. 136.

⁸¹Los contactos iniciales para el envío de militares y armas a América Central se realizaron en Buenos Aires en el mes de septiembre de 1980, durante el denominado Congreso Anticomunista, en el que participaron conocidos representantes de la extrema derecha latinoamericana.

taña —que quedó fuera de las coordenadas Este-Oeste— evidenciaron dramáticamente la inviabilidad de la estrategia “primermundista” del gobierno argentino. Asimismo, demostraron por extensión que es simplista (y por supuesto, claramente ideológico) pretender encuadrar la compleja problemática del área centroamericana en el marco “omniexplicativo” del clivaje Este-Oeste.

Además, la actitud asumida por Estados Unidos durante la guerra en favor de Gran Bretaña —fácil de comprender por otra parte— y el firme apoyo latinoamericano recibido por Argentina durante el conflicto limitaron drásticamente la participación de los militares en América Central⁸².

Otros puntos altos de las relaciones con América Latina durante la etapa del Proceso fueron el problema del Beagle con Chile y los acuerdos de cooperación firmados con Brasil en 1979 y 1980.

En relación con la cuestión del Beagle, el patriotismo activista de la diplomacia militar estuvo a punto de conducir al país a una guerra absurda que hubiera tenido consecuencias nefastas para ambos pueblos y, en el largo plazo, para los proyectos que procuran la autonomía regional.

Es importante reconocer, —como ya mencioné— que el régimen autoritario, también en este caso logró transmitir con éxito a una población desorientada sus esquemas geopolíticos y despertar en ella, a través de una acción sistemática de propaganda, un fuerte sentimiento belicista. Afortunadamente, la intervención papal puso en este punto un oportuno freno al proyecto del “activismo nacionalista” de la diplomacia militar. Además, otros hechos internos, vinculados con los fracasos crecientes del régimen, derivaron la atención hacia temas más cercanos y el conflicto con Chile permaneció, a partir de enero de 1979, en una situación de estancamiento.

Por su parte, los acuerdos firmados con Brasil abrieron posibilidades interesantes para desarrollar políticas cooperativas que permitieran aprovechar las potencialidades que brinda el entendimiento bilateral argentino-brasileño.

Sin embargo, a raíz de distintas razones que por problemas de espacio no podré analizar aquí, el gobierno militar fue incapaz de producir avances significativos. A los fines de este artículo mencionaré simplemente que la causa principal de este fracaso debe buscarse en la naturaleza y objetivos de los actores involucrados en dichos acuerdos.

⁸²Digo limitar y no eliminar, dado que existen indicios de que la diplomacia militar continuó, aún después de las elecciones del 30 de octubre de 1983, enviando armamentos a América Central.

Véase, por ejemplo, el artículo publicado en la revista Humor, Nº 118, pp. 122 y 123, donde aparecen copias de documentos que prueban la remisión vía marítima de un importante cargamento de armas a Honduras, que partió de Argentina el día 7 de noviembre.

Por un lado, hay que considerar que la diplomacia económica argentina —al igual que su similar brasileña— no se propuso metas que trascendieran el plano estrictamente comercial. Los acuerdos para fortalecer posiciones internacionales o confrontar bi o multilateralmente a otros sectores —en especial a los países desarrollados— escapa a su propia ideología y son, además, peligros para el mantenimiento del sistema interno de dominación, puesto que los mismos tienen un alto contenido “movilizador”.

En efecto, la instrumentación de estrategias que apunten a la potenciación autónoma bilateral requiere la participación activa del conjunto de la población, que resulta —como ya mencioné— incompatible con el sistema de intereses de la gran burguesía y con la implementación exitosa del modelo económico privilegiado por los partidarios de la diplomacia económica.

Por su parte, la diplomacia militar también enfatizó en el caso brasileño la variable seguridad. El discurso pronunciado por Videla al agradecer la recepción brindada por Figueiredo durante su viaje a Brasil, constituye un claro ejemplo de la estrechez de miras de la estrategia argentina. Refiriéndose a la situación internacional el ex Presidente manifestó que “... es inaceptable que no se adopten entre los agredidos las mejores y más eficaces medidas para contrarrestar el ataque “marxista” y no se generen las acciones eficientes que el libre albedrío permite y que constituyen la razón de ser de nuestro sistema de vida”. Y añadió: “Para que eso sea posible y para que la cohesión no oculte una mera declaración, es imprescindible que todos los países, aún aceptando las diferencias de identidad que entre ellos existen, concurren con idéntica oportunidad a debatir las estrategias y políticas a poner en práctica”³⁸.

Resulta evidente que la idea propuesta por Videla en el sentido de establecer mecanismos no especificados de coincidencias para el desarrollo de acciones conjuntas en América Latina, no apuntaba precisamente a la discusión de estrategias bilaterales o multilaterales autonomizantes.

c) Relaciones pragmáticas con todos los países.

Uno de los objetivos básicos de la diplomacia económica fue la ampliación de las relaciones económicas, comerciales y financieras de Argentina, sin limitaciones de tipo ideológico.

Sin embargo, la crisis económica mundial y las consecuencias internas de la política monetarista aplicada por el gobierno dificultaron seriamente el cumplimiento de esta meta.

