

DEMOCRATIZACION Y POLITICA EXTERIOR. ANALISIS COMPARADO EN TORNO A TRES CASOS: ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY

Dieter Nohlen
Mario Fernández B.

Utilizando una rigurosa metodología de investigación los autores plantean que existe una relación causal entre factores político-estructurales y procesos políticos (*polity-politics*) y sus contenidos (*policies*). La base conceptual del trabajo es que en la política exterior, entendida como *policy*, se da esta vinculación y se analiza, entonces, la relación entre la redemocratización y los cambios producidos en ella. Para esto se compara lo ocurrido en tres países: Argentina, Brasil y Uruguay, y se destacan ciertos aspectos relevantes como las orientaciones de la política exterior y de las relaciones internacionales, las políticas de integración y cooperación, el tratamiento de la deuda externa y la toma de decisiones en política exterior. La extensa bibliografía ocupada se incluye al final del trabajo.

I. Introducción

1. Objeto de la investigación y estado de los estudios sobre esta temática

Este trabajo desea contribuir a la investigación sobre transiciones, comparando los efectos de los procesos de redemocratización en la política exterior de Argentina, Brasil y Uruguay.

En el debate académico y político sobre el paso del autoritarismo a la democracia se han discutido, con buenas razones, temas relativos a la estructura y forma de funcionamiento de los sistemas políticos (instituciones, elecciones, partidos), así como su capacidad para afrontar las demandas sociales y económicas heredadas del autoritarismo. Esta priorización apuntaba –y sigue apuntando– directamente a la interrogante sobre la legitimidad de la democracia reconquistada y valía, tanto para la fase de transición de los regímenes autoritarios a los sistemas democráticos, como también para el

primer gobierno democrático (visto a menudo como parte de la fase de transición). Al revés, el análisis de la relación entre redemocratización y política exterior fue marcadamente descuidado en las investigaciones sobre esta temática. Los escasos trabajos existentes sobre esta materia son, a menudo, puramente descriptivos y, por lo general, monográficos. Además, hasta ahora han dominado los estudios sobre la influencia de los factores externos sobre los procesos internos.¹ En los análisis comparados sobre política exterior latinoamericana, son raros los enfoques que investigan, en lo posible en forma amplia, los factores que configuran las relaciones entre el tipo de sistema político y la política exterior. Los estudios comparados sobre relaciones internacionales en América Latina tratan temas más específicos como por ejemplo, los procesos de integración o los conflictos regionales o subregionales,² la inserción en el sistema económico internacional,³ o las tendencias de las relaciones de los países de la región entre sí.⁴ Puesto que los estudios más completos sobre política exterior latinoamericana, sobre todo de carácter general, fueron elaborados antes, o en los inicios, de los procesos de redemocratización,⁵ no pudieron ser analizadas en forma satisfactoria las variables externas vinculadas a esos procesos.

2. *La política exterior como policy y los resultados de los estudios sobre cambios de regímenes*

Una decisión conceptual básica, que hemos tomado para nuestra investigación, consiste en concebir la política exterior como *policy*. Ella es entendida, así, como producto o consecuencia de las decisiones del sistema político, siendo afectadas de esta manera por los cambios que dicho sistema experimenta. Este efecto, sea directo o indirecto, parcial o total, significativo o irrelevante, y tenga lugar en la fase de formulación o de implementación, deber ser considerado como dependiente de otras variables, en forma analógica a las *policies*

¹Cf., p. ej., Caraball/Russel, (1987); Castillo, (1986, 1987); Chacel/Falk/Fleischer, (1988); Grabendorff, (1984a); Hagopian, (1987); Hirst, (1984, 1986); Hirst/Russell, (1987); Lafer, (1987); Mercado Jarrín, (1985); Mols, (1987); Muñoz/Tulchin (comps.), (1984); Pérez Llana, (1987); Russell, (1984, 1987c); Selcher, (1986); Tulchin, (1984); Wilhelmy, (1987b).

