

---

## **Integración con Latinoamérica, un objetivo de la política exterior argentina durante el alfonsinismo**

Mesa Temática 26: “Latinoamérica en discusión. Itinerarios intelectuales- académicos entre la sociología y la historia”

María Cristina Basombrió, UNTREF, [cbasombrio@untref.edu.ar](mailto:cbasombrio@untref.edu.ar)

### **Resumen**

Esta ponencia analiza uno de los principales objetivos de la política exterior durante los años 1983 y 1989: impulsar la integración de la Argentina con Latinoamérica. Esto supone atender a dos cuestiones íntimamente relacionadas entre sí, es decir, al contexto interno y externo y a los actores que formularon tal objetivo. En orden a la primera cuestión, considera necesario tener presente la herencia de la última dictadura en el marco de la agudización del conflicto Este- Oeste. Respecto de la segunda cuestión, cree pertinente pensar en el vínculo entre un político, Raúl Alfonsín, y un intelectual que asumió un compromiso político, Dante Caputo.

¿Cómo confluyeron ambos?; ¿por qué el presidente decidió designar a Caputo al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto?; ¿qué interpretación realizaron de la integración con Latinoamérica?; ¿la tradujeron en acción política? Tales son los interrogantes que guían esta ponencia. Para intentar resolverlos, desde lo teórico se sigue la categoría analítica “la lógica de los juegos de doble nivel”, según la cual para explicar una política exterior no debe descuidarse la dimensión nacional de la acción externa (Putnam, 1996). También se basa en las categorías analítica “intelectual político” e “intelectual funcionario”, asociadas respectivamente a la figura del consejero y a la gestión (Svampa, 2012). Desde lo metodológico, usa como fuentes primarias principalmente artículos de las revistas *Argumento Político* y *El Bimestre político y económico*, discursos de Alfonsín y de Caputo y material del Fondo Jorge Federico Sábato, quien fuera Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto entre marzo de 1984 y septiembre de 1987.

---

**Palabras clave: Alfonsín- Caputo- Integración latinoamericana**

## **1. Introducción**

Esta ponencia analiza uno de los objetivos de la política exterior del presidente Alfonsín: impulsar la integración de la Argentina con Latinoamérica. Esto supone atender a dos cuestiones íntimamente relacionadas entre sí, es decir, al contexto interno y externo y a los actores que formularon tal objetivo. En orden a la primera cuestión, considera necesario tener presente la herencia de la última dictadura en el marco de la agudización del conflicto Este- Oeste. Respecto de la segunda cuestión, cree pertinente pensar en el vínculo entre un político, Raúl Alfonsín, y un intelectual que asumió un compromiso político, Dante Caputo.

¿Cómo confluyeron ambos?; ¿por qué el presidente decidió designarlo al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto?; ¿qué interpretación realizaron de la integración con Latinoamérica?; ¿la tradujeron en acción política? Tales son los interrogantes que guían esta ponencia, la cual pretende echar luz haciendo hincapié en la relación intelectuales-poder a partir del vínculo entre Alfonsín y Caputo. Sostiene como hipótesis que el objetivo de la integración ya estaba presente en ellos con anterioridad a las elecciones de octubre de 1983.

Desde el punto de vista teórico, se comprende por intelectual aquél que combina conocimiento con una responsabilidad social en complemento con las categorías analíticas “intelectual político” e “intelectual funcionario”, asociadas respectivamente a la figura del consejero y a la gestión (Camou, 1997, p. 57 y Svampa, 2012, p. 5). También se sigue la categoría analítica “la lógica de los juegos de doble nivel”, según la cual para explicar una política exterior no debe descuidarse la dimensión nacional de la acción externa (Putnam, 1996).

En cuanto al aspecto metodológico, usa como fuentes primarias principalmente artículos de las revistas *Argumento Político* y *El Bimestre político y económico*, discursos de Alfonsín y de Caputo, entrevistas y material del Fondo Jorge Federico Sabato, quien fuera Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto entre marzo de 1984 y septiembre de 1987.

## **2. Trayectorias y pensamientos que se encuentran**

Las décadas de mil novecientos sesenta y setenta fueron particularmente complejas en la Argentina. Los golpes de estado, en especial los de 1966 y 1976, dejaron huellas profundas en todos los aspectos, tanto sociales, económicos y políticos como culturales, contribuyendo a ahondar la crisis de legitimidad que había caracterizado la política desde el golpe de 1955, en el marco de un mundo bipolar cuyo conflicto Este- Oeste repercutía de modo especial en América Latina. La política norteamericana hacia la región era evitar toda forma de penetración soviética o cubana, de la mano de la concepción de la seguridad continental.

Fue en esas décadas que Raúl Alfonsín repensó el papel de la Unión Cívica Radical (UCR en adelante), reflexionando junto a otros correligionarios, entre los cuales se destacaba Jorge Roulet<sup>1</sup>, acerca de la posibilidad de construir un radicalismo diferente. Este último presidió desde 1967 el Centro de Investigaciones de Administración Pública (CIAP) en el Instituto Torcuato Di Tella, desde el cual convocó a intelectuales, entre ellos a Jorge Federico Sábato y a Dante Caputo.

Este último había cursado sus estudios secundarios en el contexto de la Revolución Cubana de 1959 en un colegio católico de Villa Pueyrredón. De este período agradece la actitud abierta de un sacerdote, el padre Moscardelli y de un vecino, Néstor Martins<sup>2</sup>, quien lo introdujo en el estudio sistemático del marxismo. En la Universidad del Salvador, Caputo se licenció en Ciencia Política cuando aún no existía esta carrera en la UBA. Luego estudió política internacional en los Estados Unidos, en la Fletcher School of Law and Diplomacy, Boston, donde obtuvo una maestría. A continuación, se instaló en París, en el contexto del Mayo francés y del final de la presidencia de Charles De Gaulle. Se doctoró en sociología política en La Sorbona. Allí conoció a Jorge Federico Sábato, abogado, que estaba completando sus estudios de posgrado en Ciencias Políticas en la misma universidad. Con él trabó una gran amistad y al regresar a la Argentina para 1972, fue Sábato quien lo contactó con Roulet y con el CIAP (Caputo, 2015, pp. 19- 36; Entrevista a Dante Caputo, 2017; Entrevista a Elva Roulet<sup>3</sup>, 2019).