Por un lado, la crisis mundial y sus secuelas (desempleo, recesión, inflación) fortalecieron el desarrollo de las posiciones conservadoras en el mundo industrializado, que se reflejaron, por ejem-

³⁸Clarín, 20 de agosto de 1980.

plo, en la adopción de políticas proteccionistas, el otorgamiento de subsidios a las exportaciones que compiten con productos tradicionales argentinos, el favorecimiento de tácticas de bloqueo en las negociaciones globales y el rechazo sistemático a las demandas planteadas por el Sur, incluso a las más moderadas.

Indudablemente, estas políticas emanadas del contexto de crisis global tuvieron un impacto negativo sobre el sector externo argentino. No obstante ello, según mi apreciación, la imposibilidad argentina de aumentar y diversificar sus relaciones económicas internacionales durante el último lustro de la década del 70, se debió principalmente a las propias fallas de la política económica, que debilitaron significativamente la posición internacional del país. Entre 1975 y 1978, el PBI descendió a medio punto, y entre 1979 y 1983 fue negativo en un 0,25%. Estos índices contrastan con los de Brasil y México, dos países que indudablemente atravesaron también por una situación crítica. A pesar de ello, Brasil logró una tasa de crecimiento del PBI del 6,3% entre 1975 y 1978 y de alrededor del 2% entre 1979 y 1983. En el caso de México, sus tasas anuales fueron del 5,3% y del 6,2% respectivamente. Asimismo, vale la pena recordar que pese a la gravedad de la crisis global durante los años 70, las exportaciones mundiales crecieron casi en un 150%, las de Sudáfrica, Corea del Sur y Brasil, para tomar algunos ejemplos, en un 247% promedio, mientras que las argentinas sólo aumentaron en un 67%.

Como se sabe, la filosofía aperturista del modelo económico diseñado por la gran burguesía consideraba que las barreras proteccionistas internas no sólo disminuían la capacidad importadora sino que también afectaba a las exportaciones. Por ello, se promovió, a partir de una renovada teoría de las ventajas comparativas y de una supuesta nueva división internacional del trabajo, aquella producción para la cual el país estaba mejor dotado: básicamente productos agropecuarios y agroindustria.

Esta política perjudicó al sector industrial que había logrado un importante nivel de desarrollo durante la etapa de la sustitución de importaciones y que se encontraba, por otra parte, de acuerdo con la perspectiva del nuevo gobierno, excesivamente protegido. Recuérdese que a este objetivo económico "modernizador" subyacía el propósito político de establecer una nueva dominación económica.

La aplicación del modelo colocó a la industria "ineficiente" en una situación claramente desventajosa que se reflejó en el serio deterioro del aparato productivo nacional, incapaz de competir con los precios de los bienes importados, cuyo ingreso al país fue, en muchos casos, prácticamente irrestricto.

Justamente, uno de los principales instrumentos para la implementación del proyecto económico fue la política arancelaria. Los aranceles se redujeron gradualmente a partir de 1976 hasta la apli-

cación del programa arancelario de 1978: el mismo preveía para 1984 un nivel promedio de 14,68% y una tasa máxima del 40%. Si se tiene en cuenta que en 1976 ambos porcentajes eran de 54,69% y 210% respectivamente, puede comprenderse el alcance de la reducción programada⁸⁴.

Durante el período 1976/80 las importaciones argentinas crecieron en un promedio anual del 40,3%, mientras que las exportaciones lo hicieron en un 20,5%. Como dice Aldo Ferrer: "la apertura financiera externa produjo un notorio deterioro del potencial exportador del país, particularmente en manufacturas y productos regionales. La pérdida de capacidad competitiva y la quiebra y reducción de las empresas exportadoras cerraron mercados externos, que había costado mucho tiempo y esfuerzo penetrar"⁸⁵.

En la etapa 1981/82 las importaciones descendieron considerablemente: este descenso se explica por la recesión interna registrada en esos años, situación que se vio seriamente agravada por la recesión internacional y por el conflicto del Atlántico Sur.

En suma, la diplomacia económica no logró —fuera del caso con la Unión Soviética que responde, por otra parte, a circunstancias muy particulares— diversificar y ampliar las relaciones con el exterior en un período en el que las condiciones del sistema económico internacional aún ofrecían buenas posibilidades para ello.

El ranking de importaciones y exportaciones argentinas por destino y origen permite observar el mantenimiento de los mercados internacionales. (Ver cuadros 1 y 2).

En el sector importaciones para el período 1976/82 los Estados Unidos representaron un promedio del 20,25% sobre el total, la CEE un 26,39% y tres países de América Latina (Brasil, Chile y Bolivia) un 17,36%⁸⁶.

Con respecto a las exportaciones, la CEE representó un 27,41% promedio para el total y tres países de América (Brasil, Chile y Paraguay el 13,96%, la URSS el 13,56 y los Estados Unidos el 8,7% promedio para el período considerado.

En el caso de América Latina se aprecia la existencia de una alta concentración geográfica del comercio. Sólo cuatro países aparecen entre los principales socios de Argentina.

d) Posición moderada frente a la problemática Norte-Sur y actitud *low profile* en los foros y organismos donde prevalecen los países en vías de desarrollo.

⁸⁴Acerca de este tema véase Domínguez Ruiz, Ricardo, op. cit., p. 99.

⁸⁵Ferrer, Aldo, ¿Puede Argentina pagar su deuda externa?, Buenos Aires, El Cid Editor, 1982, p. 93.

