

# Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)

\*Ezequiel Reficco

En julio de 1995, los argentinos fuimos testigos de un acontecimiento inusual en nuestra historia: la iniciación de un tercer período consecutivo de Gobierno democrático. La finalización de dos gestiones completas de Gobierno constituye una buena ocasión para realizar una mirada retrospectiva sobre la política exterior de la democracia argentina desde 1983. A lo largo de estos 12 años, ésta sufrió numerosas fluctuaciones. El presente artículo sólo se centrará en el análisis del impacto de la evolución de la cultura política de la sociedad argentina sobre la política exterior del Estado. Se entenderá por cultura política “el conjunto de actitudes, normas y creencias, compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una unidad social y que tienen como objeto fenómenos políticos” (Bobbio y Matteucci, 1985). Asimismo, vincularemos el desarrollo de la cultura política con las impactantes transformaciones del sistema internacional. La transición argentina coincidió históricamente con cambios externos de una profundidad tal que sus consecuencias se proyectaron sobre la totalidad de las naciones.

Dentro del período estudiado distinguimos tres etapas, en las que la inserción externa del país se construyó a partir de parámetros ordenadores claramente diferenciados: *la búsqueda de la independencia, el giro realista y la búsqueda de la reconexión.*

\*Abogado. Máster en Estudios Internacionales por la Fundació CIDOB y la Universitat Autònoma de Barcelona.

*Este artículo sintetiza parte de la memoria de maestría que, bajo el título “Condicionantes de la inserción internacional de Argentina: 1983-1993” y dirigida por Esther Barbé, fue presentada en la Fundació CIDOB en octubre de 1995.*

## LA BÚSQUEDA DE LA INDEPENDENCIA (1983-1985)

El presidente Alfonsín, desde su ascenso al Gobierno, buscó instrumentar una política exterior acorde con lo anunciado en su campaña y plataforma electoral. Sus prioridades externas fueron sintetizadas por el canciller designado, Dante Caputo: “el primer objetivo es que la política exterior tenga como *meta fundamental incrementar la independencia* política y económica del país, es decir, aumentar los grados de autonomía de la nación argentina; segundo objetivo: búsqueda permanente de la paz y el resguardo de los Derechos Humanos fundamentales...; tercer objetivo: impulsar la integración latinoamericana fortaleciendo la capacidad regional, política y económica” –destacado en cursiva propio– (Caputo, 1986:4).

De la cita surgen dos notas de la política exterior del nuevo Gobierno: decididamente autonomista y con un fuerte contenido ético-principista. Esta última característica se proyectó en dos objetivos de la diplomacia radical: por una parte, la preocupación por evitar que la agenda política estuviese condicionada por las acuciantes necesidades económicas del país –la llamada “contaminación de ventanillas” (América Latina Internacional, 1989: 266)–; por la otra, en la aspiración de la Cancillería de elevar a Argentina a la categoría de “potencia moral” (Lohle, 1987: 115) en el plano internacional.

El proyecto original de inserción externa del Gobierno radical partía de los siguientes presupuestos (ver puntos 23, 25, 30, 34, 35, 36 y 37 de la Plataforma Electoral de la Unión Cívica Radical (UCR) de 1983, Cap. de Política Internacional):

- necesidad de desconexión de la disputa Este-Oeste;

- necesidad de aproximación a Estados en situación estructuralmente similar a Argentina: de América Latina y No Alineados. Dicha aproximación permitiría negociar en bloque desde una posición de fuerza con el Norte desarrollado, para forzar cambios en lo financiero y comercial;

- necesidad de denuncia del orden económico internacional vigente y recelos sobre la trasnacionalización de la economía.

Este proyecto era reforzado por posturas económicas intervencionistas, que perseguían la autarquía como objetivo deseable<sup>1</sup>; en síntesis, el complemento exterior del modelo económico interno de sustitución de importaciones.

El concepto de inserción externa que el presidente tenía en mente al asumir el poder no era novedoso. Por el contrario, encontraba fuertes puntos de contacto con el que había sido el discurso de su partido en materia externa durante los años setenta y era compartido, en sus grandes líneas, por la amplia mayoría de la clase política que participó en la contienda electoral de 1983.

Con los Estados Unidos, el Gobierno se asignó la tarea de llegar a establecer *relaciones maduras*, lo que implicó en cierto modo la búsqueda de un equilibrio entre fuerzas opuestas. Por un lado, el nuevo Gobierno encarnaba una ideología *progresista* que a prio-

ri no veía un aliado en los Estados Unidos y que a su vez tampoco era bien vista por ese país. Por el otro, el presidente y su canciller –conscientes de la importancia del vínculo– pusieron el acento en la necesidad de reencausar las relaciones con ese país, como modo de superar las oscilaciones cíclicas y bruscas que habían hecho de Argentina un país impredecible. Para ello se distinguió analíticamente entre las *convergencias esenciales* que estaban en la base misma de la relación bilateral –la democracia, el pluralismo, la dignidad del hombre, los Derechos Humanos, la libertad y la justicia social– y los *disensos metodológicos*, es decir, las divergencias prácticas sobre los medios para alcanzar dichos fines.

El nuevo Gobierno elaboró inicialmente una agenda de política exterior que contenía varios puntos conflictivos respecto a los intereses norteamericanos: deuda externa, crisis centroamericana, participación en los No Alineados y desarme. Los dos primeros tuvieron una relevancia cualitativamente superior al resto en cuanto a la evolución de las relaciones bilaterales.

## EL GIRO REALISTA (1985-1989)

Entre mediados de 1984 y mediados de 1985 se gestó un proceso de cambio que se proyectó sobre la inserción externa del Estado, denominado *giro realista* por la propia Cancillería. Entre sus hitos más relevantes pueden señalarse: los viajes del presidente a los Estados Unidos en septiembre de 1984 y marzo de 1985, y en el plano interno, la renuncia del ministro Grinspun y su reemplazo por Juan Sourrouille, en febrero de 1985.

El cambio se hizo explícito en agosto de 1984, cuando al describir las prioridades externas de Argentina, el canciller Caputo afirmó que “nuestras relaciones tienden en este orden: a los Estados Unidos, a América Latina y a Europa Occidental, y a los países en desarrollo mal llamados del Tercer Mundo con los cuales debemos unir nuestras fuerzas para avalar reclamos comunes” (*La Nación*, 1984). Estados Unidos había ganado posiciones, en perjuicio de América Latina y Europa Occidental.

En su primera visita a Washington –septiembre de 1984–, Alfonsín abandonó la distinción entre deuda externa legítima e ilegítima, y produjo un giro en su discurso al asegurar que era propósito de su Gobierno “trabajar, producir, exportar y pagar lo que debemos” (Ibid). Asimismo, anunció su objetivo de buscar una instancia de diálogo y no de confrontación entre los países industrializados y América Latina para resolver los problemas financieros de la región.

El nuevo ministro de Economía –entre ambos viajes se produjo el recambio del gabinete– Juan Sourrouille, encaró un fuerte programa de ajuste heterodoxo, el Plan Austral, que priorizó la búsqueda de un acuerdo con los acreedores externos. El plan

apuntaba a un brusco descenso de la inflación –y por tanto, a una tregua social– a condición de conseguir un importante apoyo externo para financiarlo.

En su segunda visita -marzo de 1985- y acompañado por Sourrouille, Alfonsín marcó otro hito al revertir la que había sido una política tradicional de su partido -con alto contenido político interno-: la política petrolera. Lo hizo en la ciudad de Houston, en la que anunció la apertura parcial al capital de riesgo privado en la exploración y explotación petrolera. También insistió ante inversores privados con un discurso sumamente ortodoxo en materia económica: citó como objetivos la lucha antiinflacionaria, la reducción del déficit fiscal, la expansión de las exportaciones y el impulso a la actividad privada como motor de la economía.

A partir del nuevo perfil externo, se sucedieron acuerdos con los acreedores externos: primero se alcanzó un acuerdo marco con el Fondo Monetario Internacional (FMI), luego con el comité de bancos comerciales y, finalmente, con el Club de París. Argentina se había alineado con el resto de los deudores *confiables*. A principios de mayo, el ministro Sourrouille viajó a Washington, en donde después de entrevistarse con el presidente de la Reserva Federal, Paul Volker, el secretario del Tesoro norteamericano, James Baker, y el presidente del Fondo Monetario Internacional, Jacques de Larroisière, obtuvo el apoyo externo que necesitaba para la implementación de su plan.

Desde entonces, EEUU se transformó en uno de los principales aliados externos de la democracia argentina, en dos frentes: como apoyo financiero ante los organismos internacionales de crédito<sup>2</sup>, y como ancla estabilizadora del sistema en los momentos de fragilidad institucional<sup>3</sup>. El peso de esa alianza fue expresamente reconocido por el propio elenco gobernante<sup>4</sup>.

El giro realista marcó un punto de inflexión en la agenda externa del país: desde entonces, Argentina se comportó como un miembro responsable de la comunidad occidental, junto a Estados Unidos, en los grandes temas<sup>5</sup>. Ello incluyó la renuncia a liderar movimientos contestatarios del orden internacional vigente, a partir de la coordinada Norte-Sur (si bien se conservó el objetivo prioritario de trabajar por la distensión en América Central, junto con otros Estados latinoamericanos). En lo económico, consistió en la aceptación de que no había alternativa al ajuste interno y al comportamiento externo ortodoxo.

## LA BÚSQUEDA DE LA RECONEXIÓN (1989-1995)

Carlos Menem asumió la Presidencia de la Nación en julio de 1989, precedido por multitud de mensajes contradictorios y ambiguos sobre la que sería su política exterior. Desde un primer momento, el presidente sorprendió a propios y extraños –lo que sería una constante de su Gobierno– con el nombramiento de Domingo Cavallo, un

economista independiente (es decir, no peronista) y sin ninguna experiencia diplomática al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores, en un claro indicio del nuevo perfil que impondría a su política exterior.

La diplomacia radical había partido de visualizar a Argentina como un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo (PVD). La diplomacia menemista, en cambio, redefinió el concepto de occidentalidad: de ser éste un concepto ético-cultural, se transformó en un término cargado de connotaciones políticas y económicas. Ser occidental implicaría en adelante un estrecho alineamiento político-económico con los países de ese bloque, y en particular con su líder: Estados Unidos. Occidentalidad y no alineamiento pasaron a ser términos incompatibles.

El tercer elemento del diagnóstico radical –Argentina como PVD– también fue absorbido por *esta marcha forzada* hacia la occidentalización. Subdesarrollo y occidentalidad se transformaron en los dos extremos opuestos de un *continuum*: Argentina se encontraba próxima al primero por años de políticas equivocadas; un decidido golpe de timón la colocaría progresivamente cerca del otro extremo, en el que había estado y del que nunca debió alejarse.

Para este discurso, mientras Argentina estuvo estrechamente alineada con el bloque occidental, todo fueron luces; la decadencia se desencadenó a partir de su *desconexión*<sup>6</sup>. El diagnóstico para la recuperación era claro: el objetivo prioritario de la política exterior argentina sería la *reconexión* del país al mundo, entendida ésta en clave de bajo perfil en temas políticos y de priorización de los temas económicos<sup>7</sup>.

Por ello fue deliberadamente borrada la barrera entre la agenda económica exterior y la agenda político diplomática, a través de una relectura del *interés nacional* de Argentina en clave económica, con una subordinación relativa de los demás elementos de la agenda externa a aquellas necesidades. Ya no se evitaría la *contaminación* de ventanillas, sino todo lo contrario; en adelante, sería un objetivo intencionadamente perseguido: el desarrollo económico vendría a partir de una sintonía política a largo plazo con los países líderes de Occidente.

