

# **Política Exterior y Transición democrática. Las relaciones Argentinas con Chile y Brasil.**

Torres Rayen.

Cita:

Torres Rayen (2010). *Política Exterior y Transición democrática. Las relaciones Argentinas con Chile y Brasil. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/238>

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

Área de Relaciones Internacionales.

**El rol de las decisiones de política exterior en el proceso de transición a la democracia. El caso las relaciones con Brasil y Chile durante el gobierno de Alfonsín.**

*Por: Rayen Amancay Torres. [rayentorres@gmail.com](mailto:rayentorres@gmail.com)*

*UADE*

**Abstract**

Por medio de datos históricos se indagará en el impacto de las decisiones en materia de política exterior en el proceso de diferenciación con los criterios ordenadores del régimen no democrático anterior a la instauración de la democracia. Así veremos como la definición de la política exterior en uno y otro régimen ha sido funcional al cumplimiento de objetivos estratégicos, y por ende racionalmente decidida.

La legitimidad, como intermedio entre la efectividad decisoria y la persistencia estable del régimen será la dimensión clave a la hora de entender cómo la política exterior de Alfonsín fue funcional a resolver los desafíos políticos relacionados con la instauración de una cultura democrática y con la consolidación del régimen, a pesar del desgaste sufrido por la figura del ex presidente radical producto de las demandas insatisfechas a nivel social y económico. La clave para esta diferenciación estará dada por los conceptos de legitimidad difusa y específica.

## **Introducción**

Tras 25 años de democracia la relevancia de estudiar los procesos de transición, consolidación y caída de los regímenes políticos es indiscutida y por ello la producción académica al respecto no es menor. Es sin embargo interesante cuestionar los modelos euro-céntricos a la luz de la problemática latinoamericana, y más aún de la de nuestro propio país.

El proceso de transición a la democracia transcurrido durante el gobierno de Alfonsín vino aparejado de cambios en política acordes a las necesidades que imponían los cambios en el sistema. La nueva política de derechos humanos, los cambios de política en educación, seguridad social, la apertura a los países del mundo y a los procesos de integración, son solo algunos de los ejemplos de la nueva orientación. El cambio de relaciones con Brasil y Chile, que discutiremos si puede llamarse cambio de paradigma, es un ejemplo claro de la diferenciación con la política exterior del régimen autoritario, y de una política que busca legitimidad y eficacia para la consolidación del régimen.

El objetivo general del presente trabajo es analizar el impacto de las decisiones de política exterior en la continuidad del proceso de transición a la democracia y su posterior consolidación.

Partiendo del análisis de caso de las relaciones con Brasil y Chile buscamos responder si la definición del gobierno de Alfonsín de su política exterior repercutió y en qué forma en la consolidación de la democracia, y si la política exterior que se configuró en el periodo estudiado fue funcional o no a los fines de dar continuidad al proceso de transición a la democracia.

Los actores del gobierno, racionales, basan sus relaciones en cálculos de costo-beneficio y jerarquización de preferencias. Este trabajo analizará en que medida el cambio de política exterior responde a una decisión racional motivada por la necesidad de legitimidad y búsqueda de eficacia y eficiencia en las políticas, a la luz de hacer posible la continuidad del proceso de transición y posterior consolidación de la democracia.

De esta manera el trabajo reforzará los modelos de teoría de la transición así como de toma de decisiones, haciendo un aporte particular al estudio de la política exterior en un periodo de particular relevancia para nuestra historia.

Este trabajo en particular tomará la relación con Brasil y Chile como un dato de un objeto de estudio particular: la toma de decisiones y la transición.

Brasil y Chile fueron, como sostiene Escudé, los ejes del cambio en Política Exterior de la administración radical, *“...el saludable efecto de la restauración democrática en la política exterior se limitó a las relaciones con Chile, con el cual se cerró un largo y empantanado diferendo al firmar el tratado de paz en 1984; y a los vínculos con Brasil, con el que la Argentina inició el proceso de integración a partir de 1985. No obstante, la Cancillería argentina mantuvo una serie de "estridentes confrontaciones" con las grandes potencias occidentales...”*<sup>1</sup>

Al mismo tiempo es necesario aclarar en el caso chileno, que las alusiones al mismo en este trabajo serán limitadas, ya que a lo largo de todo el gobierno democrático argentino estudiado, en Chile permaneció el régimen no democrático. Este trabajo no se centra sin embargo en delinear las diferencias en las relaciones entre regimenes democráticos y no democráticos, y la dictadura en Chile no impide distinguir la actitud de la administración radical en su estrategia de inserción regional. Aún así consideraremos más pertinente enfrentar el caso Chileno con la precaución necesaria, ya que como veremos a lo largo de este trabajo, los criterios ordenadores de un régimen no democrático difieren de aquel democrático; y por lo tanto, que las relaciones con Chile no avanzaran en el mismo sentido que las relaciones con Brasil, no hace que se ponga en la hipótesis de trabajo, ya que la estrategia de inserción de Chile en la región y en el mundo no ha sido la integración, sino la bilateralidad. No debemos, por lo tanto intentar asimilar ambos casos, sino simplemente analizar el proceso de toma de decisión argentino para definir su política en una y otra relación. La homogeneidad entonces no estará dada por el avance en la integración, sino por el derrumbe de las hipótesis de conflicto, y el apaciguamiento de las tensiones propias de la lógica militar.

Para llevar adelante la labor, primero se llevará a cabo una revisión del estado del arte relevante en materia de cambio de régimen, explicando los principales modelos que

---

<sup>1</sup> Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés Comp. *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Centro de Estudios de Política Exterior del CARI, Argentina, 2000.

serán tomados como guía para el análisis, y las categorías que serán estudiadas, así como el por qué de su relevancia.

A continuación, en perspectiva histórica y con la brevedad que nos exige este estudio particular, serán analizadas las relaciones con los dos países vecinos, y los paradigmas que han guiado esas relaciones.

Posteriormente se delimitarán las notas distintivas del proceso de transición a fin de acercarnos las fuentes de legitimidad y desafíos políticos para el régimen democrático. En este punto se diferenciará la construcción de legitimidad y la eficacia decisoria de Alfonsín, de la legitimidad que ganaron las instituciones y normas democráticas.

Finalmente se considerará cómo el cambio de régimen vino de la mano de un cambio en política exterior contrastando la hipótesis de que el cambio de política exterior efectuado por el gobierno radical fue a la vez una respuesta a los desafíos políticos del nuevo régimen, y al mismo tiempo una decisión racional pensada para dar legitimidad tanto al gobierno de Alfonsín como al régimen democrático.

Dadas las limitaciones de este trabajo en particular, seguramente surgirán preguntas que excederán el alcance del mismo, dando lugar a futuras líneas de investigación en esta materia, para cuyo planteo se dedica nuestra última sección de este trabajo.

### **Marco teórico: Cambio de régimen y teoría de la transición a la Democracia.**

La problemática de un régimen autoritario que fue estable a lo largo de un periodo de tiempo estable pueda luego, tras el cambio de régimen, convertirse en una democracia estable, habiendo completado el proceso de transición y consolidación, ya ha sido estudiada ampliamente en la ciencia política. En el presente trabajo se busca analizar el impacto de las decisiones de política exterior durante el proceso de transición a la democracia y su relación con la continuidad del proceso y posterior consolidación. Para ello se tomará como base la teoría de dos exponentes fundamentales en materia de transición y consolidación a la Democracia: Linz y Stepan, quienes analizan las condiciones y prácticas que hicieron posible la salida hacia una democracia que se consolida. Este trabajo está planteado a la luz de fortalecer este modelo con el análisis de un caso particular.