⁸⁶En el caso de Bolivia, las importaciones aumentaron de 3,65% en 1981 a 7,44% en 1982. Este aumento se debió a la firma de los convenios para la compra de gas boliviano concertados luego del golpe de estado de julio de 1980.

RANKING DE IMPORTACIONES POR PAISES
(En millones de us\$)

PAIS	Año	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982*
Estados Unidos		537	771	704	1.411	2.367	2.073	1.068
Brasil		371	372	340	658	1.073	893	611
Alemania Rep. Fed.		341	427	453	618	991	905	438
Japón		294	363	267	356	1.031	965	396
Bolivia		98	174	96	129	253	344	366
Italia		153	188	295	388	674	488	211
Francia		105	200	148	222	379	353	174
España		25	110	124	233	406	320	168
Arabia Saudita		17	24	15	51	339	281	153
Chile		144	164	176	265	255	190	132
Suiza		69	110	95	108	217	173	122
Países Bajos		44	57	65	147	233	212	89
Sub-Total		2.198	2.960	2.788	4.586	8.218	7.197	3.928
Total		3.034	4.165	3.834	6.711	10.541	9.430	4.913

* 1982, período enero-noviembre.

FUENTE: Dirección Nacional de Investigaciones Sectoriales. Secretaría de Comercio.

RANKING DE EXPORTACIONES POR PAISES
(En millones de us\$)

PAIS	Año	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982*
U.R.S.S.		219	210	385	415	1.615	2.963	1.512
Estados Unidos		884	397	551	569	696	843	891
Países Bajos		356	572	657	819	716	697	538
Brasil		422	464	577	886	765	595	528
Alemania Rep. Fed.		206	297	410	435	407	355	318
Italia		372	457	508	617	520	376	276
Japón		209	308	380	395	211	166	245
España		155	281	331	420	172	194	182
Chile		178	275	202	160	218	189	134
Paraguay		56	85	127	184	189	169	133
Francia		103	158	202	232	186	145	131
Argelia		30	47	43	57	56	41	126
Sub-Total		3.190	3.555	4.373	5.189	5.751	6.733	5.011
Total		3.919	5.655	6.399	7.813	8.021	9.143	6.924

* 1982, período enero-noviembre.

FUENTE: Dirección Nacional de Investigaciones Sectoriales. Secretaría de Comercio.

En lo que se refiere a la problemática Norte-Sur, el régimen autoritario asumió, al igual que la mayoría de las naciones de "desarrollo intermedio", una posición moderada que se caracterizó por tres conductas básicas: a) evitar la confrontación con los países desarrollados; b) actuar como elemento "catalítico" en el curso de otros enfrentamientos entre países desarrollados y en desarrollo; y c) abstenerse en votaciones de asuntos considerados conflictivos.

Esta actitud del gobierno fue claramente expresada por el ex Presidente Videla: "Porque la Argentina es alguien en el mundo, tiene el derecho, pero además la obligación de hacerse oír, por ser un país con un nivel cultural más que apreciable, por ser un país que está en plena etapa de desarrollo; por ser un país que tiene una rica historia y una cultura que puede exhibirse sin ningún tipo de limitaciones; por ser un país que puede aportar soluciones a este mundo convulsionado, confuso y confundido, desde una posición moderada que es la que ha seguido en el marco internacional".

"Para dar un ejemplo, en esta frustrada intención del diálogo Norte-Sur, la Argentina bien puede ser ni Norte ni Sur. Ser el eje, el pivote sobre el cual gira un diálogo tan difícil de concretar. Creo que esta es una misión que la Argentina debe tener por su característica de nación moderada, que debe asumir como una responsabilidad en beneficio de la humanidad"³⁷.

Esta posición "moderadora" que rechazaba en definitiva toda modificación sustancial al orden internacional encajaba perfectamente, por otra parte, en la estrategia de cooptación prevalectante en el Norte y tenía, además, un fundamental correlato interno. Es fácil comprender que otras alternativas, tales como la *self reliance* colectiva y todas las elaboraciones acerca del concepto de un "nuevo desarrollo" no imitativo del desarrollo típico de los países industrializados capitalistas resultaba poco atractivo para las diplomacias (militar y económica) del Proceso; en su dimensión interna, la puesta en práctica de alguno de estos modelos hubiera exigido una alta movilización de la población, un aumento de la conciencia política de todos los sectores a través de una creciente participación en el proceso político y productivo y, en suma, importantes modificaciones en la estructura de clases y en la distribución del ingreso.

Por otra parte, la colaboración estrecha con los Estados Unidos en el campo político-estratégico iniciada a partir de Galtieri, condujo al régimen a rechazar de hecho el principio de la no intervención, a conceptualizar los procesos de "liberación nacional" como conflictos desarrollados en la línea de la confrontación global y a restar toda importancia a los esquemas de cooperación Sur-Sur.

³⁷Videla, Jorge Rafael, Conferencia de Prensa en la Casa de Gobierno, 13/12/79, Mensajes Presidenciales, Proceso de Reorganización Nacional (PRN), 1979, Tomo 2.

La permanencia de Argentina en un foro como el Movimiento No Alineado —muy discutida internamente con anterioridad a Malvinas— se explica por la necesidad de lograr el apoyo de los países integrantes de esta organización a sus reclamaciones nacionales tales como la soberanía sobre las islas del Atlántico Sur, la obligación de realizar consultas previas para la utilización de recursos naturales compartidos, el levantamiento de políticas proteccionistas, etc.

e) Diplomacia secreta.

