



Título: La estructura decisoria, como fundamentación  
de política exterior.

Correo electrónico: [lucrepasos3@gmail.com](mailto:lucrepasos3@gmail.com)

Autora: Lucrecia Cecilia Pasos (UNLP-CeRPi).

La presente ponencia tiene como modelo de análisis, la propuesta desarrollada por Joseph Nye, en torno al concepto de “poder suave” (soft power). El mismo se explica a partir de las políticas desarrolladas por un gobierno, que tienen como características: instituciones, ideas, valores, cultura, y por la legitimidad de sus acciones. Siguiendo esa línea, analizamos el gobierno de Raúl Alfonsín, como ejemplo de este tipo de poder.

Las intenciones son los valores declarados, como los motivos personales del líder al momento de asumir: renovación del radicalismo, y la afirmación de que con la democracia se puede lograr casi todo: el objetivo, lograr reinsertar a la Argentina en el mundo. Los medios deben decidir cómo combinar el poder duro con el poder blando: en este caso, se decidió resolver la cuestión del canal de Beagle en consulta popular no vinculante, e impulsar una política en torno a los derechos humanos, como también la condena a los autores de los crímenes de lesa humanidad. Pensando en la idea de paz, y defensa, más que de enfrentamiento armado. Por último, para poder lograr conseguir reinsertarse en el mundo, tenía que lograr reconocer el contexto en el que se estaba desarrollando su gobierno: fin del conflicto de la guerra fría, el término de la guerra de Malvinas, y los crímenes de lesa humanidad. Que le permitiría utilizar medios eficaces, para no producir peores consecuencias morales en el país de las que ya había, ni en el extranjero.

Para ello, estableció dos objetivos primordiales: la recuperación de la credibilidad del país, y generar un cambio de percepción. Diseñó acciones concretas de corto y largo plazo bajo tres pilares centrales: 1) independencia política, 2) paz y desarme, y 3) desarrollo económico y social. Lo instrumentó a partir de devolver a la Cancillería su rol de actor central en el proceso de elaboración y puesta en práctica de la política exterior, y se retornó a la vía del derecho internacional para manejar las controversias con otros países del mundo.

### **Modelo de Nye**

Nye afirma que la determinación de una política exterior moral, no es una cuestión de intenciones versus consecuencias, sino que debe incluir tanto los medios que se utilizaron, como esas dos partes, para completar el modelo de análisis: “Los juicios basados únicamente en buenas intenciones son simplemente una ética unidimensional”.

Un líder moral también debe considerar el poder blando de atracción y la importancia de desarrollar la confianza de otros países. Cuando se trata de medios, los líderes deben decidir cómo combinar el poder duro de los incentivos y amenazas, con el poder blando de los valores, la cultura, la diplomacia y las políticas que atraen a las personas hacia sus objetivos. En cuanto

a las consecuencias, la eficacia es crucial, e implica el logro de los objetivos del país, pero las consecuencias éticas deben también ser buenas.

Luego este autor, examina y compara los elementos de tres mapas mentales comunes de la política mundial: realismo, cosmopolitismo y liberalismo<sup>1</sup>. Por ejemplo, los realistas aceptan algunas obligaciones morales, pero las ven como limitadas principalmente a practicar la virtud de la prudencia en el duro entorno de la política mundial<sup>2</sup>. En este caso, podríamos pensar, en los cambios en el alineamiento con las potencias que tuvo nuestro país, la política de Carter, el desarrollo del conflicto este-oeste, el desarrollo de América Latina, y el conflicto en América Central.

Un realista inteligente también sabe que existen diferentes tipos de poder. Ningún presidente puede liderar sin poder, en casa o en el extranjero, pero el poder es más que bombas, balas o recursos. Puede conseguir que otros hagan lo que quiera mediante la coacción (palos), el pago (zanahorias) y la atracción (poder blando), y una comprensión completa del poder abarca los tres comportamientos<sup>3</sup>. El realismo es la posición predeterminada que utilizan la mayoría de los presidentes para trazar su curso en política exterior. (Estados Unidos lo dice) Estudiando los condicionantes que tiene la política exterior en ese momento mismo:

- Deuda externa.
- Violación a los derechos humanos.
- Crímenes de lesa humanidad.
- América latina en proceso de transición a la democracia.
- Crisis económica interna.
- La cancillería no se utilizaba para tomar decisiones importantes.
- Militares con dominio de la escena política.
- Conflicto Este-Oeste, y en América Central.
- Cercanía con Europa.

---

<sup>1</sup> Nye Jr., Joseph S. 2019. Texas National Security Review: Volume 3, Issue 1 (Winter 2019/2020), ISSN 2576-1021 Online: ISSN 2576-1153 Noviembre de 2019, pp. 96-108

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> Nye Jr., Joseph S. 2019. What Is a Moral Foreign Policy? Texas National Security Review: Volume 3, Issue 1 (Winter 2019/2020), ISSN 2576-1021 Online: ISSN 2576-1153 Noviembre de 2019, p. 100.