Consideramos que un régimen es democrático cuando, al decir de Morlino, sus “...normas vigentes prevén la protección de los derechos políticos y civiles de los miembros de la comunidad política”.<sup>2</sup>

Más específicamente, en la democracia se observan dos dimensiones fundamentales delimitadas por Dahl: la competencia política y la extensión de la participación. En esta misma línea encontramos los indicadores de democracia<sup>3</sup>, como ser, sufragio universal y correcto, más de un partido (o existencia de oposición), elecciones libres, competitivas y por intervalos regulares de tiempo, efectividad de los cargos políticos más relevantes, y diversas fuentes de información alternativas.

Para considerar que una democracia se ha consolidado debe poder observarse: a) acuerdo sobre los procedimientos políticos para que un gobierno sea electo; b) el gobierno que llega al poder es producto de la libre elección popular; c) el gobierno tiene capacidad para generar políticas; y d) los poderes ejecutivo, legislativo y judicial no deben compartir el poder con otros cuerpos *de jure*. (Linz y Stepan, 1989)

De igual manera que Linz y Stepan,<sup>4</sup> la transición y la consolidación serán tratadas como variables dependientes evaluables en las 5 arenas planteadas por los autores como necesarias para la consolidación democrática: una sociedad civil, una sociedad política relativamente autónoma, el imperio de la ley, un aparato estatal (con normas de un estado burocrático racional-legal) y una sociedad económica.

No serán objeto de análisis particular las características del régimen autoritario anterior, pues pese a ser una dimensión de análisis importante a la hora de estudiar la consolidación de una democracia, la misma excede este trabajo.

Asimismo, siguiendo la línea planteada por Linz y Stepan, serán consideradas cinco variables que llevan a la transición y consolidación, a saber: el liderazgo del régimen no democrático anterior, quién inicia y guía el cambio, la influencia internacional, la economía política de la legitimidad y la coerción, y el ambiente para la creación de una constitución.

---

<sup>2</sup> Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Franco Angeli Editore, Italia, 1980.

<sup>3</sup> Este tema es abordado por Robert Dahl en su obra de 1971 *Poliarchy. Participation and Opposition*.

<sup>4</sup> Linz, J Juan y Stepan, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Inglaterra, 1996.

Se considera al régimen no democrático anterior a la transición un régimen militar jerárquico. En tanto tal, la principal característica que interesa a nuestro análisis es la pertenencia de este grupo al aparato estatal, independientemente del gobierno que esté momentáneamente al mando. Asimismo la dos principales tareas del gobierno democrático de transición, tal como son planteadas por Linz y Stepan son la creación de poder democrático y la reducción del dominio de las prerrogativas no democráticas, estas últimas, comunes a las transiciones desleales.

Según O'Donnell, Schmitter y Whitehead, los factores domésticos son quienes juegan un rol predominante en la transición y su rumbo, mientras que la influencia internacional juega solo un rol secundario. Asimismo, la consolidación de la democracia, argumentan Linz y Stepan, depende de factores también domésticos. Sin embargo, en el caso de análisis particular, será considerado el cambio de política exterior en cuanto a política interna del estado, es decir la decisión del gobierno de presentarse de una forma determinada ante el mundo. Es oportuno aclarar también, que la lectura que se hará del fenómeno del cambio en las relaciones con Brasil y Chile, será en términos de liderazgo y legitimidad del gobierno de Alfonsín, y no puntualmente de los cambios y la influencia que jugó el contexto internacional.

Ya se mencionó que los actores estatales son seres racionales cuya toma de decisiones está basada en cálculos de costo y beneficio. En otras palabras, un cambio de rumbo en la política exterior, será visto a luz de éste trabajo como una decisión del gobierno de Alfonsín que apunta al cumplimiento de los objetivos de consolidación de su gobierno y de la transición democrática.

A partir de los '70, como plantean Linz y Stepan el "espíritu de los tiempos" o *zeitgeist*, indicaba que no había competidores para la democracia en cuanto a sistema político. Pero más interesante aún es la dimensión regional que cobra la transición cuando los autores postulan que los países unidos fuertemente percibirán menores alternativas a la democracia si uno de ellos ha completado una transición de manera exitosa.

En cuanto al cuarto de los elementos, Linz y Stepan argumentan que el crecimiento económico sostenido tiende a alterar las relaciones de fuerza a favor de la democracia. Los cambios sociales aparejados a ese crecimiento acarrearán también mayores costos para la represión, y los casos ejemplificadores de ello fueron, según explica la obra, Chile durante la dictadura de Pinochet, Brasil al inicio de los '70 y la España de Franco.

La democracia, como la teoría de la transición ha demostrado, da la posibilidad de que con una nueva elección, un nuevo programa socio-económico se establezca sin necesidad de un cambio de régimen. En otras palabras, un gobierno democrático tiene más probabilidades de sobrevivir a un crecimiento negativo que uno autoritario, el cual basa su legitimidad no en su origen, sino en su ejercicio. Sin embargo muchos años consecutivos sin crecimiento pueden ser perjudiciales también para el gobierno democrático, particularmente si los ciudadanos no perciben su trabajo por resolver los problemas socio-económicos.

El reestablecimiento de la Constitución, previa al régimen no democrático, plantea la problemática de que la misma pueda no ser la mejor para adaptarse a los cambios emergidos durante éste régimen, o bien no contempla si el sistema institucional anterior no fue el causante del quiebre.

Citando a Morlino el cambio de régimen “... viene de ordinario precedido o seguido por cambios en la comunidad política más que de la comunidad política”<sup>5</sup>.

El equilibrio del régimen está dado entre las demanda políticas, el apoyo al régimen, los procesos de decisión, los outputs, las reacciones de la comunidad política, y la estructura represiva o de coerción.

El estudio de la estabilidad es, sin embargo, más relevante aún para nuestro trabajo que el estudio del equilibrio, ya que esto conlleva, como señala Morlino, el estudio de las características que debe conservar para sobrevivir y las que debe modificar para adaptarse.

*“...aunque no es verdad que un régimen político tienda, por definición, a la estabilidad, probablemente es exacto advertir que los líderes políticos buscan la perpetuación de su poder y, con frecuencia, acaban identificando su propia supervivencia política con la del régimen”*<sup>6</sup>

Morlino analiza tres elementos que condicionan la persistencia del régimen: la legitimidad, la eficacia decisoria y la movilización social. Los dos primeros de estos puntos serán los ejes centrales de este estudio. Por lo que posteriormente se detallará su alcance en mayor profundidad.

---

<sup>5</sup> Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Franco Angeli Editore, Italia, 1980.

<sup>6</sup> Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Franco Angeli Editore, Italia, 1980.



Weber sienta sin dudas las bases de la legitimidad como definitoria del poder, y distingue sus tres formas puras de poder, a cada una de las cuales corresponde un tipo de legitimidad: tradicional, carismática y racional.

“...la legitimidad consiste en un conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerando como merecedor de apoyo...”<sup>7</sup>. Es decir, que la legitimidad no es aceptación pasiva (Morlino, 1980), lo que está más relacionado a la coerción.

Para indagar en las fuentes de la legitimidad el autor distingue entre legitimidad específica y difusa, haciendo una analogía de la distinción eastoniana entre apoyo específico y difuso. El último es un apoyo genérico al sistema político, relacionado con las raíces de la cultura política. Mientras que el específico, en cambio, se sigue de decisiones concretas en respuesta a demandas (Morlino, 1980). La legitimidad es vista por Easton como una fuente de apoyo difusa en relación a las autoridades o al régimen.

La creación y mantenimiento de legitimidad difusa se entiende a través de los conceptos de satisfacción e insatisfacción relativas. Es decir la relación entre las necesidades satisfechas y las existentes. Las primeras dependerán de los mecanismos que den cursos a esas demandas, los canales por los que se transmiten y la eficacia decisoria. Las segundas dependerán en parte de la posición social, del proceso de socialización, de factores ideológicos, cultura, urbanización, comunicación, y el nivel de desarrollo.