<sup>1</sup> Jorge “Yuyo” Roulet, nacido en Misiones, fue un destacado dirigente radical. Estudió ingeniería en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y cursó estudios de posgrado en París entre los años 1964 y 1967. Durante el gobierno de Alfonsín, asumió la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación hasta 1987 en que falleció.

<sup>2</sup> Abogado laboralista que formó parte de la CGT de los Argentinos, siendo secuestrado y desaparecido en 1970.

<sup>3</sup> Elva Roulet, esposa de Jorge Roulet, fue vice-gobernadora de la Provincia de Buenos Aires entre 1983- 1987 y Convencional Nacional Constituyente en 1994.

Así, ambos tomaron contacto con Alfonsín por intermedio de Jorge Roulet, estableciéndose un vínculo que perduraría en el tiempo. Para entonces, Alfonsín se encontraba participando junto con Roulet de la revista *Inédito*<sup>4</sup>. Usaba el seudónimo Alfonso Carrido Lura y esgrimía un discurso muy distinto del hegemónico (Gallo, 2006, pp. 82- 97). Por añadidura y como corolario de su proceso de reflexión, en 1972 fundó un movimiento progresista dentro de la UCR llamado originariamente *Movimiento Renovador* y luego *Movimiento de Renovación y Cambio*, con mucha prédica entre los estudiantes radicales y la juventud del partido. A partir de esta instancia, fue gestando un liderazgo muy distinto del de la conducción partidaria en manos de Ricardo Balbín y su *Línea Nacional*.

En los siguientes años de la década de mil novecientos setenta, y sobre todo durante la terrible etapa del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”, siguió profundizando sus reflexiones. Así, entre 1976 y 1978, a escasos meses del golpe de estado, Alfonsín fundó y dirigió la revista *Propuesta y Control*, que contó con la participación de Roulet, Sábato y Caputo. Los objetivos de la misma eran la defensa de los derechos humanos y del “destino democrático y republicano” (Gallo, 2006, pp. 115- 117). Paralelamente, integró la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), fundada en 1975.

Mientras tanto, para este mismo año 1975, el CIAP se escindió del Instituto Di Tella y se constituyó el Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA).<sup>5</sup> Dirigido por Jorge Schvarzer<sup>6</sup>, contó entre sus investigadores titulares con Roulet, Sábato<sup>7</sup> y Caputo. Alfonsín concurría a menudo a sus reuniones. De carácter interdisciplinario y ámbito de debate y elaboración intelectual, su propósito consistió en “(...) analizar, comprender y explicar el papel del Estado y de la Administración Pública en América Latina con el objeto de contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y políticas del medio en que actúa.” (Sábato, 1985, s/p). La preocupación por el ámbito latinoamericano estaba presente, siendo la temática central el poder y su ejercicio en el marco del problema de la democracia.

<sup>4</sup> *Inédito* fue dirigida por el periodista y dirigente radical Mario Monteverde. Se publicó entre 1966 y 1972.

<sup>5</sup> De la escisión del CIAP del Di Tella, surgió también el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), que asoció a investigadores como Guillermo O'Donnell, Marcelo Cavarozzi, Oscar Osziak, Horacio Boneo.

<sup>6</sup> Ingeniero civil, especializado en ferrocarriles, docente universitario y director del Departamento de Economía de la facultad de ingeniería de la UBA.

<sup>7</sup> Sábato comenzó la investigación de lo que sería su libro *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, bajo el aporte del CISEA.

Al respecto, puede afirmarse que, así como los temas del desarrollo sostuvieron la primera profesionalización de la economía, y los de la modernización y la dependencia acompañaron la implantación de la sociología, “el autoritarismo (y su contracara, las condiciones y los obstáculos para regímenes democráticos) ha operado (...) como el suelo de una nueva legitimidad de la ciencia política.” (Vezzetti, 2018, pp. 347- 348). Entonces, las reflexiones y debates del CISEA en torno a la democracia y al autoritarismo reflejaron un clima de época, a la vez que hicieron evidentes una gran capacidad de gestar pensamiento y de concebir la acción política.

El vínculo entre Alfonsín y el CISEA fue parte de un momento muy particular en que se estableció una relación entre un político y los intelectuales. De hecho, aquí tuvo la “íntima convicción de la necesidad de una nueva comunicación entre el radicalismo y los intelectuales que estaban investigando, reflexionando y pensando la época que se vivía, los tiempos que estábamos tratando de dejar atrás y los que nos esperaban.” (Entrevista a Raúl Alfonsín, 2000). En este sentido, en 1978 el político asistió a un congreso organizado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), realizado en San José de Costa Rica sobre el futuro de la democracia en América Latina. Este evento implicó “la puesta en escena de la idea democrática” en la región y en el ámbito intelectual (Lesgart, 2002, p. 165). Alfonsín comenzó entonces a tener un progresivo acercamiento con grupos de intelectuales, varios de los cuales se encontraban aún en el exilio (Basombrío, 2012, pp. 105-123).

Y, en el marco de sus reuniones con intelectuales del CISEA, principalmente con Roulet, con Sabato y con Caputo, escribió *La cuestión argentina*, exponiendo su programa para una democracia política: formular una “nueva política”, lo que implicaba refundar la democracia, respetar el pluralismo y el disenso y recortar la influencia de las corporaciones. (Alfonsín, 1981, p. 185). Así, el proyecto de Alfonsín se orientaba a la construcción de un amplio consenso que hiciera gobernable y transformable democráticamente al país en una sociedad que, hasta entonces y por razones estructurales, había devenido en facciosa y en promotora de salidas autoritarias.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En este libro, el político realizó una autocrítica del radicalismo señalando que este partido no había sabido advertir la naturaleza de los cambios producidos en la sociedad a partir de la década del treinta. También sostenía que era necesario dejar atrás la política basada en confrontaciones estériles y en el predominio de una minoría autoritaria, que atentaba contra el disenso y la libertad.