Otro mapa mental importante del mundo implica verlo, a través de una lente de humanidad común, conocida como cosmopolitismo. Los cosmopolitas ven a todos los humanos como personas de igual valor moral, independientemente de las fronteras<sup>4</sup>. Se basa en la creencia de que los derechos humanos básicos son universales. David Luban sostiene que los derechos “no respetan las fronteras políticas y requieren una política universalista para implementarlos<sup>5</sup>; y es lo que Alfonsín se propuso recuperar.

Los derechos humanos, bandera de gobierno, y visión que le permitió presentarse ante el mundo, como un líder moral, que le permitió crear diferentes órganos de justicia transicional, y representante de esos valores, ante el mundo: las comisiones de la verdad, el juicio a las Juntas Militares, el establecimiento de la CONADEP; y la creación de nuevas normas y prácticas internacionales, como las referidas a la desaparición forzada de personas y la creación de una red latinoamericana para la prevención del genocidio, entre otras.

Paralelamente, Argentina incorporó “la legislación internacional sobre derechos humanos a su realidad cotidiana a través de desarrollos normativos, jurisprudenciales y de políticas públicas”, se derogaron leyes que afectaban el goce de los derechos humanos y se buscó solución a casos pendientes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>6</sup>. El objetivo de su gobierno, era sostener una política universalista. Pretendía ampliar el número y el espectro de interlocutores. Sostenía que, mientras más puntos de apoyo tengan la Argentina en el mundo, menos dependiente sería de algún actor en particular.

Junto con las relaciones maduras con Estados Unidos, la conexión europea y la cooperación latinoamericana, se adhería en forma selectiva (moderada) al Movimiento de No Alineados y se integraba el Grupo de los Seis, sobre el desarme. Se sostenía que Argentina era un país occidental, no alienado y en vías de desarrollo<sup>7</sup>. Es discutible, ya que el caso de Sudáfrica no cerraba. Con un nuevo sistema de valores, basado fundamentalmente en la idea de democracia, respeto por los Derechos Humanos, institucionalidad y fortaleza del gobierno, depuración y ordenamiento de la economía interna, se expresó en el sostenimiento de un poder social.

---

<sup>4</sup> Idem

<sup>5</sup> Nye Jr., Joseph S. 2019. Texas National Security Review: Volume 3, Issue 1 (Winter 2019/2020), ISSN 2576-1021 Online: ISSN 2576-1153 Noviembre de 2019, pp. 96-108

<sup>6</sup> Corigliano, Francisco (2011), “Los derechos humanos en la política exterior argentina: de la restauración democrática al bicentenario de la Revolución de Mayo (1983-2010)”. En Saltalamacchia, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana, Derechos humanos en política exterior: Seis casos latinoamericanos, México: Instituto Tecnológico Autónoma de México Miguel Ángel Porrúa, pp. 19-52

<sup>7</sup> FIGARI, Guillermo De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización. Buenos Aires, Memphis, 1997.

A nivel regional, se propusieron lograr la estabilidad, el desarrollo institucional y la democratización, a partir de la idea formar un nuevo estado de derecho. La cooperación y coordinación se dio en los Foros y Conferencias económicas (Quito y Cartagena) y los de Grupo Contadora, Grupo de Ayuda a Contadora y Grupo Río<sup>8</sup>, fueron algunas de sus expresiones.

En cambio, los liberales argumentan que las prácticas e instituciones rudimentarias como el equilibrio de poder, el derecho internacional, las normas y las organizaciones internacionales pueden crear suficiente orden para establecer un marco para tomar decisiones morales significativas en la mayoría de los casos. Las instituciones dan forma a las expectativas de comportamiento futuro, lo que permite a los líderes ir más allá del simple transaccionalismo<sup>9</sup>. Y es lo que creyó poder hacer el gobierno de Alfonsín, pensando que, con la organización institucional fuerte, se podían remediar todos los problemas que atravesaba la sociedad argentina. Pero había cuestiones estructurales, que limitaban su accionar:

Una deuda externa galopante, los sectores militares con ansias de recuperar su poder político, dentro de la escena pública, y amplios sectores descontentos, por ciertas prerrogativas dadas a estos últimos (burguesía local). La consigna de su campaña electoral “somos la vida” había que convertirla en realidad. La campaña fue una estrategia de construcción de un poder que evitara que el control de las armas pudiera reemplazar al de la decisión popular. Esta fue una de las claves políticas del juicio a las juntas: primero se cumplía una promesa de campaña; segundo, se respetaba de reglas y procedimientos; tercero, el carácter público de mismo, saco a debate sobre el drama ocurrido del ámbito reservado al procedimiento escrito. Durante 17 semanas se escucharon más de 833 testimonios de víctimas, familiares de desaparecidos, militares, funcionarios, periodistas y expertos internacionales<sup>10</sup>.

#### Principales características:

- Se propició una política de reinserción de la Argentina en el mundo fundada en la protección de los derechos humanos, y la instauración de la democracia.
- Se intentó incrementar la autonomía a través de una política de cooperación con otros países latinoamericanos.

---

<sup>8</sup> Kan, Julián. Capítulo 9: “Los proyectos de integración económica y de cooperación política regional entre la segunda posguerra y las reformas neoliberales. Algunas consideraciones sobre los años ochenta”. En: Schneider, Alejandro (compilador). Los ochenta en América Latina.