La *reintegración* a Occidente señalaba el rumbo para la superación de la decadencia argentina, en un camino que si bien exigía un *peaje* (es decir, un costo en términos de ajustes internos y externos) prometía beneficios muy superiores:

“Nosotros queremos pertenecer al Club de Occidente. Yo quiero tener una relación cordial con los Estados Unidos y no queremos un amor platónico. Nosotros queremos *un amor carnal* con Estados Unidos. Nos interesa, *porque podemos sacar un beneficio*” –del canciller Di Tella; destacado en cursiva propio– (Página 12, 1990).

Es evidente la mutación en los parámetros ordenadores a partir de los cuales se diseñaron la política exterior alfonsinista y la menemista: de la búsqueda de la *independencia* a la búsqueda de la *reconexión*.

Los primeros años de la diplomacia peronista se dedicaron con ahínco a la eliminación de los obstáculos –en palabras del canciller Cavallo, “superar las desconfian-

zas” – que imposibilitaran o entorpecieran esa reconexión. En este marco deben interpretarse los gestos que desde temprano se emitieron hacia el exterior ilustrando el nuevo perfil *confiable* del presidente peronista<sup>8</sup>.

Dentro de esa línea de acción, Menem dio un paso importante a finales de septiembre de 1989 con su visita oficial a los Estados Unidos, convirtiéndose en el primer presidente peronista en visitar ese país. Allí hizo explícita su propuesta de relación bilateral con la Gran Potencia: entablar relaciones *excelentes y fluidas*, basadas en el apoyo político argentino a las posturas norteamericanas a escala global, en particular en temas sensibles para los Estados Unidos –tales como terrorismo o narcotráfico–, a cambio de un decidido apoyo financiero y económico por parte de Washington.

La nueva diplomacia hizo de la construcción de un vínculo sólido con Occidente, y con EEUU en particular, su objetivo central. Ello determinó una serie de cambios en las políticas ensayadas hasta entonces por la diplomacia argentina (Malvinas, Guerra del Golfo, Proyecto Cóndor y política nuclear, Crisis Centroamericana, Movimiento de los No Alineados).

## CULTURA POLÍTICA, OPINIÓN PÚBLICA

Un hipotético viajero que hubiese visitado Argentina en vísperas de las elecciones presidenciales de 1983 y 1989, hubiese encontrado importantes diferencias entre lo que los argentinos pensábamos en uno y otro momento.

### Las elecciones de 1983

En 1983 la sociedad argentina se encontraba marcada profundamente por las consecuencias de un período traumático. La llamada *Guerra Sucia* y la Guerra de Malvinas habían sido verdaderos puntos de inflexión en los valores políticos de la sociedad argentina: años de inescrupulosas políticas de poder, llevadas a cabo basándose en alianzas secretas, sin participación popular alguna, crearon en la sociedad una demanda de regeneración democrática.

Esta demanda fue captada por el líder radical, que desde un principio hizo de ella el eje de su discurso, en el que subrayó dos ideas: su concepción de la democracia real –opuesta a la meramente formal– como movilización y participación ciudadana continua y la necesidad de una *ética* de Gobierno<sup>9</sup>. La revalorización de los aspectos éticos de la política se proyectó en la inserción externa del Estado, bajo la forma de la aspiración a constituirse en *potencia moral*.

Otro aspecto relevante de la cultura política argentina de ese momento fue la demanda de *intervencionismo estatal*. La enorme mayoría de la población (y de la clase

política), pese a ser profundamente individualista, paradójicamente demandaba al Estado y al Gobierno una activa presencia en la economía (Catterberg, 1989). Todavía estaban frescas las consecuencias de las poco afortunadas aperturas ensayadas por los militares, por lo que no es de extrañar que ambos partidos mayoritarios hayan incluido en sus plataformas programas que apoyaban una activa intervención estatal en la vida económica. Esa demanda proteccionista e intervencionista del electorado entró rápidamente en colisión con los presupuestos básicos de la administración Reagan y condicionó las opciones del Gobierno democrático.

También resulta destacable el *antinorteamericanismo* de la sociedad argentina en el momento de restaurarse la democracia. Revisando el contenido de los debates preelectorales, surge a primera vista la presencia de *issues* sumamente trascendentes y con importantes connotaciones ideológicas: las secuelas de la represión militar, las secuelas de la guerra por Malvinas y el manejo de la deuda externa. En estos temas hay un denominador común: el relevante papel jugado por Estados Unidos. Dicho papel no podía tener connotaciones más negativas de cara a la opinión pública: aliados externos de la dictadura militar, aliados de los británicos en la contienda militar y sostenedores de las políticas recesivas del FMI.

Por ello, el fuerte antinorteamericanismo de la sociedad argentina a principios de los ochenta era un dato de la realidad que no podía ser ignorado por la clase política argentina<sup>10</sup>. La postura antinorteamericana fue virtualmente una constante en las plataformas electorales de los partidos que compitieron electoralmente en 1983. De los cinco partidos más votados, cuatro se alinearon detrás de aquella. A riesgo de simplificar, puede afirmarse que la actitud sostenida hacia los EEUU constituye una línea divisoria que separa las dos grandes concepciones sobre la inserción externa del país que –formalmente– se enfrentaron en los comicios presidenciales.

La primera de ellas, en líneas generales, se corresponde con la orientación ideológica de Alfonsín, que puso el acento en el derecho de autodeterminación y pregonoó una inserción en el Tercer Mundo y el No Alineamiento, privilegiando las relaciones con América Latina, y buscando la reforma del orden económico internacional vigente, por considerarlo perjudicial para Argentina. En este marco de ideas, Estados Unidos es el hegemon que sostiene y vela por la continuidad del orden perverso que se busca reformar, y por lo tanto es a priori un adversario.

Esta línea de pensamiento fue compartida por el peronismo, con algunos matices más semánticos (la insistencia en la *Tercera Posición*) que de fondo. Para dar una idea de la representatividad de estos dos partidos, baste decir que ambos sumaron al 92% del total del voto popular. Más aún: dicha línea ideológica, con matices, fue compartida por el tercer e incluso el cuarto partido más votado: el Partido Intransigente –con matices todavía más radicales y antinorteamericanos, por ser un partido de izquierda<sup>11</sup>– y el Movimiento de Integración y Desarrollo, partido de corte nacionalista de derecha<sup>12</sup>.

Sobre esa cosmovisión se forjó el proyecto inicial de política exterior del Gobierno radical, y sus remanentes una vez realizado el llamado *giro realista*. Fue esa la matriz sobre la que se forjó la alianza que sostuvo la política exterior alfonsinista; alianza que incluyó a los partidos mayoritarios y a amplios sectores independientes de la clase media.

Los elementos progresistas de la agenda exterior —principalmente la política hacia Centroamérica— funcionaron como elementos compensatorios de la moderación y la buena conducta demostrada en otros aspectos de la agenda exterior, así como del ajuste sobre ajuste de la economía nacional. La *compensación* entre *créditos* y *débitos* fue un rasgo saliente de la política exterior radical, puesto que ello le permitió sostener políticas altamente funcionales al Gobierno pero difícilmente digeribles para sus bases de sostén interno. Como reconoció el propio presidente Alfonsín, su activa participación en Centroamérica se debió más que nada a razones internas<sup>13</sup>.

Una muestra del grado de consenso que rodeó a la política exterior radical fue la ausencia de críticas por parte de la clase política a la gestión del ministro Caputo, salvo por algunos cuestionamientos sobre lo que se consideró un manejo *blando* de la deuda externa (que curiosamente provinieron de quienes años más tarde instrumentarían las *relaciones carnales*; v. gr.: el futuro canciller Guido Di Tella).

### **Las elecciones de 1989**

A finales de los años ochenta las prioridades y valores dominantes en la vida política argentina eran muy diferentes de los existentes al iniciarse la transición a la democracia. Ello surge con claridad al comparar la naturaleza de los debates presidenciales de 1983 y 1989.

En los comicios presidenciales de 1983 compitieron una variedad de opciones identificables en términos ideológicos (una cercana a la socialdemocracia —UCR— se enfrentó a otra próxima al clásico populismo conservador latinoamericano —Partido Justicialista (PJ)—, más otras dos minoritarias, socialista —Partido Intransigente (PI)— y conservadora —Unión de CentroDemocrático (UCeDé)— que debatieron en torno a *issues* cargados de connotaciones valorativas e ideológicas: *liberación o dependencia*, Derechos Humanos, consolidación de la democracia, deuda externa, etc.

En 1989, en cambio, las consignas en competencia fueron dos: el *lápiz rojo* de Angeloz —que hacía referencia a un enérgico recorte del déficit fiscal— contra la *revolución productiva* de Menem —enigmática propuesta cuyo único sentido claro apuntaba a un aumento de la producción de bienes y servicios—. Dos ideas-fuerza claramente materiales, sin connotaciones valorativas e indiferenciables ideológicamente. Dos propuestas técnicas, por las que nadie daría la vida.

Por otra parte, algunos temas habían desaparecido del debate electoral: la moratoria unilateral o el abierto repudio de la deuda dejaron de ser opción electoral, así como el debate en torno a la inserción externa del país.

¿Qué había ocurrido en el ínterin? Empíricamente, los sociólogos advirtieron en la opinión pública la revalorización de los aspectos materiales de la política, por encima de sus implicancias ideológicas, éticas o morales<sup>14</sup>. Grüner describe lo ocurrido en esos años en Argentina como un *derrumbe* del que había sido durante décadas el principal *edificio simbólico* y referente ideológico del sentido común en la cultura política argentina: el *nacionalpopulismo*. Dicha desaparición “ha producido en una anchísima franja de la sociedad, un verdadero *agujero negro* ideológico, una carencia de espacios alternativos en la cultura política, habida cuenta de que el nacionalpopulismo no fue un discurso ideológico de referencia exclusivamente para el peronismo, sino también –con múltiples variantes, claro está– para buena parte del radicalismo, la izquierda tradicional e incluso los sectores más *clientelistas* del conservadurismo” (Grüner, 1991:90).

Ese derrumbe se proyectó sobre lo que se esperaba de la política exterior: “en la visión predominante, la política exterior debe servir para ayudar al desarrollo y al crecimiento económico del país. Debe buscar negocios, lograr acuerdos comerciales con otros países, captar inversiones extranjeras y obtener ayuda económica en general (...) Los valores predominantes, además, llevan a la gente a preferir soluciones no conflictivas a los problemas, una aproximación pacífica hacia las naciones con las que mantenemos vínculos importantes y una actitud general de compromiso con un status quo internacional democrático, estable y no violento. En tanto se percibe que la política exterior se orienta en términos de esos valores, tiende a aceptársela” (Mora y Araujo et al., 1992:223).

También sobre quiénes debían ser los compañeros preferenciales del país en ese proceso: “las preferencias del público en 1985 se orientaban claramente hacia los países de América Latina, seguidos por el grupo de países desarrollados de Occidente (Estados Unidos, Japón y Europa Occidental). En 1987 la situación se invierte y este grupo de países pasa a ocupar el primer lugar en las preferencias, seguido por América Latina. Desde ese momento, y de manera progresiva las opiniones en favor de Estados Unidos, Japón y Europa Occidental fueron cada vez más favorables, en detrimento de las adhesiones hacia el conjunto de países latinoamericanos (...) En la actualidad (1991) estrechar vínculos prioritarios con los países del ‘primer mundo’ es preferido por el 70% de la población, mientras que un 15% prefiere América Latina. Los países que pertenecieron a la órbita comunista, y aquellos que forman parte del grupo de Países No Alineados–Tercer Mundo mantienen un nivel de adhesión relativamente estable que no supera el 3% en cada caso (...) Dentro de este bloque de países del ‘primer mundo’, Estados Unidos es el que genera mayor grado de adhesión (45%), seguido por Japón (16%) y en tercer lugar el conjunto de países de Europa Occidental (9%)” (Ibid: 239)<sup>15</sup>.