En cuanto a las fuentes de legitimidad difusa, Morlino menciona al menos dos, la primera relativa a la confianza en las instituciones y autoridades, y la segunda, y la tradición de las instituciones. Se hará foco sobre las primeras dado que son las fundamentales a la hora de construir y conservar la legitimidad, y por lo tanto fundamentales a la hora de la transición y consolidación. En cuanto a las segundas, puede imaginarse a priori que no contábamos para 1983 con una larga tradición de instituciones democráticas.

La legitimidad es también en esta teoría articuladora de la comunidad política y el régimen, ya que las necesidades satisfechas dependen de las estructuras políticas y por lo tanto del régimen, mientras que las necesidades existentes provienen de la comunidad política.

---

<sup>7</sup> Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Franco Angeli Editore, Italia, 1980.

La legitimidad puede medirse en las dimensiones de amplitud e intensidad. La primera se refiere a la parte de la población que demuestra legitimidad y la importancia de los objetos referentes a la misma. La segunda implica la profundidad de los sentimientos y actitudes implicados.

Aclara Morlino que los sentimientos de legitimidad o ilegitimidad hacia las autoridades muchas veces se transfieren a sentimientos hacia las instituciones políticas y las normas, es decir, en última instancia al régimen. Esto es clave para entender nuestro estudio, ya que es lógico asociar que la legitimidad ganada a través del proceso de toma de decisiones por Alfonsín, nos de pautas para explicar la legitimidad de las instituciones y normas instauradas con la Democracia, y por tanto una explicación sobre la persistencia del régimen.

El segundo de los elementos que nos interesa, la eficacia decisoria, se definirá por Morlino, ampliando la definición de Eckstein, como “... *la capacidad que tiene un régimen o, mejor, que tienen las estructuras del mismo para tomar y ejecutar las decisiones necesarias para superar los retos planteados al régimen o las otras medidas destinadas a alcanzar los diversos fines queridos por los gobernantes, el primero de los cuales es, de ordinario, el mantenimiento de propio régimen*”.<sup>8</sup>

Al momento de considerar las demandas que ingresan al sistema político, deben discriminarse aquellas que en efecto pueden hacer peligrar la persistencia del régimen, para ello Morlino habla de *desafíos políticos*. Este concepto será el que utilizaremos de aquí en más para entender las consideraciones de Alfonsín en su proceso de toma de decisiones, articulación de demandas y búsqueda de legitimidad.

Los desafíos se distinguen en base a la cantidad de personas que lo plantean, la intensidad, la importancia de los grupos que lo promueven, y la sustancia de la exigencia (Morlino, 1980).

Asimismo la capacidad de *enforcement* no debe perderse de vista, es decir que la toma de decisión debe poder ser llevada a cabo, esto implica conseguir los recursos, hacer valer con autoridad la decisión y tener la capacidad de enfrentar los ataques opositores. Esta capacidad es definida por Morlino como de automantenimiento. Este aspecto tiene relación directa con la persistencia o cambio de régimen.

---

<sup>8</sup> Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Franco Angeli Editore, Italia, 1980.

Por otro lado, la eficacia decisoria es una fuente de legitimidad, y por tanto, la relación que juega en la persistencia del régimen, a diferencia del mecanismo de automantenimiento, es en este caso de manera indirecta. Al mismo tiempo, la eficacia se mide en el plano de toma de decisiones (outputs) y no en el plano de los resultados (outcomes). De este modo, queda aquí expresada la relación entre todos los elementos de análisis que este trabajo se propone abordar.

La eficacia decisoria es un fenómeno más limitado que la *performance* del régimen, incluso considerada un elemento de ésta última, junto con la durability, orden civil y legitimidad (Eckstein, Gurr, McClelland, 1971). Asimismo, la *performance* puede verse en términos de eficacia pero también de eficiencia, es decir no solo de outcomes, sino también de outputs (Deutsche, 1970). En este sentido cabe distinguir el concepto de efectividad, relacionado íntimamente con los resultados obtenidos, los cuales, en muchas ocasiones dependen de factores externos al régimen.

En este marco también quedan encuadradas las capacidades distinguidas por Almond: extractiva, reguladora, distributiva, simbólica y receptiva, tanto a nivel interno como internacional. Esta dimensión de análisis, si bien no es central en nuestro estudio puede ser distinguida en el caso puntual de las relaciones con Brasil y Chile, en particular en la cantidad de símbolos emitidos tanto a la sociedad como a la comunidad internacional con el derrumbe de las hipótesis de conflicto y la emergencia de una tendencia al diálogo y la integración.

Finalmente, el último aspecto, la movilización política, es para Morlino fundamental en el estudio de la continuidad y cambio de régimen, asociado fuertemente al proceso de modernización y participación. Los tipos de movilización y la evolución teórica del concepto no será relevantes para abordar el objeto de estudio, y por lo tanto solo se hará mención a ello en la medida en que sea necesario. En esta ocasión si se distinguirá la movilización desde abajo y desde arriba. La primera suele tener un contenido conflictivo y de oposición al régimen, este caso no es de interés del presente trabajo pues, dadas determinadas condiciones que Morlino enumera<sup>9</sup> pueden llevar incluso a un cambio de régimen, y es de particular interés evaluar la estabilidad del régimen democrático posterior a 1983. La movilización desde arriba, suele ser en su

---

<sup>9</sup> Morlino aclara que la movilización política, para producir un cambio de régimen, debe ser en principio conflictiva, es decir no desde arriba, haber sobrepasado el umbral de intensidad, produciendo cambios fundamentales en un tiempo breve, en las demandas políticas las coaliciones de apoyo al régimen, y por lo tanto es su grado de legitimidad y en la eficacia y efectividad del régimen (Morlino, 1980).

caso típico, de apoyo al régimen, y puede ser en este caso más relevante a nuestro estudio, aunque no se encuentra entre los objetivos analizar manifestaciones visibles de apoyo al régimen.

Éste trabajo no pretende cuestionar si la Democracia en Argentina se consolidó o no, sino, dado que hubo una transición estable y una persistencia que llevó a la consolidación, analizar el rol particular de una política pública: la política exterior, en ese proceso.

Dejando de lado la mirada Europea del fenómeno de la transición, y solo a fin de considerar los principales lineamientos de las transiciones en Latinoamérica se tomarán los estudios de O' Donnell, Schmitter y Whitehead. Generalizando, que los regímenes autoritarios en Latinoamérica caían en la mayoría de los casos en la categoría de regímenes autoritarios burocráticos, aunque también pueden hallarse regímenes autoritarios – populistas, o tradicionales en el sentido del patrimonialismo weberiano. Entender que los procesos de transición se dieron en momentos de la historia similares, pero que en cada caso sucedieron de manera particular (salida pactada o no pactada), que en cada caso se trataba de un régimen autoritario con características peculiares (por ejemplo el carácter anti-oligárquico del régimen peruano) nos ayuda a entender la evolución de las relaciones exteriores en la región.

Tanto Chile, Brasil como Argentina presentaron casos de gobiernos autoritarios burocráticos. Aún así, el caso Chileno ha presentado indicios de liberalización, siendo llamado por O' Donnell una *democradura*, y una salida pactada a través de un plebiscito. El caso brasileño fue peculiar por el largo periodo hacia la transición fuertemente controlado por el gobierno autoritario, y en parte posible por los logros económicos y de desarrollo del gobierno en Brasil.

El caso particular de Argentina es analizado por O' Donnell a través de las variables de corrupción, derrota en el conflicto bélico (esto, así como se analizará con Linz, imposibilitará una salida pactada pero sin embargo no hará colapsar la institución militar), *gangsterización* de las fuerzas armadas, produciéndose un fenómeno cercano al *sultanismo predatorio*. La salida a la democracia por derrumbe del régimen anterior, generará un vacío en la interacción de ambos regímenes, e imposibilitará una salida gradual o por fases.