<sup>9</sup> Idem

<sup>10</sup> Diario Clarín. Edición especial 75 años. Viernes 28 de agosto del 2020. Dante Caputo: “El juicio a las juntas: una vacuna contra los golpes militares”.

- Se retornó a la vía del derecho internacional para manejar las controversias con los otros países del mundo.
- Se intentó unificar las políticas económicas exterior y la política interior bajo la dirección estratégica de la Cancillería<sup>11</sup>.

Es importante destacar que con la reimplantación democrática el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto recuperó su papel de actor central en el proceso de elaboración y ejecución de la política exterior, cuestión muy debatida al respecto. En este sentido, se produjo una modificación profunda respecto del régimen militar, dado que durante su vigencia la Cancillería ocupó un rol absolutamente marginal, limitándose, en la mayoría de los temas considerados claves, a la recepción de "información" sobre hechos consumados o a la implementación de políticas diseñadas en otros ámbitos del gobierno<sup>12</sup>.

Por último, estos tres modelos se diferencian. Los realistas sostienen que la intervención puede justificarse si evita la ruptura del equilibrio de poder del que depende el orden. Los cosmopolitas priorizan la justicia, y los derechos humanos individuales para justificar la intervención humanitaria. Los liberales argumentan que las naciones son grupos de personas con un derecho soberano, consagrado en la Carta de la ONU, para determinar su propio destino.

### **¿Qué nos dice la bibliografía al respecto?**

Desde la bibliografía analizada, solo el trabajo de Pauselli<sup>13</sup> retoma la cuestión de los derechos humanos, y lo planteado por Nye en cuanto a la idea de poder blando. Planteando, como hipótesis que, cuanto mayor sea el poder relativo de un estado dentro del sistema internacional, menor será su nivel de actividad en la política exterior en derechos humanos.

Es por ello, que, a partir de la presente propuesta, que tiene por fin, transformarse en una tesis doctoral. Nos proponemos analizar la estructura decisoria en base a los textos de Rosenda, Godio y Ruseell.

Gosende plantea, que el Canciller Caputo, al principio margina las decisiones importantes de política exterior a los diplomáticos de carrera, y lo hace argumentando el compromiso ideológico de muchos de ellos con el régimen militar y para tratar de evitar que la información

---

<sup>11</sup> GOSENDE, Héctor E. (2007) Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador menemista. Buenos Aires, Tierra Firme.

<sup>12</sup> Russell, Roberto y Hirst, Mónica. Democracia y Política exterior: los casos de Argentina y Brasil.

<sup>13</sup> Pauselli, Guido. La política exterior en derechos humanos de países latinoamericanos: niveles de actividad y sus causas: los casos de Argentina y Brasil, repositorio.udesa.edu.ar, 2011

sobre las negociaciones en marcha se filtrara a los oídos de los dirigentes de estos grupos corporativos<sup>14</sup>.

Los primeros cuatro años del gobierno de Alfonsín fueron bastante exitosos en dirigir el proceso de toma de decisiones a través de los partidos políticos. La política exterior no consiguió evitar la incompetencia o la falta de voluntad política para transformar la estructura productiva interna y ni permitió políticas económicas que fortalecieron la base política del partido gobernante. La Cancillería en este periodo no manejo la política exportadora, solo controló parcialmente a los representantes argentinos en los organismos económicos internacionales<sup>15</sup>.

El canciller Caputo ocupó la cancillería, como durante el pequeño periodo de Cámpora lo hizo el Canciller Juan Carlos Puig, concentrando el poder decisorio en él y en un pequeño grupo de expertos, amigos y miembros del partido radical<sup>16</sup>. Al principio los decisores en política exterior fueron el presidente Alfonsín, el Canciller Caputo, la Subsecretaria de Relaciones internacionales Elsa Kelly, y el embajador Hugo Gobbi, el Embajador García del Solar y un pequeño número de funcionarios diplomáticos que habían trabajado para la campaña de Alfonsín. Estos últimos eran el canal transmisor entre el “establishment diplomático”, el Partido Radical y los grupos económicos y políticos que siempre habían estado vinculados a la Cancillería. Estos diplomáticos mantenían contacto con sus colegas extranjeros destinados en Buenos Aires y con funcionarios de Estados Unidos y Europa.

Sin embargo, se generaron muy pronto, ciertas diferencias de criterio y el Canciller Caputo operó políticamente para quedar solo como único decisor principal de la Cancillería. En reemplazo de los diplomáticos radicales colocó a un grupo de técnicos amigos, algunos de ellos miembros del partido radical. El decisor principal fue el presidente Alfonsín. El Canciller Caputo operaba como diseñador y ejecutor de las políticas aprobadas por el presidente. Algunos senadores y algunos diputados radicales de “la Coordinadora” se convirtieron en interlocutores e intermediarios con el poder legislativo y el partido radical<sup>17</sup>.

En este sentido Caputo empezó a promover y a nombrar en ciertos puestos intermedios a funcionarios de carrera, egresados del instituto del servicio exterior de la nación. Al mismo

---

<sup>14</sup> GOSENDE, Héctor E. (2007) Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador menemista. Buenos Aires, Tierra Firme.