De la lectura de estas citas surgen dos deducciones: la primera y más obvia, es que el estado de la opinión pública fue funcional a la nueva política exterior menemista. La segunda es que, en tanto y en cuanto el autor señala una evolución de varios años, hay elementos para pensar que no se trata de un fenómeno coyuntural sino que marca una tendencia.

Por ello, puede afirmarse que el cambio señalado en las percepciones y valores alcanza una profundidad tal que modificó aspectos relevantes de la cultura política argentina, modificando las bases del consenso sobre el que se construye la política exterior.

Dicho proceso, descrito por Russell como *aprendizaje social* (Russell, 1994:22), puede sintetizarse en dos grandes lecciones:

- necesidad de concentrar esfuerzos en el plano interno: los intentos por transformar las estructuras internacionales fueron estériles; el revertir la decadencia argentina dependerá principalmente del esfuerzo propio. La economía argentina necesita corregir sus desequilibrios (un Estado deficitario es rehén de sus prestamistas, locales y externos, y llega a desestabilizar al sistema político) e internacionalizarse;

- necesidad de adaptarse al sistema económico global: los circuitos de comercio y de crédito internacional –público y privado– tienen sus propias reglas, sobre las que Argentina no puede operar. Por lo tanto, el país debe adaptarse internamente a fin de incorporarse a las mismas, único camino al desarrollo<sup>16</sup>.

El aprendizaje de estas grandes lecciones supuso, a su vez, otros fenómenos culturales. Entre ellos, y utilizando un concepto sugerido por Tulchin, *el fin del excepcionalismo argentino*; es decir, de la creencia de que Argentina podía estar más allá de las consecuencias de lo que ocurría en el mundo, *protegida* y desconectada de él.

“Me refiero a la tradición de país excepcional, el país exento de las consecuencias de sus acciones internacionales (...) Hemos visto que en la actitud oficial a lo largo de los años ha habido una presunta disyunción entre los acontecimientos internos y externos excepto en un sólo campo o tema, la maximización de la venta de los productos primarios de la nación al mejor precio posible” (Tulchin, 1990: 285), por cuanto durante décadas –mediante sustitución de importaciones – prácticamente el único *link* relevante de Argentina con el resto del mundo fue la colocación de su producción agropecuaria<sup>17</sup>.

Sobre el *derrumbe* señalado, y en torno a estas ideas, se construyó un nuevo consenso social, tanto a nivel de la opinión pública como de la dirigencia política. En palabras del sociólogo Mora y Araujo, “pocas veces tuvimos los argentinos tantas convicciones, tantos puntos de acuerdo, tantos diagnósticos y tantas esperanzas en común” (Mora y Araujo, 1990:14). En función de este nuevo consenso, el espectro ideológico del debate se estrechó dramáticamente.

En el ámbito de la clase dirigente, el consenso pudo advertirse en el simple hecho de que gran parte de las ideas que expuso el candidato Angeloz durante su campaña fueron las que finalmente llevó a la práctica su oponente victorioso: “Menem no tiene hoy oposición, precisamente porque está aplicando el programa de la oposición –o más precisamente, el que la sociedad les ha impuesto a ambos–” (ibid).

Un hito en la conformación del nuevo consenso a nivel de la opinión pública lo constituyó el acto público del 6 de abril de 1990, convocado por el Gobierno en apoyo a sus políticas. Allí, para sorpresa de muchos (incluso del propio oficialismo), se cons-

tató la emergencia de *un nuevo espacio político* en la sociedad argentina, nucleado en torno a determinadas ideas-fuerza, “con capacidad para superar rótulos políticos preexistentes y nuclear voluntades y sectoriales de manera independiente” de los partidos políticos tradicionales y de sus posturas (Somos, 1990a). Este acto marcó con claridad algo obvio: si la gente no se acercaba a los partidos, los partidos debían acercarse a la gente, y a lo que ella pensaba.

La relación entre las nuevas percepciones y la nueva política exterior se hace evidente al recordar el consenso que rodeó en su momento a la política exterior radical y a sus presupuestos ideológicos. Es decir que a grandes rasgos puede afirmarse que *en 1983, al igual que en 1989, Gobierno, oposición y sociedad buscaron, en el terreno de la política exterior, las mismas cosas*. Es decir, que en ambos momentos tomados fotográficamente, todos ellos convergieron en torno a un consenso básico que sostuvo una determinada inserción externa. En palabras del canciller Guido Di Tella:

“¿quienes son los sectores importantes de la opinión pública que se oponen a lo que se está haciendo en el país? La mitad de la oposición se declara claramente a favor, aunque dice que lo haría mejor; pero está de acuerdo con el modelo. La otra mitad, uno sospecha que lo único que le falta para estar de acuerdo es gobernar, porque el Gobierno nos unifica a todos...” (Di Tella, 1991:22).

El canciller hace referencia a un punto interesante: el ejercicio del Gobierno unificó las percepciones de la clase política argentina. La dirigencia política con acceso al poder (peronistas y radicales) fue pionera en el cambio cultural, acompañada por amplios sectores de las clases medias. A partir de este núcleo y reforzados por el éxito de políticas asociadas a esas premisas culturales, el cambio se expandió al resto de la dirigencia política y la opinión pública, consolidando el consenso hasta prácticamente excluir algunos puntos del debate electoral (v.gr.: “economía abierta” vs. “economía cerrada”; y en el plano externo, “desconexión productiva” vs. “reconexión”).

Pensamos que el origen de este proceso se encuentra en el fenómeno de aprendizaje social a partir del rechazo a experiencias frustrantes y la imitación de experiencias exitosas, en una doble vertiente: interna y externa.

En el plano interno, se evidenció la decadencia de Argentina como nación, que alcanzó su punto culminante en la hiperinflación. La *hiper*, como se la conoció popularmente, marcó un hito en la conciencia colectiva, equiparable al que en su momento tuvieron la Guerra de Malvinas y la *Guerra Sucia* como refuerzos de la vocación democrática de la sociedad argentina. La *hiper* golpeó duramente a la sociedad argentina, pulverizando varios de sus mitos en los que se había formado como nación de inmigración: el país de la abundancia, en el que el hambre no tiene cabida, el país de las amplias clases medias nacidas a imagen y semejanza de las existentes en sus *madres patrias* europeo, occidentales. Todo ello parecía esfumarse. La *hiper* mostró que el abismo no estaba tan lejos; el abismo estaba a un paso y debía hacerse algo al respecto: había que cambiar.

## LAS SEÑALES DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Por su propia naturaleza, los Estados compiten continuamente entre sí. De esa competencia surgen ganadores y perdedores, cuyas experiencias exceden a sus protagonistas: su impacto se proyecta hacia el resto de las naciones y puede, eventualmente, *modificar los términos del debate político o el contenido de las políticas públicas aplicadas internamente*. Como principio, puede afirmarse que el resto de los Estados tenderá a imitar las experiencias de los ganadores y a rechazar las de los perdedores, en un proceso de socialización y aprendizaje contínuo de sus élites y sus opiniones públicas<sup>18</sup>. En este artículo denominamos a la proyección de esas experiencias sobre el conjunto de las unidades estatales *señales*.

En el punto anterior se sostuvo que gran parte del cambio en la política exterior se debió a un cambio sustancial y perdurable en la cultura política argentina, el cual no tuvo una dinámica meramente interna, sino que incluyó el procesamiento a nivel local de una serie de *señales* provenientes del entorno; la asimilación de una serie de fenómenos y la extracción de conclusiones a partir de ellos.

En otras palabras, un proceso de aprendizaje a través del método de ensayo y error, no sólo a partir de la experiencia propia, sino también ajena. Dichas señales pueden ser esquematizadas del siguiente modo:

### **1ª señal: cambio en la naturaleza de la competencia**

Desde la posguerra, el mundo pudo comprobar el surgimiento de un fenómeno: la fuerza creciente de naciones que favorecían el desarrollo económico por encima de la construcción de poder militar y/o territorial. Así, primero Japón y Alemania resurgieron de sus cenizas, y luego tomó forma la Europa comunitaria como nuevo modelo de potencia no militar o *civilian power* (Duchêne, 1972). En ambos casos, los intercambios externos tuvieron una gran importancia dentro del proceso de crecimiento.

El fenómeno de *rise of the trading state*<sup>19</sup> constituyó una importante señal para los Estados, cuyo contenido puede sintetizarse así: “aquellas naciones que deciden perseguir su bienestar a través del comercio, en lugar de la expansión militar, pueden concentrar sus energías en la inversión en nuevos productos, y prosperar en consecuencia en el mercado mundial. Aquellas naciones que continúan destinando sus mejores esfuerzos en la defensa militar... o buscando oportunidades para la expansión territorial, generalmente distorcionan y limitan su crecimiento económico” (Rosecrance, 1993: 128).

A partir del cambio en la naturaleza de la competencia, el éxito se obtiene a partir del liderazgo industrial y científico, *sin amenazar* a las restantes unidades estatales. Por ello, la generalización de este modelo *no repele* (a través de mecanismos de reequilibrio del poder) *sino que atrae* a otras naciones, ofreciendo importantes incentivos para la aproximación a los más exitosos. Para Rosecrance, ello originó una importante fuerza centrípeta, de atracción en torno a los principales *trading states* (ibid: 131 y ss.).

Esta fuerza de atracción se reflejó en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo –UNCTAD VIII– (Cartagena, Colombia, 1992), en el que los PVD –que hasta entonces habían mantenido posturas proteccionistas y redistributivas– adoptaron una posición prácticamente unánime en favor del libre comercio<sup>20</sup>.

¿Fue este fenómeno impuesto por algún Estado o grupo de Estados? Obviamente no: *empíricamente, la interacción señaló adonde debían dirigirse los esfuerzos y adonde no*, para optimizar los beneficios en el marco de la competencia interestatal. Los Estados pueden ignorar esa señal (es decir, un Gobierno podrá elegir por ignorar su economía, por tener una política exterior altamente ideologizada, o aun por conquistar a su vecino débil), pero ello generará un costo para el rebelde.

### **2ª señal: países en ascenso, países en descenso**

En los años ochenta surgió un nuevo fenómeno comercial: el ascenso vertiginoso de los llamados *tigres del pacífico* (Corea, Taiwan, Hong Kong), a los que posteriormente se incorporaron los llamados *nuevos tigres* (Malasia, Singapur, Tailandia y China). Una vez más el crecimiento económico se daba *hacia afuera*, lo que implicó un *shock* cultural importante: los únicos países que conseguían superar el atraso económico, lo hacían a partir de políticas opuestas a las que habían venido aconsejando generaciones de teóricos del subdesarrollo.

Los hechos produjeron una desmentida de los presupuestos sobre los que se habían construido las políticas de *desarrollo autocentrado*, en sus múltiples versiones: naturaleza intrínsecamente asimétrica del comercio internacional, que empobrece en lugar de enriquecer; el orden de Bretton Woods fue erigido para provecho exclusivo de los EEUU como potencia hegemónica; dicho orden perverso puede ser superado mediante la desconexión y/o la alianza de los países del Sur empobrecido en confrontación con el Norte explotador. Este supuesto se basa a su vez en otros: coincidencia objetiva entre los países del Sur y ausencia de coincidencias entre países del Sur y del Norte.