Otro caso de transición desde un gobierno autoritario burocrático altamente represivo fue el de Uruguay, con un proceso de transición al igual que en Brasil, también controlado por el gobierno militar. La elección de Brasil y Chile como casos de

análisis y no otros países limítrofes como Paraguay y Uruguay no responde a cuestiones de homogeneidad en cuanto a procesos de transición, ya que en si no es intención del presente trabajo hacer un estudio comparativo, ni tampoco analizar de qué forma se desarrolló este proceso. La elección de estos dos países está relacionada con la importancia de los sucesos en materia de política exterior, el posicionamiento de ambos países en el entorno regional y mundial a partir de los '80, y la relevancia estratégica que para Argentina tuvo el alineamiento con estos dos países en relación al abordaje de temas de integración y temas de agenda internacionales.

### **Un poco de historia: Paradigmas y acontecimientos en las relaciones exteriores con Brasil y Chile.**

En esta sección se llevará adelante una revisión de las continuidades en política exterior de nuestro país así como una recopilación de datos históricos en las relaciones con Brasil y Chile durante la gestión radical, sin centrarnos en un análisis de los desafíos políticos que motivaron la toma de decisiones, ya que éstos temas se tratarán en apartados posteriores, aunque en algunos casos los hechos hablan por si solos.

La Argentina ha defendido casi desde sus orígenes principios en su política exterior, entre ellos el respeto de los derechos de otras naciones, marcado por una política de neutralidad y statu quo. Las conferencias Panamericanas fueron el ámbito propicio para que Argentina se hiciera eco de su indeclinable defensa de los principios del derecho internacional, siendo un referente regional.

Desde su consolidación, la relación con el vecino Chile estuvo signado por la percepción del conflicto limítrofe, generándose crecientes sospechas y recelos. Sin embargo, a pesar de la rivalidad, Argentina mantuvo sus reclamos siempre por vías jurídicas aún cuando estas no le fueran favorables.

En el caso de Brasil, ya desde el gobierno de Mitre, Argentina tuvo entre sus principales políticas el acercamiento con el gigante del sur. Aún así los acercamientos no han estado exentos de la puja por la hegemonía regional, traducida en la competencia armamentista. Asimismo, mientras Argentina se enredaba en el comercio triangular, Brasil se alineaba comercialmente a Estados Unidos.

La primera guerra mundial dio a los tres países la posibilidad de unirse mediante la firma del Tratado del ABC, pero este fue luego interrumpido por recelos y desconfianza entre sus miembros. Lo rescatable de este tratado es que cada uno de los países vio en él la posibilidad de alcanzar otros objetivos, distintos a los del tratado

entre ellos el posicionamiento regional. En este punto es interesante rescatar las ideas de Keohane, quien sostiene que la cooperación no nace de la armonía sino del conflicto o la percepción del mismo.

Jorge Campbell en su obra dedicada al MERCOSUR analiza como las relaciones con el vecino Brasil evolucionan desde el recelo y las hipótesis de conflicto, así como la competencia por la hegemonía regional, a un ámbito de cooperación e integración. Los años '70 presenciaron uno de los puntos de mayor rivalidad, particularmente por la disputa por los recursos hídricos en la zona. Superado este conflicto, casi entrados los '80, las relaciones se encauzan a través de proyectos conjuntos.

*“La administración radical partió de la creencia de que la raíz de todos los problemas de la sociedad argentina residía en la persistencia de una cultura autoritaria, abonada por décadas de dictaduras militares o democracias formales y/o condicionadas por el desmesurado poder político de las corporaciones (principalmente de dos de ellas, los sindicatos y las Fuerzas Armadas).”<sup>10</sup>*

Entre las prioridades del gobierno radical en las cuales pudo converger con el gobierno brasilero hallamos el apoyo de Itamarati a los reclamos argentinos por la soberanía de las Islas Malvinas, que se vio reflejada en la decisión del gobierno brasilero de impedir que los aviones de Gran Bretaña con dirección al cono sur hicieran escala en su país. Asimismo ambos países se alinearon como parte del Grupo de Apoyo a Contadora, en la resolución del conflicto bélico en Centroamérica. Sin embargo, recordemos que el proceso de transición ocurrió de manera más lenta en el caso Brasilero y por lo tanto, los esfuerzos de la administración radical no dieron los suficientes frutos en presencia del gobierno militar en Brasil.

En el ámbito económico el carácter deficitario de Argentina en relación a Brasil intentó superarse incrementando el nivel de intercambio con la reactivación de la Comisión argentino-brasileña de Coordinación y el trabajo bilateral tendiente a lograr acuerdos comerciales en el marco de la ALADI.

La declaración de Iguazú es vista como un hito en la historia de la historia de cooperación entre ambos países. Éste documento firmado por Alfonsín y Sarney contenía las posiciones de ambos países frente a los temas de agenda regionales e internacionales. *“...tanto para Itamaraty como para el Palacio San Martín, la*

---

<sup>10</sup> Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés Comp. Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas. Centro de Estudios de Política Exterior del CARI, Argentina, 2000. <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>

*eliminación de las hipótesis de conflicto constituía un paso obligado para consolidar un espacio de autonomía y prestigio en el sistema internacional”<sup>11</sup>*

Poco después las políticas en materia nuclear también se armonizaron a través de la Declaración Conjunta sobre política Nuclear, que permite derribar de manera efectiva las hipótesis de conflicto, y que más adelante con la firma de diversos protocolos disipará las sospechas de competencia armamentística. En materia económica, un ejemplo de lo anteriormente mencionado, a pesar de los distintos niveles de desarrollo, es la creación del PICE (Programa de Integración y Cooperación Económica). Este programa respondía a los intereses brasileros de generar mayor estabilidad en la región, y a los argentinos de superar un modelo económico desgastado. Es este caso se evidencia como la política exterior viene a suplir una falencia en la política interna que podría hacer peligrar el régimen democrático.

En 1988 se ambos gobiernos firman el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, con el fin de ampliar el comercio bilateral y con la consigna de compartir el proceso con el vecino Uruguay. Este fue el inicio de la progresiva cooperación en políticas industriales, productivas, de construcción conjunta de un gasoducto, transporte, entre otros.

En el caso chileno tres asuntos resultaron tensionantes: las violaciones a los derechos humanos por parte del gobierno Pinochetista, lo que se condice con la defensa de estos derechos que se presentaba al gobierno argentino como uno de sus principales desafíos políticos; la actitud de alineamiento con Gran Bretaña en la cuestión de Malvinas; y el conflicto irresuelto, para el comienzo de la Democracia, por el Canal de Beagle.

En cuanto a los derechos humanos, el congreso nacional fue el principal actor a la hora e emitir declaraciones abogando por “democratización latinoamericana”.

Resolver el conflicto del Beagle fue una de las prioridades del gobierno de Alfonsín. El primer paso encaminado a resolver el conflicto de la manera pacífica que la Democracia requería fue la firma del Tratado de Paz y Amistad. Al interior del país, el gobierno radical toma la iniciativa de unir a los principales partidos políticos para la firma de un Acta de Coincidencias, a lo que algunos partidos adhirieron con reservas, y otros como el Partido Comunista, simplemente rechazaron. El Acta tenía por propósito

---

<sup>11</sup> Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés Comp. Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas. Centro de Estudios de Política Exterior del CARI, Argentina, 2000. <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>

acordar en aceptar las propuestas del Papa en la mediación del conflicto, y dirigir los esfuerzos a acuerdos de cooperación y complementación económica con el gobierno de Chile. Los conflictos internos en cuanto a la posición ante el conflicto fueron superados a través de la Consulta popular, como principal intento legitimador del gobierno radical. Las razones para ello fueron de carácter interno y no externo. Aquí vemos la toma de decisiones expresada de acuerdo a cálculos estratégicos. Posiblemente la consulta no fuera la elección perfecta para resolver el conflicto si es que su resultado era negativo, sin embargo a la hora de la toma de decisión Alfonsín consideró por un lado la incertidumbre en cuanto al voto peronista en el congreso a la hora de ratificar un tratado por límites con Chile, por otro lado la posibilidad de destrabar los conflictos internos en torno al tema a través de la participación ciudadana, y dar al régimen y a su gobierno una imagen de racionalidad, respecto al derecho y compromiso con la solución pacífica y la opinión ciudadana. Asimismo, esto contribuyó a profundizar las divisiones dentro del peronismo mismo. El conflicto finalmente concluyó con la aceptación del laudo arbitral, pese a ser el mismo desfavorable para la Argentina.