Finalmente, la última nota importante que caracterizó al Proceso, fue el ejercicio de una diplomacia secreta, íntimamente vinculada con los rasgos autoritarios del régimen. La misma, que estuvo a cargo de la cúpula militar y de un reducido grupo de civiles, manejó —como ya mencioné en la primera parte de este trabajo— los asuntos fundamentales de la política exterior del país.

El impacto de la guerra de Malvinas

El conflicto del Atlántico Sur produjo un impacto decisivo sobre el estado y la sociedad civil argentina.

En lo interno asestó un golpe mortal al régimen militar, acelerando un retorno a la democracia no planificado ni querido, que se presenta, en parte por ello, seriamente amenazado.

La consolidación del sistema democrático aparece actualmente como el mayor desafío que enfrenta el país. Al mismo tiempo, constituye un requisito para la implementación de una política exterior coherente que recoja las aspiraciones mayoritarias de la sociedad.

Es indudable que el rasgo que ha caracterizado a la Argentina durante los últimos cincuenta años ha sido la incapacidad manifiesta de los distintos grupos que accedieron al gobierno para estructurar un sistema político estable, capaz de lograr un consenso entre las diversas opiniones que integran su espectro político. La recurrente crisis de consenso social y la imposibilidad de articular un proyecto dotado de viabilidad tuvieron su más intensa expresión durante la última década —y muy especialmente durante el gobierno militar— incidiendo negativamente sobre las posibilidades de poner en práctica una política exterior adecuada a las circunstancias ofrecidas en el cuadro de situación internacional.

La incertidumbre permanente tuvo un efecto devastador sobre la sociedad argentina. Por un lado, produjo un difundido escepticismo hacia la política en general; el acento de los distintos sectores se colocó en la defensa de privilegios o en reivindicaciones económicas y sociales y la forma política, democrática o autoritaria, se definió durante todos estos años como una variable dependiente del sistema económico y social³⁸.

³⁸Véase Carballal, Teresa y Russell, Roberto, *Democracia y Autoritarismo en Argentina: Obstáculos a la redemocratización*, en Orrego, Francisco, Di Tella,

Por otra parte, el cercamiento de la *res pública*, acaso el rasgo más saliente de la Argentina en los últimos dieciocho años, puso trabas a la participación política y al desarrollo de una cultura "democrática y universalista". Por el contrario, obligó a amplios sectores de la sociedad a contemplar pasivamente el fracaso de los distintos proyectos, que la soberbia de los grupos gobernantes de turno no permitía someter a la elaboración y debate de una población de "súbditos".

Los argentinos, compulsiva o voluntariamente, se encerraron en sus vidas privadas con total indiferencia por los asuntos públicos y, en el mejor de los casos, aguardaron que un Estado paternalista resolviera sus problemas más angustiosos.

En este contexto Argentina transita nuevamente un dificultoso camino hacia la democracia.

Toda especulación sobre las posibilidades de consolidación de un sistema democrático para los próximos años deberá tener en cuenta por lo menos dos aspectos relevantes: a) que la última experiencia autoritaria presenta características distintivas respecto de todas las anteriores; y b) que la actual transición hacia la democracia es producto de factores extrínsecos a la alianza gobernante.

Los rasgos distintivos de la etapa autoritaria iniciada en 1976 son el intento deliberado de institucionalizar el sistema mediante la rotación "de jure" de comandantes y presidentes de la República; la presencia militar "hipertrofiada" en áreas de la economía, las finanzas, la educación, la ciencia, la cultura, las comunicaciones y el transporte; el grado y magnitud de la violencia utilizada para reprimir a la oposición y el compromiso total de los militares con el modelo económico propuesto por la gran burguesía³⁹.

El segundo aspecto a considerar, se relaciona con las causas fundamentales de la apertura. La etapa actual de retorno a la institucionalización es consecuencia de factores extrínsecos al régimen y su desarrollo y orientaciones guardan escasa relación con la salida imaginada por los estrategas políticos del autoritarismo durante su etapa floreciente. En ese momento, pretendieron crear un espacio político controlado y protegido, capaz de impedir modificaciones sustanciales en la estructura de poder. Resulta evidente que esta apertura involuntaria reduce el grado de control de los militares sobre el curso del proceso y justifica las dudas existentes acerca de las posibilidades de lograr una mínima estabilización de la nueva experiencia democrática, aunque más no sea en el plano de lo político⁴⁰.

Torcuato et al. La transición política en América Latina, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, en prensa.

³⁹Véase el reportaje de Alain Rouquié, publicado por la revista *Humor*, Nº 101, pp. 44 a 50.

⁴⁰Acerca de los distintos tipos de apertura, ver Cardoso, Fernando Henrique,

Sin embargo, existen ciertos datos que permiten inferir algunos cambios cualitativos que, de confirmarse, podrían contribuir a la consolidación del sistema. La desintegración del régimen militar, la intensidad de la crisis económica provocada por la última experiencia "liberal", la desmoralización generalizada que este nuevo fracaso trajo consigo, más la secuela traumática de una guerra perdida, parecen haber inspirado en distintos niveles de Argentina un examen retrospectivo del concepto de "democracia".