En paralelo al ascenso asiático, América Latina, que había basado su industrialización en la sustitución de importaciones, se derrumbaba en un proceso de decadencia económica que se remontaba a la década de los sesenta. En un contexto de frustración generalizada, los países que intentaron con su ejemplo liderar un movimiento regional de *desconexión*<sup>21</sup> consiguieron el efecto contrario: el descontrol de las variables económicas que siguió a esos intentos alejaron aun más la posibilidad de una moratoria unilateral generalizada.

Por último, durante los años ochenta se produjeron dos transiciones exitosas, de particular impacto sobre los dirigentes latinoamericanos: España y Chile. En 1986, la primera ingresó como miembro pleno a las Comunidades Europeas. Dicho paso fue la culminación de un proceso de décadas de integración política y económica en Occidente, en un Estado que algún momento había flirteado con el no alineamiento. Además, constituyó la certi-

ficación simbólica de la condición de España como país desarrollado, un Estado que pocas décadas atrás había sido *receptor de ayuda al desarrollo* (incluso de Argentina).

Chile, por su parte, protagonizó una transición a la democracia con la economía más sólida y estable de toda la región, pese a ser un país pequeño y sin abundancia de recursos naturales. La clase dirigente latinoamericana se vio obligada a reconocer que el dictador Pinochet, dentro de un régimen estructuralmente deplorable, había realizado algunas opciones de política económica interesantes de imitar.

### **3ª señal: los límites de la ideología**

La experiencia mostró que las *success stories* internacionales no siguieron un patrón definido en términos de las ideologías tradicionales (derecha vs. izquierda). Por el contrario, la realidad mostró triunfos y fracasos en regímenes de derecha y de izquierda. La línea divisoria se estableció entre aquellos regímenes que se habían adaptado a la interdependencia (por ejemplo, el Chile de Pinochet, la China de Deng, etc.) y los que no. La realidad cortó transversalmente las divisiones ideológicas tradicionales, por lo que éstas perdieron parte de su poder explicativo.

Parte de esta *castración* se evidenció en las experiencias de Gobiernos socialistas de Francia y España. En aquel caso, los socialistas asumieron el poder después de promover la realización de políticas expansivas, monetarias y fiscales. A los pocos años de Gobierno, los desequilibrios de la economía se agravaron y se inició una fuga de capitales, por lo que Mitterrand se enfrentó a una opción de hierro: o Francia cerraba sus fronteras, o se adaptaba internamente a las reglas de una política y economía abiertas. El camino elegido fue el segundo (1983).

En el caso español, la experiencia de Gobierno del PSOE también mostró las limitaciones que una sociedad abierta impone a las recetas tradicionales del socialismo. Así, salvo algún detalle casi *folklórico* (la expropiación de Rumasa), el Gobierno de Felipe González se desarrolló dentro de la más estricta ortodoxia económica<sup>22</sup>.

En el campo del *socialismo real*, la experiencia china resultó llamativa. A partir de 1978, la economía de ese país —de desempeño mediocre hasta entonces— inició un proceso de adaptación interna a la economía mundial, que la llevó a protagonizar un proceso de vertiginoso crecimiento con pocos antecedentes a nivel mundial.

A partir de estos hechos, tanto la izquierda como la derecha adaptaron su discurso a la nueva realidad: de ese modo, fueron desapareciendo del debate político —en donde fue posible debatir— las propuestas de cualquier signo ideológico que abogaban por la autarquía. En los últimos años, el mayor esfuerzo de adaptación provino de la izquierda, que debió reformular varios de sus presupuestos básicos. En la percepción de la llamada nueva izquierda, “ya no basta con pensar en respuestas nacionales frente a las reglas de juego mundiales. Ahora cualquier política económica progresista tiene que pensar en la competencia dentro de un sistema mundial (...) *Las reglas del juego no*

*son de izquierda ni de derecha, sino que son reglas de juego globales que hay que aceptar.* El problema es cómo pueden ser introducidas en el país defendiendo –en el caso de la izquierda– a los sectores populares...” –destacado en cursiva propio– (Somos, 1991:29)<sup>23</sup>.

Términos como inflación, déficit fiscal o exportaciones dejaron de ser patrimonio de la derecha. Políticas activas en infraestructura o educación dejaron de serlo de la izquierda. La experiencia internacional generó, a partir de la socialización de sus élites, un consenso en torno a los conceptos de democracia y capitalismo –si bien, en ambos casos, con infinidad de matices–; es decir, sociedades y economías abiertas<sup>24</sup>.

Esta última afirmación debe relativizarse: lo que aquí se señala es sólo una tendencia. Dicho movimiento de homogenización no es uniforme ni lineal, y mucho menos universal. Existen *marchas atrás* e *islas* que no son alcanzadas por el mismo. Sin embargo, ese fenómeno alcanzó una importancia tal (y todo parece indicar que su expansión continuará) que justifica el hablar de una tendencia global.

Desde una perspectiva latinoamericana, resulta particularmente interesante la evolución de un intelectual como Fernando Henrique Cardoso, quien junto con otro brasileño, Celso Furtado, y un argentino, Raúl Prebisch, fueron los más notorios teóricos de la escuela de la dependencia o *cepalina*. Cardoso confirma la hipótesis del surgimiento de un nuevo consenso global a partir del aprendizaje: “Soy una izquierda moderna, la izquierda viable; la otra es la que todavía no comprendió que el mercado existe. La izquierda moderna ya no es estatizante. Ha comprendido la dinámica de la sociedad civil y los movimientos sociales; *ha comprendido que hubo una fusión entre la sociedad liberal y la tradición socialista*” –destacado en cursiva propio– (Clarín, 1995a).

A partir de un intenso aprendizaje ocurrido durante los años ochenta “la latinoamérica de los setenta y los noventa son dos mundos bien distintos. Grandes partidos como la Alianza para la Revolución Americana (APRA) en el Perú o el peronismo en Argentina ya no hablan de luchar contra el imperialismo. Hoy las élites políticas (latinoamericanas) se disputan el favor de los Estados Unidos” (Clarín, 1995b).

#### **4ª señal: el fin de la bipolaridad**

La desaparición del orden bipolar coronó un proceso de décadas de transformaciones del sistema internacional, y contribuyó a profundizarlas. A los fines de este estudio, dicha transformación resultó relevante en dos sentidos:

##### Valor simbólico:

La decadencia y posterior desaparición de la URSS constituyó un duro golpe en el imaginario político universal. Varias generaciones se formaron políticamente con la Unión Soviética como símbolo de desarrollo acelerado y autocentrado, de desafío al sistema económico global.

“Desde mediados de la década de los setenta, el estancamiento de las economías centralizadas del mundo socialista dañó seriamente el atractivo del socialismo en todo el mundo. En este período, las fuerzas más dinámicas en la economía mundial fueron los Nuevos Países Industrializados, que emplearon estrategias de crecimiento hacia afuera, con apoyo gubernamental, para catapultarse hacia el desarrollo. Sus logros, absolutamente contradictorios con los presupuestos y expectativas soviéticas, *pulverizaron la tesis de que la autarquía, sino la autarquía socialista, era el único camino a la prosperidad económica...* Luego de una generación de ensayos en diversos escenarios del Tercer Mundo, desde Cuba a Vietnam, pasando por los desastres del socialismo africano, la promesa socialista había perdido gran parte de su atractivo y credibilidad. *La economía soviética se había convertido de un modelo de éxito a un anacronismo*” (Deudney e Ikenberry, 1991:104).

El fracaso de la experiencia soviética demostró, entre otras cosas, que ni un gigante de escala continental, con abundancia de recursos humanos y materiales, con alimentos y energía, podía darse el lujo de la autarquía. Además, hizo evidente que la línea divisoria entre la alta y la baja política había desaparecido para siempre: al momento de su derrumbe estrepitoso, la URSS contaba con todos los instrumentos de poder relevantes desde una perspectiva *realista*<sup>25</sup>. Desde entonces una *economía abierta y dinámica ya no es sólo un objetivo económico; también es una cuestión de seguridad*.

La calamitosa situación económica en la quedaron los Estados de la Europa Oriental –que habían partido en la posguerra en igualdad de condiciones que sus pares de la Europa Occidental y optaron por la autarquía– fue otra *luz roja* que advirtió sobre los costos de la misma.

La desaparición del bloque comunista terminó de confirmar lo que había venido tomando cuerpo por décadas: la idea de *soberanía* política y económica en su versión clásica westfaliana, era un concepto anacrónico que había perdido utilidad para la comprensión y administración de la realidad.

#### Distensión estructural:

La desaparición de la URSS alteró por completo la estructura de poder interestatal, y modificó el carácter de las agregaciones políticas internacionales. De bloques claramente estructurados en torno a criterios ideológicos (por ejemplo, capitalista, comunista y no alineado), se pasó a un escenario más incierto, en el que el comercio y la geografía adquieren un peso mayor. Por lo tanto, las agendas nacionales ya no reflejan claramente una línea divisoria entre amigos y enemigos: los puntos de conflicto y cooperación se superponen hasta confundirse.

La bipolaridad funcionó como freno al aumento de la interdependencia<sup>26</sup>. La tensión estructural del enfrentamiento global funcionó como una fuerza centrífuga, de desconexión inter-bloques. A los miembros de las alianzas les impuso altos gastos de

defensa, y a los Estados periféricos, la necesidad de políticas *defensivas* que redujeran los riesgos de quedar *atrapados* en una confrontación ajena. Su desaparición hizo entrar en crisis a las agregaciones políticas que cumplían esa función de desconexión defensiva, principalmente al Movimiento de Países No Alineados, que inició a partir de 1989 un proceso de crisis y transformación.

El nuevo escenario tornó obsoletas las tradicionales políticas *defensivas* (como el no alineamiento) de los Estados periféricos y aumentó –por innecesario– el costo relativo de la autarquía. Por ello, para un país como Argentina la cercanía a los Estados Unidos *dejó de ser un riesgo per se y a priori*; o por lo menos, no lo es más que la cercanía a cualquier otro país mucho más poderoso que ella (como Brasil). En los noventa, ya no existen *cucos* en política exterior.

### **5ª señal: el aumento de la interdependencia**

Durante las últimas décadas tuvo lugar un progresivo aumento de la integración económica y política mundiales. Ello se reflejó en el refuerzo de algunos regímenes políticos y económicos internacionales y la importancia que fueron adquiriendo algunos organismos intergubernamentales (OIG). La Unión Soviética, que en un principio había intentado recrear en el campo socialista una red funcional paralela al sistema de OIG nucleado en torno a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fue integrándose paulatinamente a esta última órbita y socializándose en ella (Deudney, Ikenberry, 1991: 109)<sup>27</sup>.

Puede señalarse como hito relevante de socialización –y de homogeneización de valores ético-políticos– la decisión de la URSS (6 de marzo de 1989) de acatar las decisiones del Tribunal Internacional de La Haya sobre Derechos Humanos. En los años noventa, el respeto a los Derechos Humanos llegó a convertirse en un patrón de legitimación de regímenes políticos prácticamente universal.

En economía, el aumento de la interdependencia se reflejó en la importancia creciente de los intercambios comerciales internacionales, la globalización de los procesos productivos y el refuerzo de los regímenes internacionales que involucran cuestiones comerciales o financieras. Cabe señalar como hitos el ingreso soviético en regímenes que partían de presupuestos opuestos a los que habían dado origen a ese Estado: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), FMI, Banco Mundial, etc.<sup>28</sup>.

La creciente integración del régimen financiero internacional resultó decisiva para la política exterior del Estado argentino, sumamente expuesto en ese flanco. Aquél ya había demostrado ser un condicionante mayúsculo de la política exterior argentina durante la década de los ochenta. En los años noventa, el fenómeno se acentuó.