En ese mismo año 1981 moría Ricardo Balbín, presidente de la UCR, mientras la figura de Alfonsín iba adquiriendo cada vez mayor protagonismo dentro y fuera del partido. Además, el político percibía los cambios que se gestaban en Europa con la asunción de los socialistas en Francia, de la mano de François Mitterand en 1981 y en España, de la de Felipe González en 1982. Para inicios de este año, el CISEA decidió crear una revista, *El Bimestre Político y Económico*, dirigida por Caputo y Schvarzer, con los objetivos de “contribuir a la comprensión del pasado inmediato”, reanudar “una de las tantas cosas perdidas en estos años: el debate sobre el futuro” y “contribuir a pensar un poco mejor lo que nos sucede”. (*El Bimestre Político y Económico*, 1982, pp. 1 y 72). Esta publicación significó en la práctica un frente de acción política.

Cuando en abril de 1982, el régimen militar presidido por el general Galtieri invadió las Malvinas y sobrevino la guerra, Alfonsín se opuso a la misma. Para entonces, las reuniones entre él, Roulet, Caputo y Sabato tenían lugar en una oficina de la calle Santiago del Estero, y terminada la guerra, en la calle Perú.<sup>9</sup> En sus discusiones quedó en claro la necesidad de exponer ante la opinión pública una oposición a la guerra y denunciar el uso de los intereses nacionales por parte de la dictadura como una herramienta para permanecer en el poder. Y, además, exigir el cese del régimen.

En julio de 1983, la Convención Nacional de la UCR aclamó la fórmula Raúl Alfonsín- Víctor Martínez como candidata del partido para competir en las elecciones nacionales de ese año. Entonces, Caputo decidió editar la revista *Argumento Político*<sup>10</sup>, la cual se posicionó a favor de la candidatura de Alfonsín, ponderó su liderazgo suprapartidario y se convirtió en un órgano de la campaña alfonsinista (Basombrío, 2020, pp.333- 352).

Queda en evidencia el estrecho vínculo que se formó entre Alfonsín y Caputo desde su primer contacto hacia 1972 a través de Sabato y Roulet. Coincidían en la crítica hacia el pasado, en la centralidad de la defensa de la democracia y de los derechos humanos y, además, en los lineamientos sobre política exterior. El lugar de la Argentina en el mundo, sobre todo después del aislamiento internacional que supuso la guerra de Malvinas, fue una preocupación constante en ellos.

<sup>9</sup>A las reuniones asistían también dirigentes radicales como Aldo Neri, Roque Carranza, Raúl Borrás, Germán López.

<sup>10</sup>La revista circuló semanalmente en los kioscos entre septiembre y diciembre de 1983. Caputo volvió a editarla durante el año 1990.

Alfonsín consideraba que la transición hacia la democracia no tenía futuro como un fenómeno solitario. En este sentido, al escribir en 1983 *Ahora, mi propuesta política*, propuso crear un organismo, la internacional democrática latinoamericana, conformada por partidos que bregaran por la libertad, la justicia y la igualdad, actuando “hacia adentro para apuntalar todas las luchas democráticas del continente, y hacia afuera, con el propósito de influir sobre los dirigentes democráticos de Europa y los Estados Unidos.” (Alfonsín, 1983, p. 38). Es decir, la ya aludida “lógica de los juegos de doble nivel” entraba en escena: Alfonsín no podía pensar el éxito del proceso de democratización interno sin una política exterior que mostrase a la Argentina luchando por el de toda la región.

En el mismo sentido, Caputo y Sábato sostenían que la transición hacia la democracia suponía diseñar e implementar una “estrategia política de protección”, es decir, que los países latinoamericanos convivieran con instituciones que les aseguraran un marco de participación popular a fin de que el conflicto Este- Oeste no los siguiera tomando “como uno de sus campos preferidos de batalla”. Afirmaban la necesidad de buscar una acción conjunta de América Latina ante el problema de la deuda externa y hacían hincapié en la integración de la región (Caputo y Sábato, 1983, pp. 7- 8).

Por tanto, desde los primeros encuentros que venían manteniendo con Alfonsín, el objetivo de la integración con Latinoamérica estaba presente en el marco del debate acerca de la implementación de la democracia en el subcontinente. No es de extrañar que, luego de su triunfo electoral, Alfonsín designara a Caputo como ministro de Relaciones Exteriores y Culto y a Sábato como viceministro de la misma cartera poco tiempo después.<sup>11</sup> Con estos nombramientos, los “intelectuales políticos”, los consejeros, se convertían en “intelectuales funcionarios” y ponían en evidencia su clara vocación política.

¿Cómo colaborarían con el presidente para llevar a la práctica la pretendida integración de la Argentina con Latinoamérica?

### **3. Del pensamiento a la acción política**

En la mecánica del “juego de doble nivel”, la preocupación principal de la administración alfonsinista fue garantizar la estabilidad de la democracia interna asociada a una política

---

<sup>11</sup>Dentro de la UCR tales designaciones causaron sorpresa; muchos dirigentes los miraban con desconfianza por no provenir del tronco partidario. Se habían afiliado al partido pero mantuvieron una actitud crítica hacia varios de sus miembros.

exterior acorde. Las circunstancias de la coyuntura eran sumamente complicadas: la pesada herencia de la última dictadura afectaba las relaciones internacionales del país en varios sentidos. Al aislamiento y desconfianza del mundo exterior por la Guerra de Malvinas, se sumaban el brutal endeudamiento externo y la persistencia de hipótesis de conflicto con Chile por el canal de Beagle. Al respecto, el gobierno dictatorial no había aceptado ni el fallo de la Corona Británica de 1977, ni la opinión de la mediación papal en 1980, instancias que habían sido designadas de común acuerdo con Chile. Además, para 1983 pervivían regímenes militares en países vecinos. Brasil y Uruguay recién iniciarían sus transiciones a la democracia hacia 1985; Paraguay y Chile lo harían para 1989.