En esta elucidación los aspectos externos ocupan un lugar relevante. La guerra de Malvinas evidenció el profundo vacío académico e informativo existente en cuestiones referentes a la realidad internacional, tanto en la sociedad civil como en el propio Estado. Al mismo tiempo generó consenso, en un nivel más alto de sofisticación, acerca de la importancia de aprehender cabalmente los condicionamientos y limitaciones que las variables externas imponen a las decisiones nacionales. La necesidad de conocer, comprender y apropiarse útilmente de "lo internacional" surge, así, como un rasgo sugestivo de la actual coyuntura argentina.

A este cuadro político que acabo de describir, debe añadirse el deterioro de la situación social y económica interna que reviste características de una crisis inédita en la historia moderna de Argentina.

En el orden externo, el conflicto de Malvinas falsificó paradigmas, obligó a un giro "forzoso" de políticas y privó de sustento ideológico al régimen militar. El intento agónico de recomposición del orden autoritario mediante la invasión de las islas Malvinas produjo, contrariamente a lo pensado por sus promotores, la fractura definitiva de la autocracia. Asimismo, la campaña publicitaria exitista promovida por el gobierno durante la guerra y la prohibición de toda crítica a la misma, dejó abruptamente sin espacios, luego de la derrota, a la "diplomacia secreta".

Lamentablemente, el acelerado autoascenso del país a la categoría de "prioritario" y cooptable y las solidaridades argentinas con los Estados Unidos en el plano estratégico militar global, ya mencionadas, hicieron creer ingenuamente a Galtieri que de ello se derivaría una natural correspondencia de lealtades.

En honor a la verdad, es justo reconocer que los Estados Unidos facilitaron con su política el desarrollo de esta falsa percepción de la realidad. Como señala Heraldo Muñoz, la política de la Administración Reagan de privilegiar las relaciones militares en detrimento de los diplomáticos de carrera produjo como resultado polí-

Régimen político y cambio social, en Lechner, Norbert, (Ed.), Estado y Política en América Latina, México, Siglo XXI, 1981, y O'Donnell, Guillermo, Notas para el Estudio de los Procesos de Democratización Política a partir del Estado Burocrático-Autoritario, (Documento de Trabajo), Estudios CEDES, Buenos Aires, Vol. 2, Nº 5, Año 1979.

ticas externas más irredentistas e ideológicas. Además, las cosmovisiones compartidas de un mundo dividido en dos bloques irreconciliables y la amistad preferencial brindada a Galtieri actuaron como estímulos indirectos de la decisión argentina⁴¹.

Un influyente periodista, haciéndose eco de las percepciones erróneas de un sector importante de la "diplomacia militar", escribió dos meses antes de la iniciación del conflicto: "visto el tema con óptica internacional u occidentalista, la presencia británica ahí (Malvinas) priva a la Argentina de la participación que le corresponde en la defensa de la región frente a la constante penetración soviética, lo cual, como el propio Departamento de Estado observa desde hace tiempo, hace poco menos que inviable, por el pronóstico dudoso, cualquier esquema estratégico para el área. Si se tiene en cuenta pues, que no es únicamente este país el que cada día se está viendo más perjudicado por la inexplicable tosudez británica, parece fácil prever que una iniciativa de fuerza contaría no sólo con la comprensión de la comunidad internacional, en particular del Tercer Mundo, sino también con el respaldo o por lo menos con la interesada tolerancia de la OTAN, por más que el Mercado Común Europeo se solidarizase formalmente con Gran Bretaña"⁴².

Los hechos demostrarían cuán lejos de la realidad estaban estas apreciaciones. La guerra de Malvinas evidenció las fallas del paradigma del globalismo estratégico, dejando al descubierto la especificidad del conflicto Norte-Sur y su autonomía de la confrontación global entre las dos superpotencias. Mostró además que la división existente entre los países desarrollados y el Tercer Mundo trasciende el plano estrictamente económico, abarcando cuestiones políticas, militares y estratégicas.

Asimismo, falsificó los paradigmas de la doctrina de la seguridad nacional, dado que la guerra puso de manifiesto la vinculación existente entre el incremento de la inseguridad externa y los gobiernos autoritarios. Como señala acertadamente Luciano Tomassini estos regímenes "... inspirados en la doctrina de la seguridad nacional han dividido a las sociedades respectivas y erosionado su unidad interna, sin la cual no puede haber seguridad exterior, hasta un extremo que nuestros países no habían conocido a lo largo de su vida independiente. Al promover una exagerada apertura de su economía, comprometer la base industrial de sus países y acentuar su dependencia frente al crédito externo y a una creciente gama de productos importados dentro de un contexto internacional extremadamente incierto, han agravado la vulnerabilidad internacional de nuestros países"⁴³.

⁴¹Véase Muñoz, Heraldo, Efectos y lecciones del conflicto de las Malvinas, en Estudios Internacionales, octubre-diciembre, 1982, N° 60, p. 502.

⁴²Iglesias Rouco, Jesús, La Prensa, 8 de febrero de 1982.

⁴³Tomassini, Luciano, Hacia un sistema latinoamericano de seguridad regional, en Estudios Internacionales, octubre-diciembre de 1982, N° 60, p. 540.

El alineamiento con el mundo libre condujo a las Fuerzas Armadas a confundir en los planos interno y externo un aspecto esencial de la política: la relación amigo-enemigo.