En primer lugar, el ingreso a los regímenes financieros por parte de los Estados *antisistema* dejó en claro la falta de alternativas: la izquierda comunista argentina, por ejemplo, había reivindicado la opción del *default* y del *cambio de bando* internacional. En los años noventa, los mercados de capitales de las naciones de los ex “segundo

mundo” y “tercer mundo” se incorporaron masivamente a los circuitos privados de créditos, hasta entonces limitados a los Estados occidentales.

En segundo lugar, el movimiento financiero se hizo más autónomo de la voluntad de los Gobiernos. La avidez mundial de capitales, sumada a la liberalización financiera reforzó el margen de autonomía de la comunidad financiera internacional (Leser, 1995). Por otra parte, así como durante los años setenta los bancos sustituyeron a los Gobiernos como canales de crédito, en los noventa aquellos fueron a su vez sustituidos por una red invisible de pequeños y medianos inversores, sin una estructura de negociación centralizada. Si en los ochenta era posible postergar algún ajuste a cambio de concesiones políticas a un Gobierno con poder de influencia sobre bancos u organismos internacionales, en los años noventa dejaría de serlo<sup>29</sup>.

La consolidación de este actor no-estatal de las relaciones internacionales, descentralizado aunque con criterios sumamente homogéneos sobre cómo debe manejarse una política económica (e incluso una política exterior), disminuyó el margen de manobra de los *decision makers* nacionales<sup>30</sup>: ignorar este condicionante puede llevar a consecuencias sumamente gravosas (fuga de capitales, devaluaciones, recesión, etc.).

## PAULATINO PROCESO DE APRENDIZAJE

A finales de los ochenta se había instalado en la clase dirigente argentina una fuerte percepción de agotamiento de las políticas ensayadas hasta entonces, y un consenso sobre la necesidad de cambios. Las limitaciones impuestas por la realidad forzaron un replanteo de las bases mismas sobre las que se había construido la política de masas argentina durante medio siglo.

El presidente Alfonsín resultó el caso más notorio de ese proceso de aprendizaje:

“A veces nos equivocamos en los cambios básicos que debíamos llevar a cabo. Por *error de diagnóstico* en algunas oportunidades, por falta de perseverancia en la aplicación de las políticas o mal cálculo de los tiempos en otras. Y aunque honradamente pienso que se hizo mucho, si no avanzamos al ritmo que queríamos para transformar de raíz a un *sistema económico perverso, para modernizar a un Estado burocrático e inmanejable, para quebrar de cuajo con un funcionamiento cerrado de la economía, de espaldas al mundo y poco eficiente*, eso queda como parte de una herencia que otro Gobierno constitucional deberá completar” —destacado en cursiva propio— (Alfonsín, 1989:12).

La magnitud del aprendizaje se aprecia al comparar estas reflexiones, expresadas en la última etapa de su mandato, con el que había sido su pensamiento al asumir la Presidencia de la nación.

Tanto Alfonsín como Menem declamarían profundas diferencias sobre la interpretación que cada uno de ellos da a conceptos como aproximación al mundo o a Occidente, privatizaciones, apertura e integración al mercado global, etc. Sin embargo, en los hechos, las diferencias resultan más de forma que de fondo. Ello nos coloca frente a un hecho innegable: el surgimiento de un nuevo consenso a nivel de la clase dirigente con posibilidades de acceder a la dirección del Estado. No se intenta sostener la *muerte del debate ideológico* ni el *fin de la historia* (Fukuyama, 1992), sino simplemente señalar el acotamiento del mismo, merced a un aprendizaje social realizado a partir de la asimilación de fracasos y éxitos, locales y externos.

La continuidad de este proceso de aprendizaje es más fácil de rastrear en los hechos políticos que en el discurso, más expuesto a la dinámica de confrontación electoral. Así, es posible rastrear líneas de *continuidad y evolución* entre las políticas exteriores de Alfonsín y Menem, si bien ambas partieron desde discursos prácticamente opuestos.

Por supuesto, no se lleva la continuidad al punto de sostener que ambas diplomacias fueron lo mismo. Sólo se intenta apuntar, como lo ha hecho Russell, que “creo que es importante reconocer que la *relación madura* tenía muchos más puntos de convergencia con la Casa Blanca que lo que normalmente se supone y que la *relación carnal* no es puro alineamiento, como también se supone erróneamente” (Russell, 1994: 25). Es decir: las diferencias se encuentran más en el terreno de lo simbólico que en lo real.

En la etapa radical, la inserción externa argentina pretendió construirse a partir de la búsqueda de múltiples puntos de apoyo externo, en lo que se llamó la política de los *veinte frentes*. Sin embargo, la dinámica dictada por las necesidades del Estado llevaron a concentrar las energías de la diplomacia argentina en dos frentes: los países desarrollados –fundamentalmente Estados Unidos– y América Latina –principalmente Brasil–. También la prioridad entre ambos fue dictada por la fuerza de los hechos, muy a pesar de las convicciones en contrario de la dirigencia de entonces. Nadie podría poner en duda que *Estados Unidos acabó siendo uno de los principales aliados externos de Argentina* a fines del Gobierno de Alfonsín (¿se podía imaginar algo así en 1983?).

Sobre esa experiencia, la diplomacia peronista partió del presupuesto de la *reducción del mapamundi* en el accionar externo y de construcción de *relaciones carnales* con Estados Unidos.

Si bien había partido del objetivo de evitar la *contaminación de ventanillas*, en los hechos la diplomacia radical se fue economizando, a pesar de los deliberados esfuerzos de sus protagonistas por soslayar este hecho. A partir de 1989 ello dejó de ser un hecho vergonzoso y se asumió como una necesidad del Estado.

La contrapartida de aquel proceso fue la paulatina renuncia de la Cancillería argentina, a partir del giro realista y hasta 1989, a asumir el rol de potencia moral en la escena internacional. Dicha renuncia encuentra continuidad con el llamado *bajo perfil* diplomático de la política exterior menemista, que no es otra cosa que el asumir la inca-

pacidad del Estado argentino para sobresalir en la política mundial. Ello fue también una imposición de la realidad; el gran paso de la diplomacia menemista fue hacer explícito lo que la realidad había mostrado como inevitable.

¿Cuál fue la fuente de este aprendizaje? Los políticos son hombres destinados a administrar la realidad; ella es la materia prima fundamental de su trabajo. Y durante los años ochenta la realidad les dio poderosos mensajes. En lo interno, la realidad argentina sólo mostró luces rojas: un Estado rico en recursos naturales, sin grandes fracturas raciales ni religiosas, con una población instruida, no lograba revertir una decadencia de décadas... ¿Dónde buscar soluciones? ¿Dónde buscar alternativas? La respuesta fue esta: en el exterior.

Durante los años ochenta el entorno externo emitió importantes señales. Pequeños Estados con menores dotaciones de recursos que Argentina, o que habían partido de situaciones más críticas, la habían dejado muy atrás en la carrera por el desarrollo.

¿Quiénes habían sido los *ganadores* y quienes los *perdedores* en la competencia internacional? Los últimos se distinguían claramente por haber optado por uno de estos caminos, o por ambos: favorecer la construcción de poder militar y la búsqueda de la autarquía. En los años noventa, paradójicamente, un Estado rebosante de *poder* (en términos militares) puede resultar impotente, y una nación extremadamente *autárquica* (es decir, con escasos intercambios con el exterior) puede resultar muy poco autónoma.

Los *ganadores* se distinguían en cambio por haber aceptado la necesidad de contar con sociedades y economías abiertas, y haber buscado a partir de esas premisas mejorar su inserción externa en una economía y política mundial cada vez más integrada.

Esas experiencias se proyectaron sobre los valores políticos que sostienen la política exterior argentina y los modificaron ¿Cómo sintetizar esos cambios?

En primer lugar, puede citarse la renuncia a la realización de políticas externas de poder, por resultar contraproducentes<sup>31</sup>. La idea ya estaba presente en la política exterior radical; sin embargo, existían algunos resabios. El caso paradigmático fue la construcción del misil Cóndor II, que más allá de la retórica sobre su utilidad civil y tecnológica, fue un proyecto claramente militar, con implicancias sobre la seguridad latinoamericana y de otras regiones (principalmente Oriente Medio<sup>32</sup>). Pese a su discurso pacifista, no fue otro que el presidente Alfonsín quien autorizó, mediante un decreto secreto (n° 604/85 del 9 de abril de 1985), el nacimiento de dicho proyecto<sup>33</sup>.

No fue precisamente la conciencia pacifista del presidente Menem lo que llevó a la desarticulación del proyecto: en los planes iniciales del Gobierno estaba la continuación y exportación del proyecto; la idea no pudo materializarse por la férrea oposición del Departamento de Estado norteamericano. Sin embargo, también es cierto que en los años noventa “ninguna fuerza mayoritaria del país (...) defendería la iniciación o continuación de un proyecto con las características del Cóndor II” (Russell, 1994: 24).

En segundo lugar, puede mencionarse la toma de conciencia de la futilidad de la confrontación con los Estados Unidos como eje estructurante de la política exterior. Y

ello no fue un cambio menor, puesto que se trata de una característica de la política exterior argentina más que centenaria<sup>34</sup>, con continuidad a lo largo de los más variados Gobiernos y entornos externos. Asociado a ese aprendizaje está el de la inconveniencia de integrar, e incluso liderar, agregaciones políticas de países del Sur con miras a la confrontación con el mundo desarrollado.

Es cierto que esa idea también estuvo presente en la diplomacia alfonsinista. Sin embargo, es válido recordar que varias de las principales figuras del Gobierno de Alfonsín “buscaron acumular capital político retorciendo públicamente la nariz del Tío Sam” (Tulchin, 1986: 286), sobre todo en la etapa previa al giro realista.

En tercer lugar, puede señalarse la toma de conciencia de la importancia del comercio como motor de desarrollo y de dinamismo tecnológico. Como se dijo, la barrera entre alta y baja política desapareció junto con la caída de la URSS: en los años noventa, tanto el desarrollo como la seguridad convergen en la necesidad de un comercio exterior activo. Por lo tanto, el *interés nacional* reclama una relectura en clave económica.

Asociada a esa idea, hay otra que podría denominarse la *revalorización de la ortodoxia*. En los años noventa el capital financiero se consolidó como condicionante mayúsculo la actuación de los Estados. En un contexto de economías abiertas, la experiencia internacional enseñó que el desconocimiento de esa realidad implica soportar altos costos (masivas fugas de capital, inestabilidad política interna). Su reconocimiento, por el contrario, posibilita el acceso al ahorro externo, fuente de crecimiento económico y estabilidad política.

Este hecho, simple e inexorable, fue profundamente asimilado por los líderes argentinos. A partir del giro realista, el discurso del Gobierno se despojó de sus aristas heterodoxas en lo económico y fue incorporando las nuevas percepciones. En un principio, la oposición no acompañó ese proceso. Sin embargo, de 1989 en adelante, aquél se profundizó y generalizó: la totalidad de la clase dirigente con posibilidad de acceso a responsabilidades de Gobierno tuvo especial cuidado en moverse dentro de un prolijo discurso ortodoxo.

Los nuevos valores alteraron los costos y los beneficios de la inserción externa del Estado argentino. Si a partir del abandono de la sustitución de importaciones, la competencia comercial externa dejó de ser una *agresión* y se convirtió en *útil* (para mantener bajos los precios, estimular la competencia, etc.); si además los mercados externos ya no fueron los del bloque socialista o los del Tercer Mundo, sino los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las economías desarrolladas pasaron de ser *estructuralmente opuestas* a ser *complementarias*. Complementariedad –si bien asimétrica– que condiciona la política exterior, bajo la forma de una fuerza de atracción hacia el centro.