<sup>15</sup> Idem

<sup>16</sup> Ídem

<sup>17</sup> Ídem

tiempo, en el Congreso se aprobó una ley ordenando la reincorporación de los funcionarios diplomáticos prescindidos por razones políticas durante el régimen militar. El “establishment” intento trabar ambas modificaciones, pero se encontró dificultado por la desconfianza del Canciller y de su grupo asesor sobre la lealtad de esos diplomáticos con el pasado régimen y su oposición histórica a todo lo que fuera radical o peronista. El establishment diplomático fracasó en mantener su cuota habitual de poder, pero consiguió marginar del proceso decisorio a los reincorporados<sup>18</sup>.

Al conseguir mostrar que existía un proceso de negociación política entre los partidos sobre temas como los de derechos humanos, juzgamiento de los miembros de las juntas militares, reinicio de tratativas diplomáticas con Gran Bretaña, etc. Se reforzó la imagen de que Argentina estaba dispuesta y tenía la capacidad de romper con el pasado y abandonar los esquemas autoritarios de decisión, para pasar a reemplazarlos con la negociación de objetivos políticos y económicos comunes<sup>19</sup>. Y se creó dentro de la Cancillería la Subsecretaría de Derechos Humanos, que implementó una política exterior de apoyo a las posiciones a favor de la defensa de los Derechos humanos en América Latina, y en otros países del mundo<sup>20</sup>.

El gobierno de Alfonsín trabajó preferentemente con tres países como interlocutores preferidos, Francia, España y Alemania. Como en Francia se refugiaron un importante grupo de exiliados políticos argentinos durante el régimen militar, las relaciones con ese país trascendieron la órbita del gobierno. Francia suministró becas, asesoramiento y cooperación en multitud de aspectos. La “Declaración de Madrid” de junio de 1984, en ocasión de la visita de Alfonsín a España resalta un acuerdo que marco sobre las futuras relaciones entre ambos países en que figuraron como objetivos a defender todos: la voluntad de impedir el traslado del conflicto este-oeste a América Latina, apoyo a los esfuerzos de paz de Contadora, etc. Se intensificó muchísimo la cooperación en el área de ciencia y tecnología, en una serie de emprendimientos conjuntos, y con los llamados proyectos Alfa, con financiamiento español cuando en el proyecto intervinieron centros de investigación o investigadores de dos países latinoamericanos y uno español. Con Alemania, comprometiéndose desde el principio con el soporte a la transición de la democracia. Y se realizaron proyectos de cooperación en diferentes ámbitos<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> idem

<sup>19</sup> Ídem

<sup>20</sup> Ídem

<sup>21</sup> Ídem



Por otro lado, Godio plantea que, el contexto no sólo tuvo consecuencias en la política local y exterior del país, sino también en la re-configuración del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la revitalización de los partidos políticos, que sin duda contribuyó a modificar el esquema decisorio ultraconcentrado (en otras palabras lo que dice Gosende) vigente hasta diciembre de 1983, y fomentó la adopción de un sistema basado en un procedimiento más amplio y democrático, al punto de crear instituciones internas a esos fines y facilitar su interacción<sup>22</sup>.

Con el transcurso del tiempo y a partir de mediados de 1985, el proceso decisorio de la política exterior consolidó un esquema con Alfonsín como principal decisor, al tiempo que Caputo diseñaba y ejecutaba aquella en un proceso de permanente comunicación entre ellos (igual al otro). Con este sistema, el Canciller buscaba asesorarse con altos funcionarios de su ministerio y los diplomáticos de carrera no intervenían en el proceso decisorio inicial, aunque sí tenían un rol más relevante al momento de ejecutar la decisión del binomio Alfonsín-Caputo<sup>23</sup>.

La estructura decisoria inicial presenta una cúpula conformada por Alfonsín-Caputo y su “mesa chica”, para luego evidenciar un complejo subnivel en el que se presentaban otros órganos de consulta como la ucr, el Ministerio de Economía —por su nexos con los organismos multilaterales de crédito y rol destacado en la negociación de la deuda externa— y el Poder Legislativo, donde Federico T. M. Storani, Hipólito Solari Irigoyen y Adolfo Gass (diferencia con Gosende) (el primero, en la Cámara de Diputados, y los restantes, en el Senado) desempeñaron su papel de interlocutores, con base en su experiencia para los asuntos internacionales<sup>24</sup>.

A partir de la actuación de la Consejería Legal las buenas relaciones político-jurídicas del Gobierno radical se materializaron con éxito “en el ámbito multilateral [...donde] suscribió numerosos tratados de derechos humanos [...] Promovió el G6 en la Comisión de Desarme de la ONU y planteó la estrategia de Malvinas centrada en la Asamblea General”, al tiempo que concluyó el diferendo del Canal de Beagle con Chile, asumió un rol de Estado mediano-viable, inclinado hacia la cooperación internacional y orientado al no alineamiento y al no aislamiento internacional<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Godio, Leopoldo. El rol de los consejeros jurídicos en la política exterior argentina. El procedimiento decisorio entre 1983-1989.