El desarrollo del trágico juego de errores producido luego de la ocupación de las islas, compelió a la diplomacia militar a realizar un vuelco sustancial en su política exterior. De manera poco creíble se revalorizó la presencia y participación de Argentina en el Movimiento de los Países No Alineados y en la UNCTAD, como así también en el seno del Grupo de los 77, en el que se procuró adoptar posiciones de liderazgo, especialmente como vocero de los reclamos del GRULA.

Como puede apreciarse, esta "militancia" novedosa, se diferenciaba nítidamente de las políticas anteriores de neto *low profile*, seguidas en los foros mencionados.

El cambio más notorio fue el apoyo explícito de Argentina al Movimiento de los No Alineados y su declarada consubstanciación con los principios y demandas de las naciones del Sur. "La lucha contra el colonialismo —declaró Nicanor Costa Méndez en La Habana— tuvo lugar y se sigue desarrollando, porque ha sido la reacción legítima de los pueblos contra un sistema de relaciones internacionales destinado a perpetuar un *statu quo* que es ilegítimo, que es injusto, del cual sólo se benefician las potencias colonialistas e imperialistas... La Argentina compromete su acción en defensa de los principios y propósitos del no alineamiento, que no son más que los principios dirigidos a construir un sistema de relaciones internacionales basado en la justicia, en la paz y en el desarrollo de los pueblos..."⁴⁴.

Notorio fue también el retorno al "multilateralismo" que había sido —como se recordará— expresamente rechazado durante la etapa Videla-Martínez de Hoz. El general Reynaldo Bignone, último presidente del Proceso, declaró al asumir el paradójico rol de "líder" de los países subdesarrollados: "(...) hace muchos años que el Grupo de los 77 comenzó la tarea de armonizar posiciones y fijar metas comunes a fin de fortalecer no solamente la situación individual de cada uno de los países miembros sino también la capacidad negociadora del conjunto", y agregó más adelante: "Visualizamos el diálogo Sur-Sur como una acción concertada entre los países en desarrollo, seguros de que ello consolidará y fortalecerá nuestra voz en el diálogo negociador con el Norte desarrollado..."⁴⁵.

A pesar de esta nueva retórica "multilateralista", el gobierno militar evitó la confrontación abierta con los países desarrollados, a

⁴⁴Costa Méndez, Nicanor, Discurso ante la Reunión del Movimiento de No Alineados de La Habana, La Prensa, 4 de junio de 1982.

⁴⁵Bignone, Reynaldo, Discurso inaugural de la V Reunión del Grupo de los 77 en Buenos Aires, 5/4/83, Boletín semanal de Economía, Ministerio de Economía, 11 de mayo de 1983, p. 841.

excepción de Gran Bretaña, y de los asuntos concernientes a los reclamos territoriales.

En realidad, la descomposición explosiva de la autocracia militar luego de Malvinas y la falta de compromiso real de los últimos actores del Proceso *vis à vis* esta política no alineada y tercermundista, impidieron que la misma lograra una mínima credibilidad internacional respecto de sus verdaderos intereses y objetivos.

Por otra parte, como señala agudamente Juan Carlos Puig, "... no se puede mantener una política exterior autonomista sin la participación del pueblo y de las organizaciones populares en su formulación o implementación, así como tampoco es posible sustentarla en un esquema económico que incremente la dependencia y, sobre todo, las vulnerabilidades del país desde el punto de vista de su seguridad"⁴⁶.

CONSIDERACIONES FINALES

El retorno de Argentina a la democracia abre indudablemente perspectivas alentadoras sobre el nuevo rol que el país puede desempeñar en el sistema internacional, especialmente en América Latina.

Por ello, me parece relevante esbozar en estas páginas finales algunas ideas preliminares sobre los condicionamientos internos y externos que limitan la implementación de una política exterior autonomizante. Asimismo, señalaré las tendencias que pueden favorecerla.

En primer término, es preciso destacar que la crisis por la que atraviesa el orden internacional en distintos campos (económico, político, social y cultural) forma parte y es consecuencia de un proceso profundo de transformación de sistema.

Como es sabido, a partir de los años 60 —y especialmente durante la década del 70— el sistema internacional surgido de la postguerra sufrió cambios que pusieron de manifiesto sus fallas para responder en forma adecuada a las necesidades de un mundo en transformación.

La resultante de este proceso es el surgimiento de un escenario más transnacionalizado, más complejo y menos jerarquizado, cuya nota esencial está dada por la disminución de la capacidad relativa de las superpotencias para controlar el curso de los acontecimientos internos que suceden en los países pertenecientes a sus áreas de influencia. Según la ya clásica expresión de Celso Lafer: existe actualmente, en el plano mundial, un cisma entre orden y poder que ha puesto en crisis la tradicional capacidad de gestión del sistema

⁴⁶Puig, Juan Carlos, La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural, en Puig, Juan Carlos, (comp.), Políticas Exteriores Comparadas de América Latina, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, en prensa.

internacional, clásicamente ejercida por la acción de las grandes potencias.

Estas transformaciones del escenario internacional se hallan íntimamente vinculadas con los cambios internos producidos en las sociedades nacionales, que han experimentado por otra parte un proceso de interpenetración creciente. El caso latinoamericano constituye en este sentido un ejemplo significativo.