Por el lado de los costos, la caída de la bipolaridad tornó obsoletos algunos elementos *defensivos* de la agenda externa argentina, tales como el mantenimiento de una distancia prudencial con Occidente y el No Alineamiento. Ello, sumado a la desaparición del atractivo de la *autoayuda* económica Sur-Sur, borraron el hipotético costo externo a priori de una cercanía a Occidente<sup>35</sup>.

Lo expuesto hasta aquí no implica que la política exterior menemista haya sido inevitable. Dentro del cúmulo de presupuestos y parámetros de la nueva política exterior, se distinguen dos esferas. Por un lado, un núcleo duro de valores y percepciones, descritos en los párrafos precedentes y construido principalmente a partir de la *adecuación y asimilación interna* de las lecciones del sistema internacional.

Este núcleo de ideas, en tanto que compartido por la clase dirigente con posibilidad de acceso democrático a la dirección del Estado, es parte del consenso que sustenta a la democracia argentina y a su política exterior. Por lo tanto, se sostiene que cualquiera hubiese sido el resultado de las elecciones presidenciales de 1989, el Gobierno entrante hubiera instrumentado una política exterior dentro esos márgenes.

Esquemáticamente, se identifican esos márgenes comunes en estos términos:

-Aproximación a Occidente, y en particular por su importancia en el hemisferio –y en el mundo– a los Estados Unidos. En otras palabras, un cambio de paradigma: de la desconexión a la reconexión.

-Lectura del interés nacional en clave económica, y bajo perfil en cuestiones políticas –sobre todo de aquellas que excedan el marco regional latinoamericano–. En otros términos, la deliberada *contaminación de ventanillas y reducción del mapamundi*.

-La inexorabilidad y conveniencia de múltiples ajustes internos a fin de hacer viable una dinámica inserción del país en la economía y política mundiales (es decir, los dos puntos anteriores). Aquí se incluyen temas como política nuclear, Proyecto Cóndor, Ley de patentes, manejo ortodoxo de la deuda externa, apertura de la economía, privatizaciones, etc.

Bajo la cláusula *ceteris paribus* –a igualdad de las restantes variables– se sostiene que el Gobierno sucesor del presidente Menem mantendrá una política exterior dentro de esas pautas.

En torno a ese núcleo duro existe una zona gris contingente, sobre la que se estructurará el debate partidista en torno a la política exterior de los próximos años. Durante la etapa 1989-1995, dicha zona gris estuvo dominada por los supuestos del *realismo periférico* instrumentado por el Gobierno, con su obsesión por forjar un vínculo privilegiado con la potencia hegemónica<sup>36</sup>.

Por su propia naturaleza, los límites de esta zona son difusos. Sin embargo, incluimos en ella hechos como la política hacia Cuba y la participación de tropas argentinas en la Guerra del Golfo; o desde el discurso, el pedido explícito de *relaciones carnales* con un Estado, en boca del responsable máximo de la diplomacia.

## ¿FENÓMENO LOCAL O VINCULACIÓN?

Podría argumentarse que el aprendizaje descrito fue un fenómeno local, acompañado por un entorno internacional peculiar. Pensamos, por el contrario, que aquél fue principalmente una respuesta adaptativa a la realidad internacional, obviamente, sin excluir el peso de factores internos. Identificamos a ese proceso de aprendizaje como una *vinculación emulativa*, es decir, aquella en la que la respuesta interna al estímulo externo asume la misma forma que él. “El mismo corresponde al efecto denominado de *difusión o demostración*, por el cual las actividades políticas de un país se perciben y se emulan en otro” (Rosenau, 1973:69).

El nexo entre las nuevas percepciones y los desarrollos externos fue expresamente reconocido en un documento de trabajo preparado por el llamado *Grupo Aspen* o de los *21 Predicadores* –nombres dados a una agrupación informal que buscó *aggiornar* el discurso del peronismo–:

“Argentina ‘no puede cerrar los ojos ante lo que sucede en el mundo’, sino hacer los cambios inevitables ‘para seguir siendo viable’ en un mundo donde la amenaza de una confrontación militar entre el capitalismo y el comunismo pasó a ser una ‘competencia por el mercado mundial entre espacios integrados’. ‘Ya no hay tercera vía. El Tercer Mundo se transformó en una categoría vacía al desaparecer la confrontación entre el Primer Mundo y el Segundo. *La tercera vía no existe más porque no hay segunda vía’...*” –destacado en cursiva propio– (Somos, 1990c:14).

La conclusión es clara: no queda alternativa a la búsqueda activa de una reconexión plena a la economía mundial. “La economía mundial (...) es la que rige la marcha de la economía en cada país, y no la macroeconomía de cada nación Estado” (ibid).

Resulta interesante señalar que dichas percepciones son prácticamente idénticas a otras citadas anteriormente (3ª señal: los límites de la ideología) provenientes de dirigentes de izquierda de otras latitudes, lo que habla de un fenómeno que trasciende a Argentina.

De la lectura de dicho documento surgen claramente 1) la necesidad de un cambio de políticas a partir de nuevas percepciones; 2) el surgimiento de nuevas percepciones a partir de fenómenos externos; 3) la inexorabilidad de la adaptación interna a un sistema global con reglas propias –dadas a Argentina y sobre las que no puede operar– con incidencia directa sobre la vida social interna (económica y política).

El radicalismo no emitió públicamente documentos similares, que expresen claramente la necesidad de adaptarse a fenómenos mundiales. Al respecto, cabe decir que la dinámica del juego político Gobierno-oposición permitiría explicar la falta de entusiasmo por parte de la UCR por convalidar como inevitables algunos ajustes internos llevados a cabo por el menemismo. Además, la experiencia argentina demuestra que fue la clase dirigente con responsabilidad de Gobierno la que debió hacer el mayor esfuerzo por adaptar su discurso a partir de las enseñanzas de la realidad.

El Gobierno de Alfonsín intentó en un comienzo (1983-1985) plasmar un proyecto de inserción externa en sintonía con las grandes líneas del consenso de los partidos mayoritarios de las últimas décadas. Apenas iniciado su ejercicio el Gobierno advirtió los obstáculos que el mundo colocaba a dicho proyecto y debió reformular su discurso, en lo que fue denominado *giro realista*: desde entonces, algunos de los demonios que se habían intentado exorcisar se convirtieron en objetivos políticos legítimos<sup>37</sup>.

El giro realista constituye a nuestro entender un punto de inflexión en la vida política argentina: el comienzo del cambio (1985). A partir de entonces se gestó un proceso, consistente en *el paulatino desgaste del consenso democrático en torno a la cultura nacionalpopulista, y su reemplazo por nuevos valores y percepciones políticas*.

Los dirigentes a cargo de la dirección del Estado, con la obligación de mediar entre lo interno y lo externo, fueron pioneros en el proceso de cambio, resistido en un principio por la oposición y la opinión pública. Por ello, durante la etapa 1985-1989 la adaptación encontró límites. En lo interno, las nuevas percepciones chocaron contra una cultura política de masas sostenida durante décadas, en la que se destacaban, por ejemplo, la tendencia al aislamiento, el antinorteamericanismo y un importante intervencionismo del Estado en todos los ámbitos de la vida social.

La política exterior radical, que en un comienzo gozó de enorme consenso, debió soportar acusaciones de *traición* en la medida que se apartó del proyecto original. Nos referimos por ejemplo a las críticas de Guido Di Tella en referencia a un manejo *blando* de la deuda externa durante la gestión radical, en boca de quien instrumentaría pocos años más tarde las *relaciones carnales* con EEUU. A lo largo de este período, el Gobierno debió navegar entre dos aguas, buscando siempre el delicado equilibrio entre sus necesidades externas y el peligro de desestabilización interna.

Sin embargo, los hechos marcaron lo inevitable de la adaptación y el cambio. En lo interno, se evidenció el agotamiento terminal del modelo de desarrollo que Argentina había instrumentado desde la posguerra. En torno a ese hallazgo se generó un enorme consenso, que para las elecciones presidenciales de 1989 abarcó a la totalidad de los dirigentes con acceso al poder, así como a gran parte de la opinión pública. Atribuimos importancia sustancial en la explicación de ese fenómeno, al *shock* derivado de las secuelas sociales de la hiperinflación.

En lo externo, el fin de la bipolaridad hizo claras y contundentes las *señales* del sistema internacional. Todas ellas apuntaron a lo inexorable y redituable de la plena apertura e integración a la economía y política globales. La concepción westfaliana de la soberanía, la autarquía económica y la desconexión política dejaron de ser instrumentos funcionales para administrar la realidad. Quienes optaron por ellas pagaron un costo inaceptable. Estas señales hicieron pleno impacto en un Estado<sup>38</sup> sumamente debilitado, y produjeron una relectura de la realidad. El resultado fue una verdadera revolución en el ámbito de la cultura política.

Desde su investidura Menem explicitó ese cambio: el líder riojano percibió la transformación que se había venido gestando, e intentó liderarlo. De otro modo, no se explica el enorme consenso que desde un comienzo gozaron sus políticas, pese a que agredían frontalmente a los que habían sido los valores políticos básicos de su partido y del país hasta entonces. A diferencia de Alfonsín, Menem no tenía una sólida formación doctrinaria, y sí una amplia experiencia en la gestión pública, por lo que pudo absorber sin mayores traumas el cambio cultural. De la mano de un Gobierno que hizo del pragmatismo a ultranza su única premisa, los nuevos valores hicieron irrupción con toda su fuerza.

El período comprendido entre 1989 y 1991 fue también de transición. Algunos de aquellos valores fueron contestados desde la oposición y sectores de la opinión pública. A partir de 1991, y de la mano del éxito en algunas políticas públicas —principalmente del control de la inflación y de la recuperación del consumo—, los mismos fueron asumidos por prácticamente todo el arco opositor y el electorado<sup>39</sup>.

En el campo de la política exterior, vimos que pese a que las políticas exteriores de Alfonsín y Menem partieron de parámetros ordenadores totalmente enfrentados (*búsqueda de múltiples puntos de apoyo externo vs. reducción del mapamundi; política de los veinte frentes vs. relaciones carnales; no contaminación de ventanillas vs. interés nacional en clave económica; potencia moral vs. bajo perfil político*), en el terreno de lo real las diferencias no fueron tan abruptas. A partir de referentes simbólicos opuestos, es posible rastrear continuidades en los hechos. Es decir, la contrapropuesta menemista a cada uno de los parámetros ordenadores de Alfonsín *no es arbitraria*. Por el contrario: la misma es fruto de un paulatino proceso de aprendizaje, que comenzó en 1985 y que salió a la luz con toda su fuerza en 1989.

Dicho aprendizaje tuvo una doble vertiente: por un lado, las experiencias internas, por el otro, las transformaciones del sistema internacional. La política exterior instrumentada por Menem asumió plenamente los cambios en la cultura política, y fue funcional al nuevo modelo de desarrollo ¿Era necesaria la adaptación? Respondemos en forma positiva a ese interrogante. La combinación de circunstancias internas y externas la hacían prácticamente inevitable ¿Era imperativo que dicha adaptación asumiese la *forma* que tomó bajo la presidencia de Menem? Pensamos que no. Hemos distinguido en los parámetros ordenadores de la política exterior de Menem entre un *núcleo duro* de valores y una *zona gris* periférica.

En definitiva, el nuevo *núcleo duro* o consenso, se construyó a partir de la constatación de la desaparición del *nacionalpopulismo* como referente ideológico en la cultura política argentina. Destrucción que trajo aparejada la de su modelo de desarrollo —la sustitución de importaciones— y de su modelo de inserción externa —que denominados de *desconexión*—.