Sin embargo las tensiones no tardaron en reaparecer, esta vez por acusaciones del gobierno Chileno de grupos subversivos que buscaban recuperar la democracia en Chile y que según las sospechas operaban desde Mendoza. Por otro lado, en 1987, en ocasión de la Reunión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Argentina da su apoyo a una resolución que condena al régimen no democrático chileno, aunque no mantuvo esta misma postura en cuanto a la resolución condenatoria del gobierno cubano. La tensión se mantuvo con el apoyo del gobierno argentino al plebiscito que dio fin al régimen autoritario en Chile, lo que sin embargo le valió el agradecimiento con el luego presidente Ricardo Lagos. Esto valió también para que el gobierno de Alfonsín criticara la posición ambigua al respecto del entonces candidato presidencial Carlos Menem.

### **1983: La transición Argentina: Nuevas políticas y nuevos actores**

Desde 1955 en adelante los militares comenzaron a ampliar progresivamente su participación en los asuntos públicos, y a sumar áreas de la sociedad en su lista de preocupaciones. La subversión fue vista como una enfermedad y las fuerzas armadas como las únicas capaces de controlarlas. Así las fuerzas armadas se impusieron como



guardianes de la seguridad nacional, con tres ejes principales, al decir de Cavarozzi<sup>12</sup>: el no acatamiento de la Ley, reemplazo de los poderes constitucionales por las tres armas, y el ejercicio del poder del estado por una junta de comandantes en jefe (es decir distinto de un poder unipersonal).

Como ya hemos mencionado, coincidiendo con Linz, el régimen que gobernó Argentina desde 1976 a 1983 fue un gobierno militar jerárquico con características peculiares que dejarían marcas al momento de la transición. La transición en el caso argentino no fue pactada, sino la derrota militar y el colapso del régimen, dejando a los militares en posición de debilidad, no pudiendo imponer constreñimientos al proceso de transición. (Linz, 1996).

Debemos aclarar sin embargo que el colapso, como aclara Linz, es en el caso argentino solo una metáfora, ya que efectivamente a pesar de la salida de los militares del gobierno, este grupo siguió influyendo en la órbita del estado, y pasaron 18 meses desde la derrota en Malvinas hasta el traspaso del poder al gobierno democrático.

Junto con la transición comienza un proceso de afiliación partidaria, elecciones internas y campaña electoral. Es interesante preguntarse, como lo hace Cavarozzi, por qué esta transición debería tener un desenlace distinto de los anteriores cambios de régimen, en otras palabras, las fuentes de la persistencia.

La victoria del radicalismo puede considerarse, como lo hace Cavarozzi, como uno de los factores que marcan la diferencia con los procesos anteriores. La reestructuración del radicalismo como capaz de ser una alternativa al Peronismo, y con posibilidad de llegar a diferentes clases sociales. Es decir, el sistema de partidos y la competencia política permitía a los diferentes sectores de opinión encauzar sus demandas por vías que no hicieran peligrar la institucionalidad. En este sentido, los dos partidos predominantes se ven forzados a conseguir apoyo para mantenerse competitivos en las urnas. Aquí podríamos detectar uno de los primeros desafíos políticos que presenta el nuevo régimen.

*“Los radicales [...] centrando sus consignas en el “retorno de la constitución” y en la denuncia de un “pacto sindical-militar”, tuvieron más éxito. Con tales banderas como leitmotiv de la campaña, pudieron ampliar significativamente su tradicional base de apoyo, inyectar un nivel de movilización popular sin precedentes en la historia*

---

<sup>12</sup> Cavarozzi, Marcelo. *Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955*, en O Donnell, Schmitter y Whitehead. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós, Argentina, 1989,

*radical contemporánea, y, finalmente, hacer de la cuestión de la democracia un problema crucial*<sup>13</sup>

Gran parte de la debilidad del gobierno militar no estuvo solo dada por factores externos sino por fuerzas divisorias al propio interior de las fuerzas. La salida no pactada y la debilidad de la institución, su desprestigio y pérdida de legitimidad, dieron lugar a procesos y encarcelamientos a numerosos oficiales por violaciones a los derechos humanos, y con ello dieron nacimiento a unos de los desafíos políticos del nuevo régimen democrático, que superado con la correcta eficacia y efectividad sería una de las principales fuentes de legitimidad tanto del gobierno como de las instituciones y normas democráticas emergentes. Sin embargo, el análisis de la historia no fue tan lineal. Los juicios a las juntas fueron más causa de situaciones de aparente quiebre democrático que de persistencia estable. Los juicios fueron vistos como un ataque directo a la institución militar, y 4 levantamientos de suboficiales del ejército pusieron en riesgo la autoridad de Alfonsín.

Asimismo, el gobierno radical no logró contar con mayoría en ambas cámaras, perdiendo por completo el control sobre el congreso en las elecciones de 1986.

Para 1988, como lo afirman Linz y Stepan gracias a una encuesta, aún cuando el 70% de los argentinos encuestados veían desmejorada la situación del país con respecto a 5 años atrás, un 74% sostenía que era preferible un gobierno democrático que uno dictatorial.

Ya Linz y Stepan afirmaban que existe un periodo de gracia en cuanto a los problemas económico con la emergencia de un nuevo régimen. Es sin embargo relevante preguntarse en este punto si podemos asociar el proceso de legitimación del gobierno del Alfonsín con el de las instituciones y normas democráticas. A simple vista, y considerando la salida anticipada de Alfonsín del poder, podemos ver que a lo largo de su presidencia su eficacia política y más aún su efectividad fueron cuestionadas, sin embargo, y de manera paralela, la democracia echaba raíces, de manera que sobre el final del gobierno de Alfonsín, discutíamos la continuidad de la figura en el poder, pero no del los procedimientos de elección, y la estabilidad del régimen.

---

<sup>13</sup> Cavarozzi, Marcelo. *Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955*, en O Donnell, Schmitter y Whitehead. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós, Argentina, 1989, p.77.

Los cambios en las decisiones políticas y la búsqueda de la consolidación democrática.  
Los nuevos desafíos políticos del sistema.

*“Lo que mi gobierno hizo a partir de 1983 fue marchar de inmediato en la dirección del esclarecimiento y el castigo de las violaciones a los derechos humanos, el establecimiento de la igualdad ante la ley, la reinserción de las fuerzas armadas en el estado de derecho y la formulación de una política que marcara una clara línea divisoria respecto del pasado”<sup>14</sup>.*

En esta frase quedan en evidencia los desafíos políticos percibidos por el propio actor de la transición. La nueva democracia exigía, para su legitimación, asegurar que los hechos represivos del régimen militar no pudieran tener lugar “nunca más”. Alfonsín conocía la fragilidad de la democracia: las demandas que el gobierno militar no tenía capacidad de procesar habían tomado, para 1983, un carácter radicalizado. Diversos organismos y movimientos sociales exigían el castigo a los responsables, pero al mismo tiempo, como ya se ha mencionado, los juicios generarían tensión en las líneas militares, haciendo peligrar la autoridad de Alfonsín y su capacidad decisoria a la hora de afrontar éste desafío.

Así como en 1989 nadie dudaba que a pesar de la crisis económica, la democracia fuera el mejor sistema posible, lo mismo no sucedía en 1983, cuando la persistencia estable del régimen, era puesta en duda con cada movilización social y cada falta de efectividad en la resolución de las demandas sociales. Sin embargo la movilización desde arriba jugó un papel importante de apoyo al régimen, un ejemplo de ello es la concentración que convoca Alfonsín en su asunción, en la que “...la multitud que se volcó a las calles sentía que la civilidad había alcanzado su poder”<sup>15</sup>.