Por añadidura, dos factores externos sumarían un “ámbito no benévolo” (Jiménez, 2010, p. 111) a la acción de la diplomacia alfonsinista: por un lado, la última etapa de la agudización del conflicto Este- Oeste y su repercusión en América Central. Por otro, las políticas neoliberales del presidente Ronald Reagan en Estados Unidos y de la primera ministra Margaret Thatcher en Gran Bretaña, las cuales tendrían influencia en temas muy sensibles del gobierno, como se verá más adelante. En este complejo contexto se intentó llevar a la práctica el pensamiento que venía debatiéndose desde 1972, donde el objetivo de la integración latinoamericana ocupaba un lugar muy importante.

La agenda externa fue central pues la política exterior era funcional a la finalidad última, es decir, la consolidación institucional de la Argentina. Así, la Cancillería ocupó un rol clave en el proceso de elaboración y puesta en práctica de la política exterior. La toma de decisiones se concentró en la estrecha relación entre el presidente y la cúpula de dicha Cancillería (Russell, 1990, p. 26). Se optó por una política exterior orientada al no aislamiento, al no alineamiento y a una evaluación de la correlación de fuerzas que operaban en el sistema internacional, todo lo cual debió articularse con la reinserción en ese sistema, la consolidación del estado de derecho y la desactivación de focos de conflicto (Dalbosco, 2014, pp. 146- 147). Y el objetivo de la integración latinoamericana fue el escenario donde se pusieron en práctica iniciativas y políticas de cooperación.

Al respecto, Alfonsín sostenía que los principios que guiarían la política exterior eran los de la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad de los estados soberanos y la solidaridad latinoamericana. Aseguraba que el destino argentino estaba unido al de los “hermanos de América Latina” y que, para servir a la causa



de la paz, debía otorgar un carácter prioritario a la relación con ellos. Además, afirmaba que la presencia de Latinoamérica en la comunidad internacional se vinculaba con la decisión de la participación del país en el Movimiento de Países No Alineados (NOAL) (Alfonsín, 1983, pp. 76- 80).

Tales conceptos sobre política exterior serían una constante en el discurso alfonsinista elaborado en colaboración con Caputo. Por ejemplo, el presidente fundamentaba la opción por el NOAL a partir de los impactos negativos que el conflicto Este- Oeste acarrea para los países latinoamericanos e insistía en que América Latina era el área elegida como prioritaria. Además, señalaba que si el país extendía “sus brazos al mundo y en el mundo” tendría más puntos de apoyo, sería menos dependiente y significaría una “garantía para la estabilidad de la República y su democracia” (Alfonsín, 1984, pp. 141- 142). En el mismo sentido, Caputo hablaba de “una política de integración regional” unida a “una política de múltiples apoyos” y sostenía que en un mundo globalizado la “política exterior es otra forma de política interior” (Entrevista a Dante Caputo, 2017). Es decir, permanentemente la lógica del “juego de doble nivel” estaba presente. Lo local influía en el diseño de la política externa y a su vez, el contexto externo condicionaría esa misma política.

En ese juego de atender “dos tableros al mismo tiempo: el doméstico y el internacional” (Putnam, 1996, p. 79), una de las inmediatas preocupaciones fue cómo abordar el conflicto Este- Oeste. El diagnóstico que habían realizado Alfonsín y Caputo, en estrecho contacto con Sabato, era que tal conflicto había tomado a América Latina como uno de sus preferidos campos de batalla. Por tanto, consideraron urgente desmilitarizar los conflictos internacionales, lo que los condujo a resolver la cuestión del Beagle con Chile ya formular la estrategia respecto de Malvinas. En ambos casos estuvo presente la finalidad de defender la democracia y la vigencia del estado de derecho a nivel interno y externo.

Respecto del conflicto con Chile, Alfonsín tenía contactos con dirigentes de los partidos opositores al régimen de Pinochet (de la democracia cristiana, del socialismo y del radical). Ellos apoyaban una solución dado que percibían que la desaparición del conflicto sacaba una bandera a los sectores más reaccionarios del nacionalismo chileno. Alfonsín, además, basaba su discurso en torno a la construcción de la paz, sin referirse al gobierno de Pinochet (Alfonsín, 1984, p. 144; Martínez, 2015, pp. 82- 85).

El presidente decidió abrir la cuestión del Beagle a la discusión pública y también usar un procedimiento de la democracia directa: una consulta popular no vinculante. Por tanto, decidió que el debate entre el canciller Caputo y el jefe del bloque de senadores del justicialismo, Vicente Leónidas Saadi, fuese transmitido por la televisión. La consulta tuvo lugar el 25 de noviembre de 1984 y ratificó que un 81,5% de los votantes respaldaba la aceptación de la propuesta papal (Jiménez, 2010, p. 117). De la desconfianza se pasaba a una nueva relación con Chile, basada en la negociación y la creación de mecanismos para solucionar los conflictos pendientes. El vínculo entre los países se afianzó cuando los cancilleres de ambos países firmaron el Tratado de Paz y Amistad el 29 de noviembre de 1984 en el Vaticano, que fijó el límite desde el canal de Beagle hasta el pasaje de Drake al sur del cabo de Hornos.

A partir de entonces los lazos con los sectores democráticos chilenos se intensificaron. Legisladores argentinos y chilenos –estos últimos habían cesado por el golpe de 1973– participaron en la Asamblea Parlamentaria Internacional “Por la Democracia en Chile”. Para 1986 formaron un Foro Permanente de Integración, espacio que articuló el Comando del NO y unificaría a la oposición democrática chilena para el plebiscito de 1988, que definió la salida del poder de Pinochet (Martínez, 2015, p. 89).