²Nohlen/Fernández/Bareiro, (1986); Axline, (1981); Benecke/Domitra/Mols, (1980); Puig, (1987); Somavía, (1986).

³Foders, (1987); Martner, (1984).

⁴Bandinelli, (1986); Camilión, (1987); Gana, (1988); Hirst, (1987); Tagle, (1987).

⁵Por ejemplo Atkins, (1977); Muñoz/Tulchin, (1984); Lincoln/Ferris, (1984).

convencionales (política social o económica). En comparación con los países altamente desarrollados, la particularidad de América Latina, respecto a este acomodo de las dimensiones internas y externas de las *policies* al tipo de sistema político, reside en la frecuencia e intensidad de los cambios de regímenes. Del paso del autoritarismo a la democracia, o de una variante del mismo tipo de régimen a otra, emerge para el investigador la cuestión sobre cómo se relacionan el tipo de régimen y sus resultados.

Sobre las *policies* tradicionales se dispone de estudios empíricos recientes que investigan este asunto.⁶ En ellos se intentó medir los resultados políticos de sistemas diversos, en torno a dos variables: el "tipo" (Sloan/Tedin) y el "cambio" de régimen. A pesar de su rigor metodológico y la cantidad de información cuantitativa recogida, estos trabajos han tropezado con dos grandes dificultades. Por una parte, la creación de "tipos" es problemática, particularmente en el campo de los regímenes autoritarios. Un exceso o un déficit en materia de diferenciaciones puede tener vastas consecuencias en los resultados de la investigación. Con seguridad, una distinción entre dictadura y democracia es demasiado tosca, pero una diferenciación debe tomar en cuenta que, a menudo, lo característico entre los diversos tipos de regímenes se encuentra precisamente en el contenido de las *policies* que ellos llevan a cabo. Por otra parte, la segunda dificultad reside en la incertidumbre del grado de incidencia que tienen otras variables, ajenas al tipo de régimen, en las *policies*, aun cuando esas variables puedan ser identificadas. Considerando ambos problemas, hay dos resultados de estas investigaciones que tienen especial utilidad para nuestro estudio. En primer lugar, la variable "tipo" de régimen tiene sólo una capacidad explicativa relativa respecto a las *policies*, sobre todo por lo difícil que resulta resolver el problema de la periodificación. Un resultado político puede darse en correspondencia temporal con un régimen determinado, aunque la política respectiva haya sido originada e implementada en un período anterior, bajo otro tipo de régimen. Este problema de los "rezagos", por lo demás, ha sido tratado hace ya varios años en el campo de las políticas sociales en general,⁷ las políticas socioeconómicas del régimen autoritario chileno⁸ y la evaluación de las políticas sociales.⁹ En

⁶Remmer, (1986); Sloan/Tedin, (1987); Sloan, (1989).

⁷Franco, (1984); Fernández/ILPES, (1989).

⁸Zahler, (1983).

⁹Cohen/Franco, (1988).

segundo lugar, es importante que el cambio de régimen—que, dicho sea de paso, es una variable más útil que el "tipo" de régimen— se relacione con la orientación y resultado de las *policies*, de manera tal, que la transformación política pueda ser, tanto consecuencia como causa del mismo. De esta forma el cambio de las *policies* puede explicar, probablemente, el cambio de régimen. Esta dimensión interrelacionada entre régimen político y *policy* constituye la base conceptual de nuestro trabajo.