Romper con el pasado no significaba solo desterrar las costumbres autoritarias de los regímenes no democráticos anteriores, sino también de aquellos regímenes democráticos que por sus notas autoritarias concluyeron con crisis, derrumbe y cambio de régimen. Para que el círculo vicioso se cortara era necesario construir una cultura democrática legitimada, que contara con la durabilidad necesaria. Sin embargo las demandas acumuladas eran muchas, y la creencia de que la Democracia podía

---

<sup>14</sup> Alfonsín, Raúl. Memoria Política. *Transición a la democracia y derechos humanos*. Fondo de cultura económica, Argentina, 2004.

<sup>15</sup> Romero, Luis Alberto. *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Fondo de cultura económica, Argentina, 2001.

solucionar todos los problemas muy fuerte. El poder de Alfonsín, si bien era fuerte, no contaba con una base partidaria fiel y homogénea. La lucha contra los poderes corporativos que intentaban ejercer influencia sobre el estado no pudo darse en otro marco que no fuera el fortalecimiento del estado de derecho.

La educación y la cultura fueron pilares fundamentales en la lucha contra los vestigios autoritarios, insertándose las políticas relativas a ello en intentos modernizadores. No solo en las aulas se notaba esto sino en la “intelectualización” de la política.

Asimismo, como postula Romero, el discurso ético fue puesto al servicio de la reinserción en la comunidad internacional, y de ese modo, la popularidad alcanzada por Alfonsín en el mundo fue utilizada para fortalecer las instituciones locales (Romero, 2001).

Sin embargo la eficacia decisoria de Alfonsín llevará las de perder a la hora de enfrentarse a la corporación militar y a la corporación sindical. Con los levantamientos militares se pierde el sueño de que la democracia todo lo puede, comenzando desde el último levantamiento de Carapintadas, un desgaste del gobierno radical. Algo similar sucede con los 13 paros generales de la CGT. Los acontecimientos de Semana Santa dejaron como mensaje que Alfonsín no era el ya el líder indiscutido de la civilidad. Sólo faltaba sumar el fracaso de los planes Austral y Primavera.

La “renovación” peronista, basó sus campañas en principios republicanos, democratizantes, de independencia de las corporaciones y con fuerte influencia de los sectores intelectuales, es decir, la retórica que en su inicio consagró al alfonsinismo.

La administración Alfonsín tuvo desafíos económicos, sociales y de democratización. Escindiendo los mismos vemos que falló en los primeros, lo que llevó a su final anticipado, y tuvo éxito en el último conduciendo a 25 años ininterrumpidos de democracia, es decir la consolidación y persistencia estable del régimen.

### *Las relaciones exteriores de Alfonsín: un nuevo paradigma a la luz de un nuevo régimen*

Un claro antecedente para éste trabajo es el estudio realizado por Roberto Russell, en Diciembre de 1989, para FLACSO, en el cual analiza la influencia del cambio de régimen sobre la política exterior.

Al decir de Russell el gobierno democrático introdujo tres cambios en relación a los criterios ordenadores de la política exterior: desplazamiento del modelo Este-Oeste,

reformulación de la participación en No alineados, revalorización del eje Norte-Sur (Russell, 1989)

Los supuestos del modelo Este-Oeste fueron funcionales a los objetivos de los actores del régimen militar, como sostiene Russell, particularmente para dar legitimidad a la represión y al proceso de desmovilización de la sociedad.

La guerra de Malvinas muestra un quiebre de esta teoría ya que no puede ser explicada a la luz de este paradigma, siendo un duro golpe para la legitimidad que se intentaba crear y sostener. No solo la credibilidad interna e internacional se vieron golpeadas sino que al mismo tiempo Argentina quedó aislada del sistema internacional, presentándose como desafío político el redefinir el rol de la Argentina en occidente, y en el mundo. El movimiento de Países No Alineados fue un terreno propicio para esa redefinición.

*“...la resignificación del carácter occidental de Argentina en el inicio mismo de la administración Alfonsín respondió a varios objetivos de orden interno y externo vinculados a la necesidad de afianzar la democracia, entonces sumamente frágil”<sup>16</sup>.*

Esta redefinición, responde principalmente a aquietar el conflicto interno que pudiera hacerse eco de la rivalidad entre los dos grandes hegemones a nivel mundial durante la Guerra Fría. Asimismo, a nivel simbólico, Argentina lograba transmitir al mundo su identificación con los valores de pluralismo, libertad, justicia social, derechos humanos. Abrimos así también la posibilidad de recomponer nuestras relaciones con la potencia occidental.

El objetivo de Alfonsín fue mantener a la región al margen del conflicto internacional, evitando la presencia de armas nucleares en la zona, evidenciando esto en

---

<sup>16</sup> Russell, Roberto. *Cambio de régimen y política exterior: el caso de argentina (1976-1989)*. Editorial FLACSO, Argentina, 1986.

la participación del grupo de los seis<sup>17</sup>. En este sentido, el canciller Dante Caputo anunciará ante la comisión de desarme de Naciones Unidas en 1984, la intención del gobierno radical de que las acciones en materia de desarme se hagan de manera concertada.

En cuanto a la relación Norte-Sur, el régimen militar se mantuvo al margen de las concertaciones con los países subdesarrollados, cosa que cambió con la llegada de la democracia, cuando la mirada hacia el tercer mundo se tradujo en una mirada principalmente hacia Latinoamérica.

El gobierno de Alfonsín tuvo como desafíos en materia de política exterior dar respuesta a los conflictos que escalaron durante el régimen no democrático, como el caso de Malvinas y del Beagle, e insertar a la Argentina en el sistema internacional, antes en situación de aislamiento principalmente por causa de las violaciones de los derechos humanos.

El régimen militar significó un quiebre en el desarrollo de lo que Figari dio en llamar “Argentina principista”, ignorándose los principios de no intervención, libre determinación y respeto al derecho internacional, todo bajo la bandera de la lucha anti-subversiva también a nivel internacional. La bandera de la democracia fue en cambio, la de “...regionalizar los problemas y las soluciones...”<sup>18</sup>.

Ejemplos del cambio fueron con Chile el Tratado de Paz y Amistad y con Brasil la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur.

El trabajo de Russell es particularmente interesante en cuanto al análisis que nos facilita respecto de la toma de decisiones. Si bien no fue intención de este trabajo analizar el modus operandi de la toma de decisión en cada régimen, sino más bien los

---

<sup>17</sup> Grupo de los seis: Argentina, India, Grecia, Tanzania, México y Suecia. La declaración de los Seis sobre el desarme hacía un llamado a las potencias nucleares, en este marco el presidente Alfonsín, enunció los objetivos de Argentina, como son citados de la obra Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas: a) retornar a la distensión entre las superpotencias (situación percibida por el gobierno radical como condición necesaria para la autonomía de la región); b) sustraer a América Latina del conflicto entre las dos superpotencias por el predominio mundial; c) evitar la presencia de armas nucleares en la región; d) impedir que la OTAN estuviera preparada para intervenir en los países que se hallaban fuera de Europa (en referencia a la cuestión de Malvinas); y e) concertar posiciones con otros gobiernos, particularmente de América Latina, con el objetivo de democratizar el sistema internacional. (Escude, Cisneros, 2000).

<sup>18</sup> Russell, Roberto. *Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina (1976-1989)*. Editorial FLACSO, Argentina, 1986.

objetivos estratégicos que motivaban la decisión, considero interesante incorporar este aporte.