Junto a esta tendencia que podríamos denominar de debilitamiento de las vinculaciones intrainperiales, se aprecia actualmente el desarrollo de un proceso de signo inverso que evidencia la voluntad de las superpotencias —a mi juicio a contramano de la historia— de verticalizar el escenario internacional.

En efecto, tanto la Unión Soviética como Estados Unidos han configurado concepciones estratégicas globales que las llevan, en el marco de la agudización del conflicto Este-Oeste, a avanzar mediante amenazas o directamente a través de la utilización de métodos “tradicionales” (políticos, económicos e incluso militares) sobre sus esferas de seguridad. Este retorno a la competencia en términos ortodoxos va acompañado por una crisis relativa de las ideologías, dado que en el comportamiento internacional de los países... se tiende a acentuar el perfil estrictamente vinculado a la proyección de los propios intereses, incorporando en todo caso determinados datos ideológicos como datos del propio interés nacional, pero negándose en general a subordinar los comportamientos internacionales a marcos ideológicos normalmente suministrados desde afuera⁴⁷. Por ejemplo, hubiera sido muy difícil prever hace unos años una guerra entre Estados del mismo subsistema por circunstancias evidentemente ajenas a las ideologías y en cambio sumamente afines a las ideas generales de lo que comúnmente se llama una política bismarckiana, fundada en el interés específico del Estado o de un conjunto de países⁴⁸.

En este marco globalista las cuestiones nacionales existentes en los países del Sur y los enfrentamientos internos que se producen en ellos se insertan, *ultima ratio*, dentro de la confrontación inter-imperial.

De este modo los países en vías de desarrollo —cuya importancia como fuentes de materias primas y recursos estratégicos ha aumentado notoriamente debido a la creciente interdependencia de “vulnerabilidad” de los países centrales— entran en un juego donde se disputa a nivel de las superpotencias su conservación o conquista, sin la más mínima consideración de otros problemas profundos que los afectan⁴⁹.

⁴⁷Camilión, Oscar, Argentina 1981: su política exterior, en *Estrategia*, Nº 69, página 28.

⁴⁸Ibidem, p. 28.

⁴⁹Véase Pérez Llana, Carlos, *Reinserción argentina en el mundo: entre la po-*

No obstante lo cual, se percibe (como lo evidencian varios conflictos locales) que tanto a la Unión Soviética como a Estados Unidos les resulta más difícil y costoso alcanzar sus objetivos que en décadas pasadas.

Entre los obstáculos, se destacan, en gran medida como consecuencia de los cambios internos apuntados, la resistencia de los países sometidos y también, aunque su importancia sea aún poco significativa, los nuevos mecanismos de articulación política de los países en desarrollo, tal el caso del Grupo 'Contadora'⁵⁰.

En lo que hace a la elusiva problemática Norte-Sur, los últimos acontecimientos relevantes vinculados a ella revelan que los países industrializados están empeñados en mantener la estructura oligárquica del sistema internacional y poco dispuestos a negociar los temas contenidos en la extensa agenda de las tratativas Norte-Sur. Muestran además, el profundo abismo conceptual existente entre ambos bloques.

Conforme a lo expuesto en las líneas precedentes, puede inferirse que la inseguridad y la inestabilidad serán características marcantes de la situación internacional de esta década. El agravamiento de la tensión entre las superpotencias y la agudización de la carrera armamentista actuarán negativamente respecto de la formación de un orden internacional menos jerarquizado y más democrático, en la medida que tienden a reducir las posibilidades de desenvolvimiento autónomo de las otras naciones. La crisis económica mundial, por su parte, fortalecerá las posiciones conservadoras en los países industrializados que manifiestan una notoria falta de receptividad a las necesidades y demandas de cambio provenientes del Sur.

Habría que considerar entonces, dadas las limitaciones señaladas, las posibilidades de implementar políticas exteriores independientes (como la que intentará encarar el gobierno constitucional argentino) y la viabilidad de esos cambios poniendo el acento en la situación en el Sur, especialmente en las fuerzas y actores comprometidos con esos objetivos y en la existencia o no de una voluntad de desarrollar tales políticas y de producir modificaciones en el orden internacional.

En el caso específico de América Latina, resulta difícil hallar detrás de las demandas y declaraciones de los gobiernos un marco teórico sólido y coherente. Esta suerte de vaguedad ideológica es, en realidad, el resultado de los conflictos existentes al interior de

lítica exterior esquizofrénica y la política exterior independiente, Buenos Aires, El Cid Editor, 1983, p. 29.

⁵⁰Moneta, Carlos, Los intereses de la política externa de América Latina en el contexto internacional: el caso argentino, en Bouzas, Roberto y Plastino, Carlos (comp.), América Latina y la crisis internacional, México, Siglo XXI, en prensa.

nuestros países entre distintas posiciones e intereses que sostienen metas divergentes en el mediano y largo plazo y, sobre todo, una interpretación distinta del modelo o vía de desarrollo más adecuados al contexto internacional donde se desenvuelven.

De acuerdo a lo señalado en la primera parte de este trabajo, el "proyecto" de inserción externa del régimen autoritario argentino estuvo lejos de proponerse cambios substanciales al *statu-quo* internacional y el desarrollo de una política exterior que tendiera a ampliar la autonomía argentina y, en un sentido más amplio, la de toda la región.