3. *Temas de la investigación y selección de casos*

Conforme a los criterios expresados, nuestras consideraciones sobre la relación entre el tipo de sistema político y la política exterior abarcan diversos aspectos de ésta y se basan en varios casos empíricos. Quien hace comparaciones está habituado a fundamentar dichas decisiones, que contemplan -entre muchas posibilidades- una selección de puntos a investigar. Aquí utilizamos, principalmente, los criterios de "relevancia" y "viabilidad". Desde esta perspectiva, aparecen para esta investigación como importantes los siguientes aspectos, en los que se toma en cuenta, desde el punto de vista temporal, el período anterior y el posterior al cambio de régimen:

- Las orientaciones de las políticas exteriores y de las relaciones internacionales de los países redemocratizados.
- Las políticas de integración o cooperación regional y subregional.
- El tratamiento de la deuda externa.
- El desarrollo del proceso de adopción de decisiones de política exterior.

El tema del cambio de régimen político y la orientación de la política exterior tiene interés teórico general en la ciencia política actual. Su significado excede el marco de América Latina y ha cobrado nueva vigencia con el reciente desarrollo político en Europa Oriental. Dos de los temas seleccionados forman parte del contenido permanente de la agenda internacional de los países latinoamericanos y afectan en forma especial sus propios intereses: la integración y la deuda externa. Finalmente, la modernización de las estructuras, para la toma de decisiones de política exterior, es parte del tema global relativo a la eficiencia y es, por tanto, uno de los aspectos centrales del actual debate sobre el Estado y las estrategias de desarrollo en América Latina

La opción por los casos de Argentina, Brasil y Uruguay se basa en dos criterios. En primer lugar, los tres países forman un subsistema, o un sistema subregional, dentro de América Latina.¹⁰ En segundo lugar, sobre los respectivos procesos de redemocratización se dispone de importantes análisis,¹¹ que examinan, para los efectos de una comparación, tanto sus características específicas, como sus aspectos analógicos. Aunque los tres procesos de transición a la democracia se desencadenaron con relativa simultaneidad, ellos difieren en la distinta "velocidad" de su curso, en las causas del fin del autoritarismo y en las modalidades de legitimación del nuevo régimen. Ahora para apreciar la "profundidad" que la democratización ha alcanzado en cada país —o el respectivo grado de consolidación democrática— disponemos ya de la experiencia de los primeros gobiernos democráticos en los tres países y también de las primeras evaluaciones de sus respectivos desempeños.¹² Tampoco debe olvidarse que el análisis de la consolidación democrática es mucho más complejo que el de la transición a la democracia. Esto se debe a que el primer fenómeno se ve ineludiblemente confrontado con las "condicionantes" socioeconómicas y socioculturales de la "posibilidad" democrática en América Latina.¹³ Esta complicación analítica, por cierto, se extiende también a los factores de política exterior.

II. Cambio de régimen y orientación de la política exterior

I. Aspectos teóricos

La interrogante analítica central, que se presenta en un estudio sobre la relación entre redemocratización y política exterior, toca uno de los problemas teóricos actuales básicos de la discusión científico-política: la interrogante sobre las relaciones causales entre factores político-estructurales y procesos políticos (*polity* y *politics*), así como sus contenidos (*policies*).

¹⁰Nohlen/Fernández/Bareiro, (1986).

¹¹Cf. al respecto, entre otros: Baloyra (comp.), (1987); Gillespie/Goodman/Ral, (1985); Gillespie, (1988); Huneceus, (1987); Nohlen, (1982, 1986, 1988, 1989); Nohlen/Solari (comps.), (1988).

¹²Sobre balances de los gobiernos de Alfonsín y Sanguinetti, véase: RIAL (1989), Cavarozzi/Grossi, (1989).

¹³Nohlen, (1989).

En el campo de las políticas socioeconómicas, ese problema ha encontrado, en los últimos años, una creciente atención analítica, especialmente en los países desarrollados,¹⁴ pero recientemente también, en y sobre América Latina.¹⁵ Las transformaciones institucionales (o sus proyectos respectivos), discutidos en el curso de los cambios de gobierno, en diversos países latinoamericanos, han tenido también como finalidad la reorientación de la política y el mejoramiento de sus resultados.