Al decir de Russell, la Junta Militar tomaba decisiones a través de un sistema de “cuoteo”, es decir un 33% para cada fuerza que integraba la Junta. Este sistema hacía que la toma de decisiones estuviera guiada por los intereses de cada parte, en un intento de no perder poder en relación con las otras dos armas, llevando a una fuerte fragmentación y colocando las necesidades de conservación por encima del logro y el desempeño. La política exterior en este sentido fue usada como trampolín para objetivos personales, y el caso ejemplar es el de Masera, con los casos Malvinas y Beagle. La Cancillería estuvo tuvo durante el periodo de régimen militar un rol subordinado, existiendo incluso dos diplomacias inspiradas en criterios ordenadores distintos. (Russell, 1989).

Con el advenimiento de la Democracia, la Cancillería recupera su rol de decidor en los lineamientos de la Política Exterior, al mismo tiempo que Alfonsín se posiciona también como parte fundamental de la estructura decisional tomando incluso iniciativas propias para determinar el rumbo del cambio en la Política Exterior.

La Cancillería, como señala Russell, adquirió al mismo tiempo un carácter centralizado, en la figura de Caputo, y desjerarquizado, de manera que un funcionario de nivel medio también podía aportar en el proceso decisional. La complejidad de las relaciones entre los diversos Ministerios del Ejecutivo llevó a disputas que no reflejaban diferencias ideológicas, sino estilos distintos de diplomacia e intereses contrapuestos por ocupar espacios de poder.

Progresivamente los asuntos externos tenían su impacto en el orden doméstico, dando protagonismo a un nuevo actor a la hora de decidir en Política Exterior: el Congreso.

Actores del sector privado también desearon mostrar su apoyo al proceso de Transición a la democracia, y un ejemplo de ello lo vemos en las delegaciones de empresarios invitadas de manera oficial a acompañar al presidente Alfonsín en sus viajes, dando lugar posteriormente a Comisiones Bilaterales y Consejos de Cooperación.

Una pregunta formulada por Figari es el mejor disparador para dar los últimos lineamientos de nuestro estudio. “... ¿la Argentina de los 80 y de los 90 es viable ante el vigor y la complejidad de las tareas internacionales?...”

De esta pregunta se derivan las dos grandes variables que se interrelacionan en nuestra hipótesis de investigación. Por un lado, el sistema internacional planteó a la Argentina desafíos, si es que el país deseaba recuperar su espacio en el concierto nacional. Al mismo tiempo, no solo el sistema internacional cambiaba y se reestructuraba, y su complejidad limitaba crecientemente las posibilidades de tomar decisiones estratégicas desde un país periférico, sino que también lo hacía el país, presentándosele, como ya vimos, desafíos en el orden doméstico. Queda entonces por evaluar, la eficacia decisoria para adaptarse a ambos desafíos.

En el marco externo, como señala Figari, el sistema de democracia creado fue “restringido”. Ésta palabra demuestra el condicionamiento del gobierno de Alfonsín tanto en el plano internacional como por los grupos de interés al interior del estado. La democracia, a diferencia de un régimen no democrático, debe incorporar a su proceso de toma de decisiones al electorado. *“El candidato ganador tendrá que someter su propuesta a los objetivos de los actores que tienen intereses en el marco nacional, como también a la presión de las tareas internacionales del sistema internacional”*<sup>19</sup>.

Figari distingue 2 etapas diferenciadas, una de autonomía ingenua y otra post autonomista. En la primera etapa el gobierno argentino toma conciencia de que no puede confrontar abiertamente con la gran potencia así como tampoco alinearse incondicionalmente. A éste desafío Alfonsín responde rescatando uno de los pilares de la Argentina principista: la no intervención. Para lograr ésta posición, al mismo tiempo amistoso pero con cierto grado de independencia del gobierno norteamericano, la cooperación latinoamericana fue un punto central. En este sentido es que comenzamos a hablar, como planteábamos en la introducción, de una decisión estratégica a la luz de la necesidad de posicionamiento en el sistema internacional y legitimidad interna. El Eje Buenos Aires-Brasilia fue en éste punto el que jugó un rol fundamental. Caputo insistía en latino-americanizar los conflictos que surgieron en distintos focos de la región. En ésta etapa se dio por concluido el conflicto del Beagle a través de una decisión racional que era coherente con el compromiso asumido por el nuevo gobierno democrático de respetar los medios jurídicos. Muchas de las acciones en política exterior no estaban orientadas directamente a la obtención de resultados sino en construir una retórica que

---

<sup>19</sup> Figari, Guillermo. Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina. Editorial Biblos, Argentina, 1993.



afianzara los principios de la democracia, ejemplo de esto es la participación en el Grupo de los 6 y el Movimiento de Países No Alineados.

La era posautonomista el fortalecimiento de los Estados Unidos así como las distintas situaciones económicas en los países de la región dieron un nuevo tinte a la política exterior. El tratado acuerdo de integración territorial, sectorial y selectivo con Brasil no tuvo el impacto que se esperaba, pudiendo hablarse de un verdadero giro en las relaciones recién para 1988 cuando ambos países muestran su interés por una integración común.

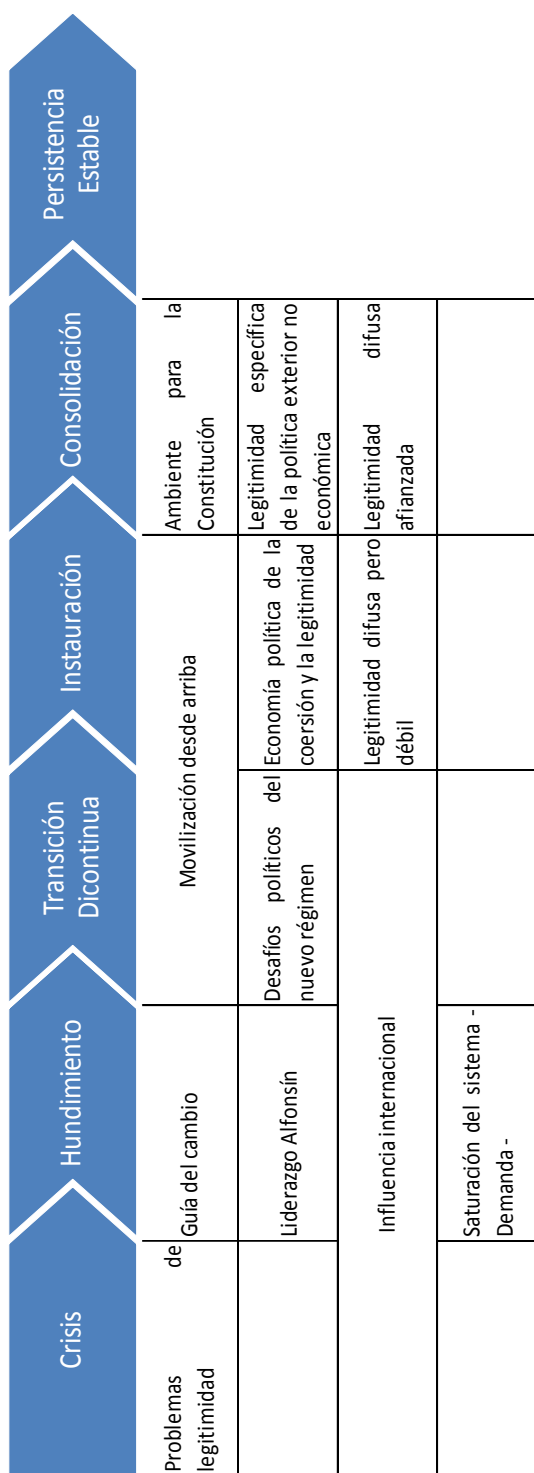
Miryam Colacrai cita en su trabajo respecto del MERCOSUR la hipótesis de Russell y Tokatlián respecto de las relaciones con Brasil, que marcan como esta relación ha pasado por momentos opuestos, pero particularmente nos interesa cómo la democratización de ambos países crea valores comunes cuyo hilo conductor es la democracia, que sumado a una mayor interdependencia económica sientan las bases para derribar la rivalidad, aunque sostienen los autores que esta identificación de intereses estará dada solo por una decisión estratégica para la obtención de beneficios.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Las cuatro hipótesis de Russell y Tokatlián a las que se hace referencia son: 1) la visión argentina del Brasil nunca tuvo elementos propios de una cultura de enemistad (hobbesiana) 2) esa visión fue constituida desde el origen de la nacionalidad argentina y hasta principios de la década de los 80 en el siglo XX por una cultura de rivalidad (lockeana) 3) a partir de esa década, esta cultura de rivalidad ha incorporado en forma creciente elementos característicos de una cultura de amistad (Kantiana) y 4) este cambio cultural es producto de un proceso en el que se destacan 3 factores: la democratización de ambos países, las tasas diferenciales de crecimiento a favor de Brasil, y la interdependencia económica. Citado en Colacrai, Miryam, La política Exterior Argentina hacia los vecinos durante los '90, CEIEG, Argentina.