Lo expuesto hasta aquí nos permite sostener que la cultura política constituyó un condicionante mayúsculo de la inserción externa de la democracia argentina. Difícilmente Menem hubiese podido implementar su política exterior —tal como la conocemos— en

1983. También Alfonsín hubiese encontrado serias dificultades en implementar su proyecto original de política exterior en 1989: el mismo hubiese ido en contra de las enseñanzas de los años ochenta, internas y –principalmente– externas. Su sola enunciación hubiese generado enormes resistencias, externas y –sobre todo– internas.

Ubicamos al Gobierno de Alfonsín como el último intento de la clase política argentina por instrumentar un proyecto político a partir de las premisas del nacionalpopulismo. Los valores y presupuestos que dan sustento a ese proyecto fueron *pulverizados* por las desmentidas provenientes de sus propios fracasos, y, sobre todo, de las experiencias del resto de las unidades estatales del sistema internacional.

Es imposible predecir la forma y el rumbo que adoptará la política exterior argentina en los próximos años. Sin embargo, a igualdad de condiciones, pensamos que no habrá retorno: la política exterior nacionalpopulista se fue para no volver, por haber sido excluida del consenso que sostiene a la inserción externa de la democracia argentina.

#### Referencias bibliográficas

##### Libros

- Alfonsín, R. (1983) *Ahora, mi propuesta política*. Ed. Planeta, Buenos Aires.
- Bobbio, N. y Matteucci, N. (1985) *Diccionario de política*. Siglo Veintiuno Editores, México.
- Borón, A. et. al (1991) *El menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*. Edics. Buena Letra S.A. Bs. Aires.
- Bouzas, R. y Russell, R. (eds.) (1989) *Estados Unidos y la transición Argentina*, FLACSO-Ed. Legasa S.A., Bs. Aires.
- Carballo de Cilley, M. (1987) *¿Qué pensamos los argentinos?*. Bs. Aires: El cronista Comercial.
- Catteberg, E. (1989) *Los argentinos frente a la política. Cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia*. Grupo Editorial Planeta, Bs. Aires.
- Escudé, C. (1992) Realismo periférico. *Fundamentos para una nueva política exterior argentina*. Ed. Planeta, Bs. Aires.
- Fukuyama, F. (1992) *El fin de la Historia y el último hombre*. Ed. Planeta, Bs. Aires.
- Haftendorn, H. y Tuschoff, Ch. (eds.) *America and Europe in a Era of Change*. Boulder: Westview press
- Mayne, R. (ed.) (1972) *Europe Tomorrow: sixteen Europeans Look Ahead*. Fontana, Londres.
- Morales Solà, J. (1990) *Asalto a la ilusión. Historia secreta del poder en la Argentina desde 1983*. Ed. Planeta, Bs. Aires.
- Perina, R. y Russell, R. (eds.) (1988) *Argentina en el mundo: 1973-1987*. GEL, Bs. Aires.
- Rosecrance, R. (1986) *The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World*. Basic Books Inc., New York

- Russell, R. (ed.) (1989) *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. FLACSO-GEL, Bs. Aires.
- Singer, J. y Rosenau, J. (ed.) (1973) *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*. Edics. Nueva visión, Bs. Aires.
- Tulchin, J. (1990) *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*. Ed. Planeta, Bs. Aires.
- Waltz, K. (1979) *Theory of international Relations*. Random House, New York.

#### Artículos

- Alfonsín, R. (1983b) Discurso pronunciado en ocasión de asumir la conducción de la Unión Cívica Radical (29 de julio), *Unión Cívica Radical*, Bs. Aires.
- América Latina Internacional (1989) "Entrevista al ex canciller Dante Caputo", *América Latina Internacional* 6/21: 260-268.
- América Latina Internacional (1989 b), "Extractos de entrevistas al canciller Domingo Cavallo", *América Latina Internacional* 6/21:275-278.
- Baizán, M. (1991)"La novela del Cóndor", *Somos*, 748:4.
- Busso, A. (1993)"La política exterior argentina hacia los Estados Unidos (1989-1993): reflexiones para su análisis", *Serie Estudios* 7.
- Caputo, D. (1986) Jornada Académica "30 meses de política exterior en democracia", Universidad de Buenos Aires, Bs. Aires.
- Clarín (1995 a) "Cardoso revisa su idea de la dependencia latinoamericana", *Clarín*, 15 de abril.
- Clarín (1995 b) "El antiimperialismo se acabó", *Clarín*, 24 de mayo.
- Deudney, D. & Ikenberry, G. (1991) "The International Sources of Soviet Change", *International Security* 16/3:74-117.
- Di Tella, G. (1991 )"Palabras del señor canciller Di Tella pronunciadas en el Seminario Internacional de Derecho de la Integración", Bs. Aires.
- Duchêne, F. (1972) "Europe's Role in Woeld Peace", en *Europe Tomorrow: sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana, Londres.
- Escudé, C. (1989) "De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el desarrollo de un realismo periférico", en *Estados Unidos y la Transición argentina*. FLACSO-Ed. Legasa S.A., pp. 243-272, Bs. Aires.
- Escudé, C. (1989b) "Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989", en *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial* FLACSO-GEL., pp. 169-197 Bs. Aires.
- Falcoff, M. (1989) "Relaciones entre Estados Unidos y Argentina: mejor de lo esperado", en *Estados Unidos y la transición argentina* FLACSO-Ed. Legasa S.A., pp. 299-315, Bs. Aires.
- Grüner, E. (1991) "Las fronteras del desorden. Apuntes sobre el estado de la sociedad civil bajo el menemato", en *El menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*. Edics. Buena Letra S.A. pp. 87-118 Bs. Aires
- La Nación (1984) *La Nación*, 3 de agosto.
- La Nación (1991) *La Nación*, 3 de marzo.
- Leser, E. (1985) "200 gerentes dominan el mundo, *Clarín*, 2 de marzo, Bs. Aires

- Lohle, J. (1987) "lineamientos generales y distintos temas de la política exterior argentina", *América Latina Internacional*, 4 de diciembre.
- Moneta, C. (1988) "La política exterior del peronismo: 1973-1976", en *Argentina en el mundo; 1973-1987*, GEL pp.47-98, Bs. Aires.
- Mora y Araujo, M. (1990) "Carlos Menem, un año después", *Somos* 712.
- Mora y Araujo, M. et al.(1992) "La política exterior y la opinión pública argentina en *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial* FLACSO-GEL. , pp. 219-259, Bs. Aires.
- Página 12 (1990), *Página 12*, 9 de diciembre.
- Puig, J. (1988) "Política internacional argentina", en *Argentina en el mundo; 1973-1987*, GEL pp.19-46, Bs. Aires.
- Rodríguez Caorsí, Y. (1993) "L'UNCTAD, un fòrum per l'esperança", *DCIDOB*, 45.
- Rosecrance, R. (1993) "Trading States in a New concert of Europe", *America and Europe in a Era of Change* (Boulder: Westview Press) pp 127-145.
- Rosenau, J. (1973)"Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales", en *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*, Edics. Nueva Visión pp 65-105, Bs. Aires.
- Russell, R. (1989) "Argentina en 1989 ¿una nueva política exterior?", Serie de Documentos e informes de Investigación, FLACSO, Bs. Aires
- Russell, R. (1993) "El contexto externo de la política exterior argentina". *América Latina Internacional* 1/2:5-26.
- Sevares, J. (1995) "¿Con quién se negocia la deuda?", *Clarín*, 7 de enero.
- Somos (1989) *Somos* 679:12.
- Somos (1990a)"Después de la plaza, qué...", *Somos* 707:4-10.
- Somos (1990b)"Socialista modelo 90", *Somos* 696:33
- Somos (1990c)"El futuro del discurso", *Somos* 711:14.
- Somos (1991)"El monje negro de Felipe González", *Somos*, 775:29.
- Somos (1992)"Cómo cambia la gente", *Somos* 823:46.
- Tiempo Argentino (1985) p, 29 de noviembre.

## Notas

1. Para Alfonsín el Estado social de derecho en su "búsqueda de un bienestar general a través de la pluralización de la igualdad de oportunidades (...) apela a lo que ha sido dado en llamarse neocapitalismo, que en su *versión avanzada*, si bien conserva la propiedad privada de los medios de producción, *tiende a superar* otros componentes clásicos del capitalismo, tales como la *economía de mercado*, o el respeto absoluto de la libre iniciativa, con el propósito de afianzar el estado de bienestar" –destacado en cursiva propio– (Alfonsín, 1983a: 23). Además, el mismo consideraba como factor negativo de la economía argentina "una elevada apertura externa", pese a que por entonces -1983- la economía argentina era llamativamente cerrada (ibid: 137).

2. La administración norteamericana fue un apoyo importante para el Gobierno argentino en sus continuas negociaciones externas. Dicho apoyo resultó particularmente relevante entre abril de 1988 y principios de 1989, cuando Argentina dejó de hecho de atender a sus compromisos externos y sólo la presión del Gobierno estadounidense logró que el Banco Mundial concediera al Gobierno radical apoyo financiero para un nuevo plan de estabilización, conocido como *Plan Primavera*.
3. En Semana Santa de 1987, el Gobierno debió enfrentar el primer levantamiento militar. Durante su desarrollo, el embajador norteamericano en Bs. Aires, Theodor Gilfred, permaneció junto al presidente en la Casa de Gobierno. Cuando todavía no se había superado la crisis, se hizo público ante la multitud reunida en la Plaza de Mayo un comunicado del Gobierno de EEUU de absoluto respaldo al presidente Alfonsín y a la continuidad institucional. El Gobierno norteamericano también emitió un documento de apoyo al Gobierno democrático en oportunidad del levantamiento militar de Villa Martelli, en 1988.
4. “El rol internacional durante los momentos de crisis del sistema democrático fue importantísimo. Alguna parte de esta historia es pública, otra es secreta –no han pasado los suficientes años como para relatarla– pero el rol que jugaron algunos países occidentales fue decisivo para subrayar que el intento de interrupción del orden constitucional significaría el aislamiento completo de Argentina y acarrearía inclusive, sanciones para el país (...) *Creo que hasta ahora el vínculo exterior ha protegido a la democracia*” (América Latina Internacional, 1989: 261).
5. Pese a las críticas de una minoría conservadora y pronorteamericana, el buen nivel alcanzado en las relaciones bilaterales sorprendió incluso a Washington. En este sentido, ver Falcoff, 1989, en un trabajo de título sugestivo: *Relaciones entre Estados Unidos y Argentina: mejor de lo esperado*.
6. “Argentina fue un país muy internacionalista a fines del siglo pasado y comienzos de éste, a través de una asociación preferente con Gran Bretaña en aquella época. Estaba absolutamente lanzada a una integración completa, de la cual derivó su prosperidad sin límites durante un período de 40 años (...) Después de la Primera Guerra Mundial, después de la crisis del 30 y después de la declinación gradual de Gran Bretaña, *Argentina se quedó sin una relación orgánica con el mundo...*”. Entrevista a Guido Di Tella (La Nación, 1991).
7. Del canciller Cavallo: “Se nos va a ver menos presentes en la discusión a nivel mundial (...) y se nos va a ver más preocupados por conseguir que la relación con el resto del mundo facilite la integración económica de Argentina a la economía mundial” (América Latina Internacional, 1989b: 275).
8. “Así Menem declaró a cuatro vientos su firme disposición no sólo a reestructurar el capitalismo argentino y a seguir a pie juntillas los principios de la democracia liberal, sino que además desmintió toda sospecha de antisemitismo, se mostró dispuesto a asumir como propio el combate contra el narcotráfico, a destrabar en forma pacífica los *impasse* de Malvinas y, en definitiva, a seguir el rumbo que marcan los países occidentales” (Russell, 1989: 20).
9. “La independencia del Estado supone dos caminos fundamentales. Por un lado, el protagonismo popular (...) El radicalismo es, desde el primer momento, una fuerza movilizadora (...) Por otro lado, el radicalismo plantea la importante necesidad de la moralidad administrativa, la conducta de los gobernantes” (Alfonsín, 1983b).