<sup>23</sup> Ídem

<sup>24</sup> Ídem

<sup>25</sup> Ídem

Por último, Russell plantea que la diplomacia del gobierno de Alfonsín aprovechó las "ventajas comparativas" proporcionadas por la recuperación democrática para desarrollar una política de prestigio tendiente a mostrar la nueva imagen "civilizada" del país y la voluntad de las nuevas autoridades de dar predictibilidad a su acción internacional y, además, lograr apoyo político y económico externo para la consolidación democrática<sup>26</sup>.

La Cancillería recuperó su rol de actor central en el proceso de elaboración y puesta en práctica de la política exterior. El proceso de toma de decisiones se concentró en la cúpula de esta agencia estatal, por funcionarios de origen político. Además, el presidente Alfonsín jugó un rol de primer orden formando parte de la estructura decisoria en las cuestiones externas de mayor importancia del periodo (como los otros dos). Inclusive, adoptó personalmente iniciativas fundamentales, tal el caso de someter la cuestión del Beagle a una consulta popular no vinculante (como dice Godio)<sup>27</sup>.

La Cancillería maneja todos los temas de la agenda político-diplomática y estratégico-militar, y compartió con las agencias económicas del Ejecutivo, la conducción de las cuestiones económico-financieras. La Cancillería llevó a la práctica una ofensiva diplomática para abrir nuevas posibilidades de vinculación externa y de inversiones extranjeras en el país. Los acuerdos firmados con Brasil, y España e Italia constituyeron los puntos más altos de esta política (rescatan a diferentes países)<sup>28</sup>.

La conducción centralizada de la Cancillería por parte de Caputo y sus más directos allegados políticos adquirió, un carácter relativamente desjerarquizado. Este rasgo diferencia a la administración radical del régimen militar (diferencia con los otros dos)<sup>29</sup>.

Situación que se suma, a lo que fue el desarrollo de la Cuestión de Beagle, donde Alfonsín afirma la importancia de la opinión del pueblo, para resolver esa disputa. Explicando, cuantas cuestiones se hubieran evitado, de haber escuchado la decisión del pueblo.

### **Como lo atraviesa el gobierno de Alfonsín**

El discurso que utilizó para concretarlo, se basaba en la filosofía Krausista, y en el pensamiento reformista latinoamericano, desarrollando una visión optimista de la naturaleza humana, basada

---

<sup>26</sup> Russell, Roberto y Hirst, Mónica. Democracia y Política exterior: los casos de Argentina y Brasil.

<sup>27</sup> Russell Roberto (1990). "El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)", en Perina Rubén (comp.). Política exterior y toma de decisiones América Latina, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 13-59.

<sup>28</sup> Ídem

<sup>29</sup> Ídem

en la creencia de que el individuo es el actor fundamental de toda acción en pos del cambio y en que la democracia y la vigencia del derecho, condición necesaria de la paz interna e internacional (Russell, 1996; Pérez Llana, 1986)<sup>30</sup>.

Tras identificarse cual heredero del legado filosófico-ético de Yrigoyen, rechazó explícitamente la lógica del poder como eje central de las relaciones internacionales. De esta forma, la constante búsqueda de la paz, el principio de la solución pacífica de las controversias a través de tratativas diplomáticas, la condena a cualquier tipo de intervencionismo, la necesidad de construir un régimen internacional basado en la justicia y en el desarrollo, la condena al colonialismo, la afirmación de la igualdad soberana de los Estados, la defensa de los principios de la democracia pluralista, el principio de la libre determinación de los pueblos y el apoyo a los derechos humanos se constituyeron en el núcleo central de la postura internacional del gobierno radical (Pérez Llana, 1986)<sup>31</sup>.

Alfonsín hablaba de la democracia como un estilo de vida, y pregonaba la defensa de la educación y la salud pública. Esa idea de “democracia social” está relacionada con el contexto europeo: el triunfo del Partido Socialista Obrero Español –PSOE– en 1982, el triunfo del candidato socialista François Mitterand el mismo año en Francia, la transformación del eurocomunismo y del Partido Comunista Italiano, el ascenso de Bettino Craxi en Italia, muestras elocuentes de esa circunstancia.

Comprendió en ese momento, que el regreso de Argentina al escenario internacional se afirmaba más por esas puertas europeas, que por el vínculo con Estados Unidos. La presencia de Felipe González en su asunción, la designación como embajador de Francia en Argentina de Antoine Blancá, el trato personal de Alfonsín con líderes italianos como Giorgio Napolitano o el propio Craxi, son una muestra elocuente de esa estrategia – posibilidad<sup>32</sup>.

La cuestión de los derechos humanos es parte de nuestro sistema político, ideológico y de valores. De nuestra historia, como individuos, y como partido. Segundo, porque veníamos de

---

<sup>30</sup> Fernández Alonso, J. –Simonoff, A.: “MODELOS DE DESARROLLO e INSERCIÓN INTERNACIONAL”. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011). Cap. 3: El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): aproximaciones respecto al interjuego de la estrategia de inserción internacional, modelo de desarrollo y Política Exterior”.

<sup>31</sup>Fernández Alonso, J. –Simonoff, A.: “MODELOS DE DESARROLLO e INSERCIÓN INTERNACIONAL”. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011). Cap. 3: El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): aproximaciones respecto al interjuego de la estrategia de inserción internacional, modelo de desarrollo y Política Exterior”.