**Perspectiva de la política exterior en el proceso de transición y consolidación:  
aplicación de los Modelos de Linz y Stepan y Morlino.**

Para concluir éste trabajo se interrelacionaran las categorías abordadas en el marco teórico, con los hechos históricos, y el análisis de los mismos que se ha desarrollado. Para su mejor visualización, dado que cada ítem se encuentra ya desarrollado a lo largo del trabajo, es que se han elaborado dos cuadros.



Dimensiones	Situación	Hechos
<i>Liderazgo autoritario</i>	Jerarquía. 3 armas. Divisiones internas	Malvinas. Aislamiento. Violaciones de DDHH.
<i>Guía del cambio</i>	No continuidad entre los regímenes. Partidos, Alfonsín	18 meses de Malvinas al derrumbamiento
<i>Influencia internacional</i>	DDHH. Globalización y regionalización.	CONADEP y Juicios. Condena Chile. Integración econ.
<i>Economía política de la coersión y la legitimidad</i>	Discurso democrático. Muchas demandas.	Paros, FFAA. Opiniones divididas (Ej. Beagle)
<i>Ambiente p/ la Constitución</i>	Estado de derecho.	Participación en ONU, NOAL, Principismo, solución pacífica
<i>Legitimidad específica</i>	Demandas de democratización	Reinserción en la comunidad internacional. Consulta Beagle
<i>Legitimidad difusa</i>	Retorno a la constitución	Creencia en las instituciones democráticas. Partidos políticos.
<i>Eficacia decisoria</i>	Cámaras con mayoría Peronista.	Intelectualización de la política. Beagle. Integración.
<i>Movilización desde arriba</i>	Asume Alfonsín. Democracia = sol. a problemas	Acto en el Cabildo.
<i>Movilización desde abajo</i>	Muchas demandas sociales y económicas	Paros Generales, Levantamientos. Crisis plan Austral y Primavera

En referencia solo queda destacar algunos lineamientos, para contrastar la hipótesis.

El éxito de la política exterior en lo referente a encauzar las relaciones con Brasil y Chile contrasta con los problemas sociales y económicos al interior de país que no logran resolverse con la eficacia necesaria, ya que el alto número de demandas, y las pocas respuestas efectivas, daban por resultado una baja satisfacción relativa de las mismas. En contraste, las demandas de democratización fueron más efectivamente respondidas, siendo positivos no solo los outputs (solución pacífica de controversias y respeto al derecho internacional en Chile y integración económica y fin de las rivalidades con Brasil), sino también los outcomes (el conflicto de Beagle se resolvió con participación ciudadana y por ello mayor legitimidad, y con el beneficio extra de la división del peronismo al respecto, y la integración con Brasil fue apoyada por sectores privados y ayudó efectivamente a la re inserción en el sistema regional internacional).

La clave para comprender como la Política Exterior fue funcional a los fines de consolidar la Democracia a pesar del desgaste del gobierno radical, es la ya conocida diferencia entre legitimidad difusa y específica. El gobierno comienza con una percepción de alta legitimidad difusa producto de la movilización desde arriba, que implantó el discurso de que la democracia todo lo podía. Sin embargo, esta fe ciega en las soluciones de la democracia no despejaba por completo las dudas de que una nueva crisis pusiera en riesgo el régimen. Pronto la legitimidad específica de la política exterior ayudó a afianzar el liderazgo de Alfonsín (actor y principal protagonista de los cambios en los criterios ordenadores) como la cultura democrática necesaria (un desafío político) para la continuidad del régimen. Paralelamente, la poca legitimidad específica en materia económica y social, tuvo como consecuencia la movilización desde abajo (que sin embargo no reunía las características para provocar un cambio de régimen), la cual quitaba autoridad al gobierno de Alfonsín, pero no a las instituciones democráticas. Para el final del periodo, la legitimidad difusa del régimen llegó a que el 70% de la población creyera que no hay mejor régimen que el democrático.

### **Conclusiones: lineamientos para futuras investigaciones.**

El presente trabajo se ha propuesto sentar las bases en la aplicación de la Teoría de la transición de la democracia con un análisis de caso particular. Sin embargo está lejos de agotar las formas de abordaje. Como propuestas para mayor desarrollo en la materia se plantean tres abordajes. El primero de ellos se propone reforzar el trabajo existente con un recorte aún más ambicioso, por ejemplo, el caso del Beagle, tan citado en este trabajo, y que llegado los momentos de las conclusiones resultó ser de crucial importancia para contrastar nuestra hipótesis. El éxito de Alfonsín de resolver un tema que causaba un grado no menor de división en la sociedad, a través de un mecanismo legitimador de la decisión, fue una estrategia que no solo le valió la salida del conflicto coherente con los principios por los que la emergente democracia abogaba, sino que además puso a los otros partidos del sistema en la difícil posición de alinearse por el sí o por el no.

El segundo abordaje consiste en utilizar la misma metodología o similar para contrastar otros casos. La relación con los Estados Unidos no ha sido menor a lo largo de la historia argentina, y el caso del gobierno radical de la transición no ha sido la excepción.

El tercer y último abordaje, en el que ya Russell ha hecho grandes avances, es el que incluye los grandes criterios ordenadores de la política exterior.

Por otro lado el análisis que en este trabajo se lleva a cabo sobre las dimensiones de la transición desde los trabajos de Linz y Stepan y Morlino no es exhaustivo, siendo posible de mayores consideraciones.

### **Bibliografía**

- Alfonsín, Raúl. *Memoria Política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Fondo de cultura económica, Argentina, 2004.
- Campbell, Jorge. *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*. Grupo editor latinoamericano, Argentina, 1999.
- Colacrai, Miryam. *La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90*. CEIEG, Argentina, sin año.
- Di Chiaro, Paola I y AAVV. *Política exterior argentina. La integración en la agenda de los '90*. CESPAL, Argentina, 1997.

- Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés Comp. *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Centro de Estudios de Política Exterior del CARI, Argentina, 2000. <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>
- Figari, Guillermo Miguel. *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Editorial Biblos, Argentina, 1993.
- Grimson, Alejandro Comp. *Pasiones nacionales: política y cultura en Brasil y Argentina*. Editorial Edhesa, Argentina, 2007.
- Iñiguez, Carlos Pineiro. *La nación sudamericana. Del imperativo histórico cultural a la realización económico-política*. Grupo editor latinoamericano, Argentina, 2004.
- Linz, J Juan y Stepan, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Inglaterra, 1996.
- Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Franco Angeli Editore, Italia, 1980.
- O'Donnell, Guillermo y AAVV. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós, Argentina, 1989.
- Romero, Luis Alberto. *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2001.
- Ropaport, Mario. *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*. Capital Intelectual, Argentina 2005.
- Russell, Roberto. *Cambio de régimen y política exterior: el caso de la Argentina (1876-1989)*. Editorial Flacso, Argentina, 1989.