10. "Por momentos la elección de 1983 parecía ser una carrera para ver qué candidato podía establecer las mejores credenciales antinorteamericanas" (Falcoff, 1989: 303).
11. En su plataforma, se abogaba por el "apoyo a los movimientos de liberación orientados a abolir el colonialismo, el neocolonialismo y el imperialismo en todas sus manifestaciones" y el "repudio a la intervención norteamericana dirigida a desestabilizar al Gobierno de Nicaragua". Plataforma electoral del Partido Intransigente. Apartado de política exterior.
12. El contrapunto estuvo dado por la Unión del Centro Democrático, que pese a su nombre representó a la derecha conservadora del espectro político local. Para esta agrupación "Argentina debe estar ubicada al lado de las naciones en cuyo seno se respetan las libertades individuales, la dignidad de la persona humana y los Derechos Humanos". Forma bastante pudorosa de describir la necesidad de una estrecha relación con los Estados Unidos. Además "el país debe limitar su intervención o abandonar el denominado bloque del Tercer Mundo o Países No Alineados" Cf. Plataforma electoral de la Unión del Centro Democrático. Apartado de política exterior.
13. El mismo admitió que una invasión militar norteamericana a Managua le hubiese tornado imposible preservar su política de buena relación con Washington, por la enorme presión multipartidaria que se hubiera generado (Morales Sola, 1990: 203)
14. A lo largo del Gobierno de Alfonsín "la población tendió a concentrar sus demandas (...) en cuestiones económicas como la inflación, los salarios y la desocupación (...por encima de) demandas políticas como la estabilidad democrática, los Derechos Humanos o la relación con los militares" (Carballo de Cilley, 1987: 43). Para el sociólogo José Miguens, "estamos saliendo de una cultura de ideologías, de definiciones fantasiosas de la realidad, y entrando a una política realista y concreta, que centra los conceptos en la acción y no en la ideología..." (Somos, 1992:46).
15. Todos los relevamientos disponibles realizados para esa época muestran resultados análogos: según el Informe Kolsky, realizado en agosto de 1989 por Susana Beer y Pedro Ellis, para el 81% de los encuestados la entrevista Menem-Bush fue "importante", puesto que "sirve para buscar una solución al tema de la deuda externa" (46%), o simplemente porque "hay que estar bien" con Estados Unidos (Somos, 1989:12)
16. Como afirma Rosecrance, "*adjustment, in turn requires a relatively high level of popular understanding of the situation in which the nation finds itself and of the fallacy of one-sided attempts to change it...*" (Rosecrance, 1986: 40).
17. Estos valores y percepciones se reflejan en dos refranes de arraigo popular, como son el "Dios es argentino..." o el "con una buena cosecha nos salvamos todos...". En los noventa, los votantes argentinos aprendieron dolorosamente que no existen atajos hacia el desarrollo, y que su país debería recorrer el mismo arduo y trabajoso camino hacia aquel que el resto de los mortales.
18. Se hace aquí una reinterpretación libre de los fenómenos de socialización y competencia, desarrollados en otro marco de ideas y con otro alcance por Waltz (1979), Kenneth en su clásica obra *Theory of International Relations*.
19. El fenómeno que señalamos fue descrito en detalle por Rosecrance, para quien existen desde la posguerra dos *mundos* enfrentados en las relaciones internacionales: el político militar y el comercial (Rosecrance, 1986).

20. Ello, obviamente, constituye un serio obstáculo para la constitución de alianzas económicas estructuradas globalmente y en forma excluyente a partir de las coordinadas Norte-Sur. Sobre el desarrollo de la UNCTAD, ver Rodríguez Caorsi, 1993: 30.
21. Principalmente el Perú de Alan García, aunque también Brasil durante 1987.
22. El matiz *socialista* estuvo dado por un importante rol del Estado en inversión en infraestructura, generalización de beneficios sociales, etc. No se intenta decir que la izquierda y la derecha sean lo mismo. Sin duda que un hipotético Gobierno del opositor Partido Popular hubiese sido muy diferente: solamente se intentan señalar los límites impuestos por una economía y políticas interdependientes.
23. La frase pertenece a Ludolfo Paramio, considerados uno de los intelectuales más influyentes del PSOE .
24. Por ejemplo, para Carlos Omigami –socialista, primer ministro de Economía de la transición chilena– la aceptación de la necesidad de economías abiertas es “casi universal”. “La economía, sea socialista o capitalista, tiende a ser abierta y con funcionamiento más libre de los mercados” (Somos, 1990b:33).
25. “El factor enfatizado en las principales formas del *realismo* –poder militar relativo– claramente no puede haber sido la causa decisiva de esos cambios, por cuanto la Unión Soviética se encontraba en paridad con Occidente cuando los cambios comenzaron” (Deudney e Ikenberry, 1991:117).
26. Estamos considerando el nivel global; es decir, interbloques (occidente, esfera socialista, Tercer Mundo). Obviamente, ello no ocurrió en el seno de la coalición occidental, como lo demuestra la enorme integración de la economía y la política de esos Estados. Incluso entre éstos, la bipolaridad podría haber funcionado como estímulo, bajo la forma de una presión externa a ellos que elevaba el costo del *no acuerdo*: en otras palabras, el llamado *federador externo*.
27. Sólo en casos excepcionales los Estados socialistas constituyeron OIG al margen del sistema global. Una de esas excepciones fue el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM), también conocido como COMECON, que agrupó a los Estados con economías planificadas. El mismo fue creado en 1949 y disuelto en 1992.
28. El 16.5.90, el Consejo de Gobernadores del GATT concedió el estatus de observador a la URSS, lo que constituyó el primer paso para la integración de la economía soviética en las instituciones financieras internacionales. Al año siguiente, el 17.10.91 la URSS obtuvo un estatuto de asociado especial al FMI, y participó por primera vez de su asamblea general. Por último, el 5.11.91 se firmó un acuerdo entre la URSS y el Banco Mundial por el que aquella recibiría ayuda financiera para su transición a la economía de mercado.
29. Además, dichos inversores resultan mucho más *sensibles* a las señales políticas de corto plazo que sus antecesores, y su tiempo de salida de las economías nacionales es –vía informática– muchísimo más rápido. Por ello, su exposición es mucho menor, y por tanto su autonomía respecto de los Estados, mayor (Sevares, 1995).
30. “Los grandes inversores del planeta, a lo largo de los años, se adjudicaron el derecho de observar permanentemente a los países, sus economías y las políticas gubernamentales. **Se con-**

- virtieron en jueces de paz de la pertinencia de las políticas económicas. Sus consejos, sus comentarios, se estudian con lupa en los bancos centrales y en los Ministerios de Finanzas.** Los países hoy se ven obligados a adaptarse al modelo preferido de los 200 gerentes más importantes del mundo: liberalismo y ortodoxia” destacado en negrita en el original (Leser, 1995).
31. La preocupación por el mantenimiento de un equilibrio de poder regional favorable no fue sólo un objetivo de Gobiernos militares, sino una constante de la política exterior argentina a lo largo de todo el siglo XX (Moneta, 1988: 51).
  32. Según informes de inteligencia de Israel y EEUU entre setiembre de 1988 y marzo de 1989, Argentina habría exportado entre 12 y 30 carcacas de misiles Cóndor hacia Egipto, en el marco de los contratos autorizados por el Gobierno de Raúl Alfonsín. También habrían existido importantes ventas a Irak (Baizán, 1991: 4).
  33. La relación entre este proyecto y la cultura política es directa. Según Baizán, “para el diseño de la política exterior del Gobierno radical el proyecto del misil argentino era también un *mensaje a los poderosos del Norte* acerca de la decisión argentina de “llevar adelante una política independiente” (ibid: 6).
  34. “La oposición (argentina) a Estados Unidos se gesta probablemente durante las décadas cercanas a la primera mitad del siglo XIX y se consolida a fines de esa centuria, al tomar cuerpo el proyecto nacional que requiere una vinculación con Europa, excluyente de los Estados Unidos” (Moneta, 1988: 52). La misma tendencia es señalada por Puig (Puig, 1988: 22). Pero quien más insistió a lo largo de toda su obra en la confrontación con EEUU como eje estructurante del accionar externo argentino, fue sin duda Carlos Escudé (ver bibliografía final).
  35. Cuando el Gobierno materializó su decisión de retirarse de No Alineados, algunos advirtieron sobre los *costos* externos de dicho retiro. En la práctica los supuestos costos fueron prácticamente nulos. Busso, por ejemplo, trae a colación el malestar de Egipto entre las consecuencias negativas de la decisión, lo cual permite dar una idea sobre la escasa relevancia de los mismos (Busso, 1993: 58).
  36. Para el creador de la esa línea de pensamiento, Carlos Escudé, independientemente del contexto interno o externo, la diplomacia de un país *débil y periférico* como Argentina, debe buscar siempre y bajo toda circunstancia el favor del hegemon del sistema internacional. Sobre los principales lineamientos del realismo periférico, ver Escudé, 1992, así como demás bibliografía del autor citada en la sección final.
  37. Cuando se analizó la posibilidad de que Argentina ingresara al recién lanzado Plan Baker, el ministro del Interior, Antonio Tróccoli, afirmó que no había ninguna posibilidad de que el Gobierno accediera a “planteos como apertura de la economía” o la “disminución del proteccionismo arancelario...” (Tiempo Argentino, 1985) que se presentaban como requisitos para acceder a la propuesta norteamericana. Tres años más tarde (en 1988, y a partir de la designación de Terragno como ministro de Obras Públicas), esos conceptos habían sido incorporados al discurso oficial del Gobierno radical. Cinco años después, convertibilidad mediante, esos plante-

os formaban parte de la vida política argentina, como verdades indiscutibles. Repugnarlos públicamente era correr el riesgo de perder votos.

38. Cuando se dice que “el Estado se socializa y aprende”, en realidad se procede a una simplificación operativa. Tomo aquí la aclaración de Russell: “en rigor, donde dice Estado debería leerse ‘los actuales gobernantes y una parte importante de la oposición y la opinión pública de esos países’” (Russell, 1993: nota 25).
39. A partir del control de las variables económicas internas, el menemismo logró posicionarse en el centro de la escena política, por encima de la oposición e incluso del propio Partido Justicialista. El gran hito en este sentido lo constituyeron las elecciones legislativas de setiembre de 1991. En ellas, el Gobierno obtuvo una amplia convalidación electoral, de enormes implicancias: el triunfo menemista pulverizó la acusación de *traición a la voluntad popular* y la teoría del *ajuste salvaje*. Además, obligó a todo el arco opositor a incorporar a su discurso la defensa de la estabilidad y la apertura económica, algo inédito en el país. En el plano externo, Argentina se definió como *modelo de ajuste* en una democracia abierta y competitiva (ni México ni Chile lo eran), susceptible de ser vendido en otras regiones. Desde entonces, el Gobierno mantuvo el control de la situación interna: volvió a repetir su éxito electoral en las elecciones legislativas del 3 de octubre de 1993 y aún en las elecciones generales de 1995.