<sup>32</sup> Tesis de maestría Martínez: La Influencia de Europa en la transición democrática sudamericana. Análisis del diseño de la política exterior argentina 1983 – 89.

una experiencia traumática y debíamos recuperar un espacio internacional por muchas vías. Constatar a la posición del nuevo gobierno con una situación previa que había degradado brutalmente a la Argentina en el mundo<sup>33</sup>.

Para decirlo en términos de Weber, de acuerdo a la ética de la responsabilidad y no con la de las convicciones. La responsabilidad me llevo a promulgar las leyes de Obediencia Debida y Punto Final que, en un aspecto inmediato, pudieron afectar mis convicciones, pero lo hice en función de la defensa, en el mediano y largo plazo de las libertades y de los derechos humanos de los argentinos, lo que constituye el centro de mis convicciones<sup>34</sup>.

Como lo señala Fred Halliday, en el hecho que existe una multiplicidad de formas de Estados y Sociedades que dan lugar a varios tipos de Políticas Exteriores (Halliday, 2002, 20), cuestión que impide una transposición mecánica de modelos desarrollados en otras latitudes, aunque podrían permitir la adaptación de algunos de sus conceptos en la medida que estos desvirtúen los problemas básicos que para nuestro país provienen de los dilemas de cómo congeniar los márgenes de maniobra con la inserción.<sup>35</sup>, en relación a nuestro modelo. Como señala Pierre Bourdieu la validación de las teorías científicas en general y de este tipo de campo en particular, no dependen únicamente de su capacidad explicativa y enunciativa para responder a dilemas planteados sino también por su vinculación con el poder<sup>36</sup>.

*Saavedra nos dice: La política exterior tenía un aspecto defensivo, y fue en función de este que se hicieron los mayores esfuerzos por mantener alejada a la Argentina del conflicto Este-Oeste y sus repercusiones en el tercer Mundo. Así, se justificó el mayor perfil adoptado por nuestro país en el Movimiento de Países No Alienados por el hecho de que una de sus principales banderas era la de sumar voluntades a fin de impedir que las superpotencias trasladaran su conflicto y su confrontación estratégica al territorio de los países que no adherían a ninguna de ellas. Rechazo a la política de bloques, la oposición a la carrera armamentista y la negativa*

---

<sup>33</sup> Entrevista efectuada por América Latina/Internacional al ex-Canciller Dante Caputo, Julio de 1989. Programa Argentina. Flacso. Volumen 6, numero 21. Julio-septiembre 1989.

<sup>34</sup> Alfonsín, Raúl Ricardo. Derechos humanos y democracia. En Nuevos Derechos del Hombre 1ra. Edición. Eudeba. Buenos Aires.

<sup>35</sup> Simonoff, Alejandro (IdIHCS-IRI-UNLP). ORIGEN, AUGE Y CAIDA DEL REALISMO PERIFERICO. V Jornadas de Relaciones Internacionales “América Latina en la Disciplina Global de las Relaciones Internacionales” 2 y 3 de noviembre de 2017 FLACSO Argentina

<sup>36</sup> Alejandro Simonoff (IdIHCS-IRI-UNLP). ORIGEN, AUGE Y CAIDA DEL REALISMO PERIFERICO. V Jornadas de Relaciones Internacionales “América Latina en la Disciplina Global de las Relaciones Internacionales” 2 y 3 de noviembre de 2017 FLACSO Argentina.

*a integrar alianzas militares*<sup>37</sup>. *Libertad de los pueblos y su independencia política y económica.*

La estrategia de inserción internacional llevada adelante por el gobierno radical, según Rapoport, fue catalogada como “heterodoxa”, pero en un sentido autonómico, no como en la dictadura militar: ...al principio se manifestó en intentos de una negociación política de la deuda externa con la banca occidental, particularmente estadounidense, pronto encontró también sus propios límites el apoyo de gobiernos europeos no fue óbice para evitar la presión de los acreedores externos y de los organismos financieros internacionales. [RAPOPORT, 2009, 41]<sup>38</sup>. En su libro de 1992 sentenció enfáticamente que: ...en la democrática Argentina de Alfonsín..., se continuó aceleradamente con el desarrollo del misil Cóndor II... Este desafío al orden impuesto por las potencias centrales, operado desde la vulnerabilidad argentina, generó graves costos para este país, que (como suele suceder) afectaron principalmente a los sectores más indefensos de la población. [ESCUDE, 1992a, 20]<sup>39</sup>.