En cuanto a Malvinas, la Argentina se encontraba ante una situación de guerra perdida y con una escasa capacidad de presión internacional. Como contrapartida, el tema era de gran importancia tanto para la política interna del partido conservador británico y la ministra Thatcher, como para la política exterior de Gran Bretaña. En este marco, Alfonsín y Caputo sabían que la solución no sería inmediata y diseñaron la estrategia de reivindicar la soberanía argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, buscando apoyos internacionales para el inicio de negociaciones, para lo cual consideraron como pieza fundamental la acción en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Creyeron que la exigencia británica de que Argentina declarase formalmente el cese de hostilidades no respondía al objetivo mayor de iniciar negociaciones, sino simplemente a una presión. Las hostilidades habían sido iniciadas sin declaración formal en 1982; por tanto, veían innecesaria la exigencia aludida desde el punto de vista jurídico y del derecho internacional (Caputo, 1988, s/p.).

Ante la negativa del gobierno británico de iniciar negociaciones sobre soberanía, en los discursos de ambos permanentemente se aludió al tema con el fin de que no fuera olvidado, principalmente en los foros internacionales. En total coincidencia con Alfonsín, Caputo defendió en todo momento la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que instaba a ambos países a negociar, posicionándose a favor de un arreglo pacífico, basándose en el derecho internacional que no admitía la adquisición de territorios por medio de la fuerza, destacando que la negativa británica no se apoyaba en la razón y que la postergación de una solución conducía a crear intranquilidad en la comunidad internacional, precisando la “voluntad de paz” de la Argentina y dando el ejemplo de la resolución del conflicto con Chile desde 1984. También remarcando el apoyo de Latinoamérica a la posición de la Argentina. Y, además, haciendo hincapié en que la reivindicación de la soberanía estaba profundamente arraigada en los argentinos y era coherente con la concepción de la democracia como una filosofía total de la convivencia, tanto hacia adentro como hacia afuera del país (Caputo, 1984- 1989).

En definitiva, el conflicto con Gran Bretaña quedó radicado en el debate en las Naciones Unidas. A pesar de que las ansiadas negociaciones no se concretaron, la estrategia desplegada provocó el aumento del apoyo a la posición argentina. En este sentido, a partir del Tratado de Paz y Amistad con Chile de 1984, este país votó a favor del reclamo argentino y se convirtió en su patrocinante en el Comité de Descolonización de la ONU. Algo similar sucedería con Brasil, como se analizará más adelante. Al mismo tiempo, el gobierno británico sufrió una derrota diplomática cuando en lugar de su candidata caribeña, Caputo ganó la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1988.

En síntesis, la resolución del conflicto con Chile contribuyó al impulso de la integración latinoamericana y a la modificación de la actitud pro-británica chilena en los foros internacionales. La “política de integración regional” se mostraba unida a “una política de múltiples apoyos”. ¿Cómo se encararía el abordaje del conflicto Este- Oeste que se había agudizado en América Central?

Alfonsín y la cúpula de la Cancillería opinaban que en la medida en que se profundizara la crisis en Centroamérica y, particularmente en Nicaragua<sup>12</sup>, se corría el riesgo de volver a introducir los fenómenos de insurgencia y contrainsurgencia, lo cual constituía una amenaza para asegurar el proceso de democratización y la seguridad misma de todos los países latinoamericanos. El derecho de no intervención y el de autodeterminación debían respetarse en pos de una solución (*El Bimestre Político y Económico*, 1985, pp. 102- 105). Por tanto, decidieron respaldar al Grupo de Contadora, creado en 1983 e integrado por México, Panamá, Venezuela y Colombia, con el Grupo de Apoyo a Contadora. Éste se formó en 1984 con la presencia de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, lo que daría origen al G 8 o Grupo de Río en diciembre de 1986.

Tal estrategia condujo a una disidencia con los Estados Unidos, con quien Argentina pretendió instaurar una relación que no supusiera un alineamiento automático. La administración Reagan consideraba a Nicaragua como parte de su “cuarta frontera”, como un problema de seguridad nacional, que debía ser resuelto por Estados Unidos (Caputo y Sábado, 1984, p. 1).

Resulta evidente que la postura argentina era diferente a la norteamericana. Al respecto, Caputo afirmaba que a cuarenta años de la fundación de las Naciones Unidas había “importantes logros” y “agudas frustraciones”, derivadas de “nuevas formas de colonialismo, surgidas de la enorme desigualdad entre los países tecnológicamente avanzados y aquellos en desarrollo”, dando el ejemplo del problema centroamericano. Proponía la necesidad de “equidistancia de los bloques, no intervención y no interferencia en los asuntos de otros países, solución pacífica de las controversias, igualdad jurídica de los estados”, y destacaba la formación del Grupo de Apoyo a Contadora que mostraba la “voluntad política y la capacidad de concertación de América Latina para alcanzar desde una perspectiva propia, una solución negociada y duradera al conflicto centroamericano.” (Caputo, 1985, s/p.).

La “voluntad” y “capacidad de concertación” aludidas resultaron efectivas: el trabajo del G8 o Grupo de Río sentó las bases para los Acuerdos de Paz firmados en Esquipulas, Guatemala, en 1986 y en 1987, por los presidentes de Costa Rica, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala<sup>13</sup>, que permitieron la pacificación de Centroamérica. La relación

<sup>12</sup>El Salvador, Guatemala y Nicaragua vivían graves conflictos armados que reproducían la puja entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

<sup>13</sup> Los presidentes de estos países eran respectivamente Oscar Arias Sánchez, José Azcona Hoyo, Daniel Ortega, José Napoleón Duarte y Vinicio Cerezo.

política integrada entre las naciones latinoamericanas mostraba la fortaleza de la actuación en conjunto y así contrabalanceaba la asimetría de poder.