Inversamente, el gobierno democrático procurará poner en práctica un modelo externo que intentará, en un marco cooperativo, aumentar los márgenes de maniobra independiente de Argentina. Esta política requerirá, de manera principal, el fortalecimiento de las vinculaciones con los países en vías de desarrollo, fundamentalmente con algunas naciones de América Latina.

A modo de advertencia, parece relevante mencionar que este proyecto —cuya viabilidad es posible aunque sumamente difícil— puede correr el riesgo de agotarse en una retórica "voluntarista", incapaz de superar la firme resistencia que ofrecerán a su implementación los grupos vinculados con las estructuras preindustriales y burocráticas, fuertemente ligadas al capital financiero internacional.

Por ello, es preciso sumar a las limitaciones del sistema internacional (agudización del conflicto Este-Oeste y predominancia de posiciones conservadoras en los países capitalistas industrializados más importantes) las dificultades que surgen de la existencia de distintos intereses y prioridades en el mundo en desarrollo. Ella constituye una realidad insoslayable que debe ser entendida para operacionalizar estrategias externas eficaces. La importancia de desagregar este problema, radica en la necesidad de eliminar visiones sobresimplificadas y rígidas que pueden conducir a la adopción de posiciones "románticas" relacionadas con supuestas "solidaridades automáticas" que emergerían naturalmente del "mundo de los pobres" o de la "hermandad latinoamericana".

A pesar de estas diferencias, creo que los problemas ofrecidos por la crítica situación mundial, aunados a las penosas y frustrantes experiencias vividas por el país como consecuencia de la aplicación de una política exterior errática y "solitaria", contienen elementos pasibles de valorarse positivamente.

En primer término, ambos evidencian la inviabilidad de los proyectos "primermundistas" que conducían al país, por otra parte, a la perpetuación de la dependencia y el subdesarrollo.

En segundo lugar, han producido una suerte de revalorización de las alternativas autodependientes, que surgen en las condiciones actuales como los instrumentos más fértiles (pero de ninguna manera excluyentes) para disminuir la vulnerabilidad externa, am-

pliar los márgenes de maniobra y aumentar, en consecuencia, el peso del país en el sistema internacional.

No se trata de una tendencia autárquica o de "retiro" del sistema. El acento está puesto en la valorización de los recursos propios como garantía para el logro de un desarrollo por vías no condicionadas por la estrategia antagónica de los países industrializados. La dolorosa experiencia de la última década indica que "... los escenarios estratégicos prioritarios no pueden ser otros que los de América Latina, en primer término y en segundo lugar los del Tercer Mundo. Y que por consiguiente el comportamiento en los demás escenarios: Estados Unidos, Europa Occidental, países socialistas, debe ajustarse a los requerimientos que derivan de la preferencia establecida. Significa también que el país debe hacer un esfuerzo genuino para profundizar su vinculación política, estratégica y económica con América Latina y el mundo en vías de desarrollo"⁵¹.

Sin embargo, es preciso considerar que las alternativas autonomizantes tienen en el país enemigos irreconciliables: básicamente los sectores autoritarios y oligárquicos que mantienen aún inusitada vigencia, debido, entre otras causas, a que los modelos políticos y económicos que favorecen son funcionales a los intereses de quienes controlan el orden internacional. Como señala agudamente Aldo Ferrer "... los privilegios internos ligados a las estructuras del subdesarrollo son más difíciles de remover que las ataduras externas. Es más fácil a menudo nacionalizar una empresa extranjera que realizar una reforma impositiva"⁵².

Parece claro entonces que una política exterior independiente no está en condiciones de adquirir significación plena si no va acompañada de políticas internas que sean coherentes con sus premisas básicas. Por ello la implementación exitosa de una política externa no podrá lograrse sin el desarrollo de un proceso simultáneo de transformación del sistema social, *latu sensu*, que permita la participación democrática y la incorporación activa de todos los sectores.

Finalmente, creo que las crisis global e interna pueden ser portadoras de elementos favorables al proceso de democratización en Argentina. Actualmente, se observa que importantes sectores de la burguesía nacional —duramente castigados por el modelo monetarista— aparecen dispuestos a conformar alianzas sociales con sectores populares y apoyar proyectos económicos que permitirían poner en marcha nuevas estrategias de desarrollo, a todas luces, más consonantes con las necesidades de una sociedad democrática y participativa.

⁵¹Puig, Juan Carlos, op. cit.

⁵²Ferrer, Aldo, Crisis y deuda en América Latina, ponencia presentada en la v Reunión Anual de Centros Miembros del RIAL, Buenos Aires, noviembre de 1983, p. 13.

Resulta evidente que el proceso de democratización abierto en el país resta viabilidad a las estrategias ortodoxas, asentadas en la exclusión política y económica de amplios sectores de la población. Dada su naturaleza, las nuevas alianzas sociales que podrían formalizarse —obviamente distintas a las que se establecieron durante la etapa de implantación del régimen autoritario— constituirían además, una base de sustentación formidable para el desarrollo de una política exterior más independiente.

En suma, es indudable que no puede pensarse en una “nueva política exterior” que apunte al logro de una mayor autonomía nacional y regional sin valorizar adecuadamente las estructuras socio-políticas y económicas internas que constituyen, por sus actuales características, un factor limitativo de las alternativas internacionales independientes de Argentina.