Como señaló José Paradiso, Escudé y sus sucesores, como aquellos otros, no trataban “de desarrollar una relación madura y equilibrada” con Estados Unidos, sino que “lo aconsejable era repetir la fórmula” con Washington como lo había sido con Gran Bretaña a fines del siglo pasado y principios del actual. (Paradiso, 1993, 195)<sup>40</sup>. Según Alconada Sempé (Alconada Sempé, 2011), “Alfonsín creía firmemente en la idea de exportar democracia, es decir poder blando, en el sentido de asumir compromisos con los líderes democráticos de la región, situación que es por demás evidente en sus vínculos con la oposición democrática chilena a Pinochet, su compromiso con Jaime Paz Zamora frente al liderazgo de Banzer en Bolivia, e inclusive con la oposición paraguaya al general Alfredo Stroessner”<sup>41</sup>. la participación argentina en el “Grupo de los seis por la Paz y el Desarme” conjuntamente con Suecia, India, Tanzania, México y Grecia; fue una clara expresión de la idea de potencia moral<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Saavedra, Marisol. La Argentina no Alienada. Desde la tercera posición justicialista hasta el menemismo (1973-1991). Editorial Biblos. Buenos Aires, 2004.

<sup>38</sup> Simonoff, Alejandro. Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas.

<sup>39</sup> Simonoff, Alejandro. Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas

<sup>40</sup> Alejandro Simonoff (IdIHCS-IRI-UNLP). ORIGEN, AUGE Y CAIDA DEL REALISMO PERIFERICO. V Jornadas de Relaciones Internacionales “América Latina en la Disciplina Global de las Relaciones Internacionales” 2 y 3 de noviembre de 2017 FLACSO Argentina.

<sup>41</sup> Tesis de maestría Martínez: La Influencia de Europa en la transición democrática sudamericana. Análisis del diseño de la política exterior argentina 1983 – 89

<sup>42</sup> Tesis de maestría Martínez: La Influencia de Europa en la transición democrática sudamericana. Análisis del diseño de la política exterior argentina 1983 – 89

## Conclusiones

Estos autores nos muestran cómo se fue reorganizando la estructura decisoria a lo largo del periodo democrático. Estructura que nos permite hacer un puente con el modelo planteado por Nye, en base a la idea de poder blando. Ya que, vemos como se realza el papel de las instituciones con la creación de la Subsecretaría de derechos humanos y la reconfiguración del Ministerio de Relaciones Exteriores, la actuación de la consejería lega. cómo se busca desjerarquizar, el autoritario y ultraconcentrado del proceso de decisiones durante la dictadura militar, la búsqueda de la consulta popular, lo partidos políticos, profesionales de origen político, reincorporación de diplomáticos que el régimen saco por razones políticas, planteado valores universales, comunes, aplicando una política de seducción/atracción.

La Cancillería recupero su rol protagónico en el desarrollo de la política exterior, como también lo hizo, el del presidente. Pero, las circunstancias en las que se fue desarrollando, hicieron que la misma, se fuera transformando, por cuestiones “estructurales”, que no fueron transcendentales, a la hora de implementarla. Es decir, tanto Alfonsín, como Caputo, se preocuparon, por re-fundar valores éticos en los argentinos, con un discurso fuerte, basado en la idea de que con la democracia se puede conseguir casi todo, pero perdiendo de vista aquellos condicionantes, que afectaron su desarrollo. No alcanzo, con lo que el pueblo quería.

Me parece pertinente pensar como cierre de la conclusión la siguiente cita de Escude:

*En la medida en que gestos como los de la política exterior de Alfonsín no generan beneficios materiales tangibles para el Estado o para la sociedad argentina, implican riesgos innecesarios que la sabiduría aconseja eliminar. La reducción de costos y riesgos debe ser el principal objetivo de la dimensión política de la política exterior de un Estado dependiente, y es un principio básico para el desarrollo de un realismo periférico. Su papel en el análisis de la política exterior de un Estado dependiente debe ser análogo al que la señalada eliminación de costos y riesgos ocupa en el análisis financiero<sup>43</sup>. No Alienados, Contadora, el operativo UNITAS, los derechos humanos en Cuba, Tlatelolco, los intentos por enfrentar a soviéticos con británicos en aguas de Malvinas: todas estas son aristas gratuitamente irritativas de la política exterior argentina que no pueden producir absolutamente ningún beneficio material y que no*

---

<sup>43</sup> Escudé, Carlos. 1992. *El realismo periférico. Fundamento para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires, Planeta, Introducción y Capítulo 2.

*tienen costo inmediato, en parte porque todos simpatizan con Alfonsín y en parte también porque su política respecto de la deuda es relativamente dócil*<sup>44</sup>.

Las medidas adoptadas, estuvieron inspiradas por el propósito de afianzar la vigencia de principios éticos que constituyen el núcleo del estado de derecho y del sistema democrático<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Escudé, Carlos. 1989. De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el desarrollo de un realismo periférico. Bouzas, Roberto y Russell, Roberto. Estados Unidos y la transición argentina. Buenos Aires, Legasa, pp 244-272.

<sup>45</sup> Nino, Carlos. La política de los derechos humanos en la primera mitad del periodo del gobierno democrático. Garzón Valdez/Mols/Spita (Comp.) La nueva democracia argentina, 1983-1986, Buenos Aires, Sudamericana, 1988.