¿Se obtendría algo similar respecto del problema de la deuda que tanto afectaba a América Latina? Cuando en agosto de 1982 estalló la crisis de la deuda en México, que se declaró en cesación de pagos, muchos países latinoamericanos estaban prácticamente en bancarrota. En Argentina la deuda externa fue, además, una grave y pesada herencia de la última dictadura: gran parte del endeudamiento había sido realizado por el sector privado quien no hizo inversiones productivas, sino que alimentó el circuito especulativo con la complicidad de la dictadura.

En este marco, inmediatamente ganadas las elecciones, Alfonsín y Caputo decidieron iniciar conversaciones con el presidente del Brasil. El canciller viajó a Brasilia en diciembre de 1983 y se entrevistó con el entonces presidente de facto, João Figueiredo (Entrevistas a Alfonsín y a Caputo, 2000 y 2017). En marzo de 1984 ambos presidentes acordaron apelar conjuntamente a otros colegas latinoamericanos para formular una propuesta colectiva contra el alza quincenal de las tasas de interés internacionales. Se unieron los presidentes de Colombia, Venezuela, México, Perú y Bolivia. Para el mes de mayo, ya eran once los países representados en una reunión que tuvo lugar en Cartagena de Indias, Colombia. Así nació el Consenso de Cartagena<sup>14</sup> que, en julio de 1984, elaboró una carta de intención haciendo un llamamiento a la “actitud de corresponsabilidad en la solución al problema de la deuda (...) incluyendo plazos, períodos de gracia y tasas de interés compatibles con la recuperación del crecimiento económico.” (Martínez, 2015, p. 65).

En consonancia, Alfonsín y Caputo en varios de sus discursos se pronunciaban en contra del efecto negativo para la Argentina y Latinoamérica de las políticas proteccionistas, del aumento de las tasas de interés, de la caída de los precios de las materias primas. Y se mostraban a favor de avanzar en la búsqueda de soluciones que permitieran capturar parte de los recursos destinados al pago de los servicios de la deuda externa. También hacían un llamamiento a los países industrializados para que responsablemente se comprometieran a eliminar los factores de perturbación que generaba la crisis de endeudamiento, la cual comprometía el futuro de la democracia en la región. (Alfonsín, 1985 y Caputo, 1985).

---

<sup>14</sup>Una segunda reunión del Consenso o Grupo de Cartagena tuvo lugar en la ciudad de Mar del Plata en septiembre de 1984.

Como ya había sucedido a propósito de la estrategia para el abordaje del conflicto en el caso de América Central, la propuesta argentina para el tratamiento de la deuda externa también generó disidencias con los Estados Unidos. Mientras nuestro país proponía una concertación multilateral en el marco del Consenso de Cartagena, ellos buscaban reducir el problema a cuestiones bilaterales entre cada país y la banca acreedora. Pero, a diferencia del primer caso, el resultado no fue el esperado por la administración alfonsinista. Como ya fue señalado, las políticas neoliberales de Reagan y de Thatcher influyeron en contra del éxito de un tema muy sensible para los latinoamericanos, dado que apoyaron al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y a la banca acreedora. A esto se sumó que la Europa socialdemócrata tampoco dio soluciones de fondo y dejó la última palabra a esos organismos.

En sus últimos discursos, Alfonsín reconocía el fracaso en la solución al problema de la deuda sosteniendo que, desde la crisis de 1982, la situación no había mejorado para los países deudores, que las perspectivas no eran alentadoras y que los organismos internacionales “parecen creer que es más fácil reducir rápidamente el déficit fiscal en nuestros países que en las naciones más ricas del mundo.” (Alfonsín, 1988, p. 2). Y también reconocía “errores de diagnóstico”, de “mal cálculo de los tiempos” e insistía en la presencia de “obstáculos y dificultades objetivas” como la caída de precios de productos agropecuarios y el manejo “casi usurario” de las tasas de interés “desde los centros del poder económico internacional”. (Alfonsín, 1989, pp. 295 y 299- 300). Es decir, era conciente de que la crisis económica que había recibido no había sido resuelta y asumía la responsabilidad de los errores cometidos, más allá de destacar los “obstáculos y dificultades objetivas”.

Respecto del “mal cálculo de los tiempos”, había existido cierta tensión con Caputo. Éste había sido partidario de declarar, a través del Consenso de Cartagena, una moratoria de la deuda para 1984, a fin de evitar que la banca acreedora ganara tiempo y saneara su cartera. Sin embargo, a su juicio, Alfonsín no apoyó suficientemente las iniciativas en este sentido del entonces ministro de Economía, Bernardo Grinspun, mientras el FMI y los bancos acreedores rápidamente negociaban por separado con cada país deudor (Caputo, 2015, pp. 126- 140; Pesce, 2006, pp. 389- 392). Queda en evidencia la complejidad de la cuestión de la deuda externa y, en definitiva, la imposibilidad del Consenso de Cartagena para torcer la asimetría de poder con los centros económicos internacionales.

En cambio, el acercamiento que Alfonsín y Caputo venían produciendo desde diciembre de 1983 con el Brasil, sí sería exitoso en términos de integración latinoamericana. Se trató de un proceso gradual que se fue profundizando cuando Brasil se encaminó hacia su transición democrática. En ese sentido, el año 1985 fue clave: en las elecciones del mes de enero triunfaba la fórmula Tancredo Neves- José Sarney. Al poco tiempo, ante la enfermedad y posterior fallecimiento del primero, Sarney asumía la presidencia.

En el mes de mayo, se reunían en Buenos Aires los cancilleres Caputo y Olavo Setúbal. Anunciaron ampliaciones de compras de trigo, petróleo y gas por parte de Brasil a la Argentina. El 30 de noviembre, los presidentes Alfonsín y Sarney firmaban la “Declaración de Foz de Iguazú” la cual explicitaba las posiciones coincidentes en torno a cuestiones como el Consenso de Cartagena, el Grupo de Apoyo a Contadora, la creación de la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur<sup>15</sup> y el aval de Brasil a la posición argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur en las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Con este documento ambos presidentes suplantaban la rivalidad y la desconfianza que habían guiado las relaciones entre sus respectivos países por la cooperación. La corriente de mutua simpatía y afecto existente entre Alfonsín y Sarney fue muy importante en este paulatino proceso de integración. Las cartas cursadas entre ambos así lo confirman (Sarney, 1987 y Alfonsín, 1987).

Como había sucedido luego de la firma del Tratado de Paz y Amistad con Chile, también entonces la Argentina consiguió otro valioso apoyo latinoamericano para su política respecto de Malvinas. Por añadidura, durante 1986 quedó constituido el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que contempló la firma de veinticuatro protocolos para la desgravación arancelaria. Luego ambos presidentes suscribieron el Acta de Integración y Cooperación Argentino- Brasileña, que contemplaba la incorporación de Uruguay, y otros doce protocolos bilaterales.

En el mes de diciembre se concretó la “Declaración Conjunta de Brasilia en Materia Nuclear”, colocando el tema nuclear en el plano de la integración y del afianzamiento de la paz, para lo cual constituyeron un mecanismo conjunto de control (“Protocolos”, 1986). Entre 1987 y 1988 Alfonsín y Sarney visitaron la planta argentina de uranio enriquecido en

---

<sup>15</sup>Esta Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur (ZPCAS) sería creada por la resolución 41/11 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 27 de octubre de 1986, gracias a las gestiones de Brasil.

Pilcaniyeu y el Centro de experimentación Aramar en Iperó.<sup>16</sup>La política nuclear también provocaría diferencias con los Estados Unidos (Dalbosco, 2014, p. 143). De ahí que en varios de sus discursos en los foros internacionales, Caputo diera garantías de que el desarrollo nuclear no sería usado con fines bélicos. Junto con Alfonsín y con las autoridades brasileñas, consideraba que era esencial para favorecer la capacidad para el desarrollo tecnológico autónomo (Caputo, 1986, s/p.).

La fase final del proceso de integración tuvo lugar hacia 1988 con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD) en noviembre de 1988, que estableció la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias entre Argentina y Brasil en un plazo de diez años. Y también con la firma del Acta de Alvorada en Brasilia con la presencia del presidente de Uruguay, Julio María Sanguinetti, que inició la integración tripartita. Todo este proceso conduciría a la conformación del MERCOSUR en marzo de 1991. De este modo, Alfonsín y Caputo instalaron “ideas que a los cortoplacistas les parecieron ilusorias: (...) la integración efectiva con Brasil y Uruguay.” (Alfonsín, 1989, p.302). Lo que venían pensando desde sus encuentros iniciales acerca de la integración con Latinoamérica fue traducido en acción política, y esa acción, como en este caso, dio sus frutos.

#### **4. Conclusiones**

Con anterioridad al triunfo de Alfonsín en las elecciones del 30 de octubre de 1983, éste y Caputo reflexionaban y escribían acerca de la importancia de lograr una integración con Latinoamérica para enfrentar los desafíos que implicaban sentar las bases de un nuevo estado de derecho y superar las consecuencias pos-dictatoriales. No lo hicieron en soledad sino debatiendo con otros intelectuales, principalmente en el ámbito del CISEA y en estrecha colaboración con Sabato. Establecieron un vínculo de continuidad que implicó que uno optara por el otro; que Alfonsín valorara la capacidad de Caputo, nombrándolo al frente de la Cancillería y que Caputo asumiera un compromiso y fuera consejero, “intelectual político”, y gestor, “intelectual funcionario”.

Su apoyo a Alfonsín fue permanente. Aún cuando haya disentido con él en cuestiones relativas al tema de la deuda externa, esto no significó una ruptura. Por el contrario, fue el ministro que más tiempo permaneció en funciones, presentando su renuncia luego de las elecciones presidenciales de mayo de 1989. Las decisiones que tomaron en conjunto sobre política externa no descuidaron la dimensión nacional de la acción externa.

---

<sup>16</sup>Durante el gobierno del presidente Carlos S. Menem el desarrollo nuclear iniciado no tendría continuidad.



Por tanto, fue posible aplicar en el análisis realizado la lógica del “juego de doble nivel”, dado que lo local influyó en el diseño de la política externa. El político y el intelectual interpretaron la integración de la Argentina con Latinoamérica como prioritaria y tradujeron en acción política iniciativas de cooperación, en estrecha relación con la finalidad central de garantizar el éxito del proceso de democratización. Consideraron que éste peligraba si subsistían hipótesis de conflicto, si el país no ampliaba sus apoyos, si persistía la agudización del conflicto Este- Oeste en América Central, si no se planteaba multilateralmente la cuestión de la deuda externa, si no se instauraba un nuevo paradigma que suplantara la desconfianza en las relaciones con Chile y con Brasil. Pero en la lógica del “juego de doble nivel”, también el contexto externo condiciona lo diseñado en la política externa. Así quedó demostrado con la negativa de Gran Bretaña a iniciar negociaciones por Malvinas y con el fracaso de la pretendida solución multilateral a la cuestión de la deuda, en gran medida causado por las políticas de Thatcher y Reagan y por la falta de apoyo de los gobiernos socialdemócratas europeos.

En definitiva, en la puesta en práctica de su pensamiento, el político y el intelectual colaboraron en la modificación del paradigma de la seguridad nacional en el contexto de la Guerra Fría por un proceso de democratización regional basado en la resolución de conflictos y en una propuesta que avanzara en forma gradual hacia la integración económica. Si bien el éxito no fue total, su acción política constituye un ejemplo de que es posible conseguir resultados satisfactorios cuando se propicia la integración y los países latinoamericanos actúan en conjunto.

## **5. Bibliografía**

Alfonsín, R., (1981). *La cuestión argentina*, Buenos Aires: Propuesta Argentina.