## **Bibliografía:**

- Añorve Añorve, Daniel. Más allá del poder suave, del poder duro y del poder inteligente: la resiliencia ecológica y humana como fundamentos del poder.
- Busso, Anabella (2014), “Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos”, Estudios internacionales, n° 177, pp. 9-33.
- Corigliano, Francisco (2011), “Los derechos humanos en la política exterior argentina: de la restauración democrática al bicentenario de la Revolución de Mayo (1983-2010)”. En Saltalamacchia, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana, Derechos humanos en política exterior: Seis casos latinoamericanos, México: Instituto Tecnológico Autónoma de México Miguel Ángel Porrúa, pp. 19-52.
- Diario Clarín. Edición especial 75 años. Viernes 28 de agosto del 2020. Dante Caputo: “El juicio a las juntas: una vacuna contra los golpes militares”.
- Diario el país. TRIBUNA: JOSEPH S. NYE El poder blando y la lucha contra el terrorismo.
- Diario el país. TRIBUNA: PAUL KENNEDY ¿Poder duro contra poder blando? 19/02/2005.
- Entrevista con Joseph S. Nye, Jr. “El poder en el siglo XXI”. Se llevó a cabo el 8 de noviembre de 2013 en la Universidad Iberoamericana, en la Ciudad de México. Revista Mexicana de Política Exterior, núm 111, septiembre-diciembre de 2017, pp. 165-179, ISSN 0185-6022. Traducción es de César Villanueva Rivas.
- Fernández Alonso, J. –Simonoff, A.: “MODELOS DE DESARROLLO e INSERCIÓN INTERNACIONAL”. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011). Cap. 3: El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): aproximaciones respecto al interjuego de la estrategia de inserción internacional, modelo de desarrollo y Política Exterior”.
- FIGARI, Guillermo De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización. Buenos Aires, Memphis, 1997.
- Frohmann, Alicia. ¿Occidentalismo o interés nacional? Argentina y los países desarrollados, 1983-1987. En Wilhemy, Manfred. La formación de la política exterior, GEL, Buenos Aires, 1987.



- Fuentes, Claudio. La apuesta por el “poder blando”: Política Exterior de la Concertación 2000-2006.
- Gagné, Maude. La redefinición de la identidad de la Argentina mediante la política exterior de derechos humanos. Trabajo presentado a Simonoff, A., como parte de la cursada de la materia Política exterior Argentina.
- Garza-Giron, Patricio- Schiavon, Jorge A. Investing in Ministries of Foreign Affairs: Building Diplomatic Capacity to Increase Soft Power. Stosunki Międzynarodowe – International Relations nr 1 (t. 55) 2019.
- Godio, Leopoldo. El rol de los consejeros jurídicos en la política exterior argentina. El procedimiento decisorio entre 1983-1989.
- GOSENDE, Héctor E. (2007) Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador menemista. Buenos Aires, Tierra Firme.
- Jaunarena, Horacio (2011) La casa está en Orden. Memoria de la transición. 1ra. Edición. Taeda. Buenos Aires.
- Jiménez Diego Miguel (2010). “La política exterior de Raúl Alfonsín (1983-1989): un balance aproximativo”, en Temas de historia argentina y americana, 17, pp. 99-121 [en línea]: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/la-politica-exterior-raul-alfonsin.pdf>
- Kan, Julián. Capítulo 9: “Los proyectos de integración económica y de cooperación política regional entre la segunda posguerra y las reformas neoliberales. Algunas consideraciones sobre los años ochenta”. En: Schneider, Alejandro (compilador). Los ochenta en América Latina.
- Nye, Joseph: "Trump es el problema más grande para Estados Unidos" -Leandro Diario Perfil – 16/8/20
- Nye Jr., Joseph S. 2019. Texas National Security Review: Volume 3, Issue 1 (Winter 2019/2020), ISSN 2576-1021 Online: ISSN 2576-1153 Noviembre de 2019, pp. 96-108.
- Nino, Carlos. La política de los derechos humanos en la primera mitad del periodo del gobierno democrático. Garzón Valdez/Mols/Spita (Comp.) La nueva democracia argentina, 1983-1986, Buenos Aires, Sudamericana, 1988.
- Núñez Villavicencio, Herminio. Sobre el concepto «poder blando, duro e invisible».

- Oddone, Fabián (2009), “Democracia y Derechos Humanos”, en, Roten, Rodolfo Lamboglia, Temas de política exterior, comercio y relaciones internacionales: 25 años de Democracia y Política Exterior Argentina (I), Buenos Aires: Publicación de la Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación, pp. 13-24.
- Pauselli, Guido. La política exterior en derechos humanos de países latinoamericanos: niveles de actividad y sus causas: los casos de Argentina y Brasil, repositorio.udesa.edu.ar, 2011.
- PONENCIA: “Soft Power” en la política exterior kirchnerista Lic. Bárbara L. Bravi / CERPI – IRI – UNLP.
- Russell, R. Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar\*
- Russell, Roberto y Hirst, Mónica. Democracia y Política exterior: los casos de Argentina y Brasil.
- RUSSELL, Roberto. “Política Exterior y veinte años de democracia. Un primer balance.” [En. NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente. La historia reciente. Argentina en democracia. Buenos Aires, EDHASA, 2004], 257-269.
- Russell Roberto (1990). “El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)”, en Perina Rubén (comp.). Política exterior y toma de decisiones América Latina, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 13-59.
- Tesis de maestría Martínez: La Influencia de Europa en la transición democrática sudamericana. Análisis del diseño de la política exterior argentina 1983 – 89.