Alfonsín, R., (1983). *Ahora. Mi propuesta política*, Buenos Aires: Sudamericana Planeta.

Basombrío, C., (2012). “El Grupo Esmeralda y Alfonsín”. En *Entrepasados*, N° 38/39, pp.105- 123.

Basombrío, M.C., (2020). “La prensa como fuente: el caso de la revista argentina *Argumento Político* (septiembre- diciembre de 1983)”. En N. Ait- Bacher, R. Irisarri Gutiérrez, V.

---

Rodríguez Infiesta y R. Viguera Ruiz. (Coords.) *El historiador y la prensa. Homenaje a José Miguel Delgado Idarretapp*. 333- 352. Logroño, España: Instituto de Estudios Riojanos.

Camou, A., (1997). “Los consejeros del príncipe”. En *Revista Nueva Sociedad. Saber técnico y saber político*, N°52, pp. 54- 67.

Caputo, D., (2015). *Un péndulo austral. Argentina entre el populismo y el establishment*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Dalbosco, H. L. (2014). *Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina (1983- 2007)*. Tesis de doctorado en Ciencias Políticas, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales. Disponible en: <https://bibliotecadigital.uca.edu.ar//repositorio/tesis/diplomaticos-carrera-formulacion-politica.pdf> [Fecha de consulta: 26/10/2020]

Gallo, E. R., (2006). *Prensa política. Historia del radicalismo a través de sus publicaciones periódicas (1890- 1990)*, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Históricas Cruz del Sur.

Jiménez, D. M., (2010). “La política exterior de Raúl Alfonsín (1983- 1989): un balance aproximativo”. En *Temas de Historia Argentina y Americana*, N° 17, pp. 99- 121.

Lesgart, C., (2002). “Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del ochenta”. En *Estudios Sociales*, N° 22- 23, pp. 163- 185. Disponible en: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/EstudiosSociales/article/view/2489> [Fecha de consulta: 25/09/2020]

Martínez, D. J., (2015). “La influencia de Europa en la transición democrática sudamericana. Análisis del diseño de la política exterior argentina 1983- 1989”. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Relaciones Internacionales.

Pesce, J., (2006). “Política y economía durante el primer año del gobierno de Raúl Alfonsín. La gestión del ministro Grinspun”. En A. Pucciarelli. (Coord.) *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* pp. 367- 412. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

Putnam, R. D., (1996). "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel". En *Revista Zona Abierta*, N° 74, pp. 69- 120.

Russell, R., (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Svampa, M., (2012). "Los intelectuales, la cultura y el poder. Respuestas para *Topía*". En *Revista Topía*, agosto 2012, pp. 1- 5. Disponible en: <https://www.com.ar/articulos/intelectuales-culturaypoder-Topia> [Fecha de consulta: 21/01/2019]

Vezzetti, H., (2018). "Los problemas de la democracia: Guillermo O'Donnell y Juan Carlos Portantiero". En C. Altamirano y A. Gorelik. (Eds.) *La Argentina como problema. Temas, visiones y pasiones del siglo XX* pp. 347- 358. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

### **Fuentes primarias**

*Argumento Político*, Año 1, Números 1- 15, 10 de septiembre al 17 de diciembre de 1983.

Caputo, D. y Sábato, J. F. (1983). "Sobre los años '80 en la Argentina". En *Fondo Jorge Federico Sábato*, Archivos y Colecciones, Biblioteca Nacional Mariano Moreno,. Inv.303, Un. Doc. 5, Carpeta 1, Caja 9.

Caputo, D. y Sábato, J. F., (1984). "Memorandum de la situación nicaragüense". En *Fondo Jorge Federico Sábato*, Archivos y Colecciones, Biblioteca Nacional Mariano Moreno,. Inv.395, Un Doc. 8, Carpeta 3, Folios 3.

"Carta de José Sarney a Raúl Alfonsín", (1987). En *Fondo Jorge Federico Sábato*, Archivos y Colecciones, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Inv. 432, Un. Doc. 3, Carpeta 5, Caja 11.

---

“Carta de Raúl Alfonsín a José Sarney”, (1987). En *Fondo Jorge Federico Sábato*, Archivos y Colecciones, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Inv. 432, Un. Doc. 3, Carpeta 5, Caja 11.

“Conversación del canciller Dante Caputo con el Señor Bernardo Neustadt”, (1988). En *Fondo Jorge Federico Sábato*, Archivos y Colecciones, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Inv. 422, Un. Doc. 17, Carpeta 4, Caja 11.

“Discursos de Dante Caputo”, (1984- 1989).  
<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/dante-caputo>

*El Bimestre Político y Económico*, Año 1, N° 1, Enero- Febrero 1982; Año 4, N° 20, Marzo- Abril 1985.

Entrevista de la autora a Raúl Alfonsín, 26 de mayo de 2000.

Entrevista de la autora a Dante Caputo, 5 de marzo de 2017.

Entrevista de la autora a Elva Roulet, 11 de julio de 2019.

“Protocolo de cooperación nuclear”, (1986). En *Fondo Jorge Federico Sábato*, Archivos y Colecciones, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Inv. 431, Un. Doc. 2, Carpeta 5, Caja 11.

“Protocolo sobre radioprotección y seguridad nuclear”, (1986). En *Fondo Jorge Federico Sábato*, Archivos y Colecciones, Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Inv. 431, Un. Doc. 2, Carpeta 5, Caja 11.

*Raúl Alfonsín por Raúl Alfonsín. Discursos presidenciales ante la Asamblea Legislativa (1983- 1989)*, (2018). Buenos Aires: Cátedra Libre Democracia y Estado de Derecho Dr. Raúl Alfonsín.

---

Sábato, J. F., (1985). "Diez años de labor 1975- 1985. CISEA". En *Fondo Jorge Federico Sábato*, Archivos y Colecciones, Biblioteca Nacional Mariano Moreno,. Inv.176, Un Doc. 4, Carpeta 1, Caja 7.