Igualmente, al observar más de cerca la política exterior, se aprecia esta vinculación entre *polity/politics* y *policies* aunque tampoco se alcance una total nitidez. Esto se explica no sólo debido a las dificultades corrientes que surgen en el estudio comparado de los procesos políticos de América Latina, sino especialmente, porque el tema grueso de la investigación comparada sobre las influencias de la política interna en la política exterior, a pesar de no ser nuevo como objeto del análisis politológico,¹⁶ ha sido escasamente desarrollado respecto a América Latina. Esto es válido particularmente para la comparación entre diversos países. Como resultado de un análisis de las perspectivas teóricas predominantes en el estudio de la política exterior latinoamericana, van Klaveren señala: ". . . generalmente se asume que el comportamiento externo de los países es, principalmente, un reflejo y una reacción frente a eventos que se producen fuera de la región".¹⁷ Agrega, al referirse al impacto que la forma de organización política ejerce sobre la política exterior: "En América Latina esta relación ha sido investigada en forma diacrónica, comparando al mismo país bajo diferentes regímenes políticos".¹⁸

2. Especificidad de la redemocratización

¿Se modifica la orientación de la política exterior cuando, al cambiar el tipo de régimen político, se produce el paso del autoritarismo a la democracia? Desde el primer momento la respuesta a esta interrogante ya parece contradictoria o, en todo caso, a lo menos ambivalente. Por una parte, es difícil imaginar que un cambio tan radical en

¹⁴Schmidt, (1988).

¹⁵Hartlyn/Morley, (1986); Ames, (1987); Nohlen/Fernández, (1988); ILPES, (1988); Fernández, (1989); Sloan, (1989).

¹⁶Rosenau, (1966).

¹⁷Van Klaveren, (1984), p. 19.

¹⁸*Ibid*, p. 35.

el sistema político no tenga impacto en la política exterior que, en último término, es componente de dicho sistema. Así, también Rosenau¹⁹ ha incluido el elemento "sistema político" dentro de los cinco grupos de variables que él considera como condicionantes y factores decisivos del proceso de toma de decisiones en la política internacional. Y, de acuerdo con Czempiel, el sistema de dominación (*Herrschaftssystem*) debe "considerarse como una importante condición para la conducta de todos los actores en el concierto internacional".²⁰ Por otra parte, sin embargo, emerge la especificidad de la política exterior, que está sujeta a condicionantes propias, a menudo ajenas a las que afectan a la política doméstica. Esta especificidad parece tener, muchas veces, un carácter "conservador" o preservador de la "continuidad", debido a la lentitud con que se transforma el sistema internacional y a la permanencia de los llamados "intereses nacionales", cuyo peso en la política exterior —y en una medida muy especial en el área latinoamericana, sigue siendo considerable. Esta línea de argumentación necesita, en todo caso, de una relativización.

En relación a la idea de una dependencia casi automática de las *policies* respecto de la variable "sistema político", debe señalarse, en primer lugar, que la profundidad del cambio de régimen, desde el autoritarismo a la democracia, puede ser más retórica que real. En verdad, el significado de la transformación en las bases y en el ejercicio del poder político (elecciones competitivas, pluralismo, vigencia plena de la constitución), que en la primera fase de la redemocratización es elevado en la conciencia de la población, tiende a diluirse en el marco de problemas y obstáculos que se presentan con gran persistencia a poco andar del proceso, como la crisis socioeconómica, los problemas creados por los militares en cuanto a factor de poder de primera importancia y los comportamientos de la cultura política ciudadana.²¹ Por lo tanto, la redemocratización, o se convierte en un proceso de cambio político "formal", o es un proceso de cambio profundo, pero muy gradual, cuya consolidación se parece a una "lucha contra el tiempo" para alcanzar el control de las crisis socioeconómica, militar y político-cultural. Los límites de la democratización son adecuados, según esto, para reducir el significado de la variable "sistema político". Ya Rosenau había destacado, en su diferenciado esquema, la importancia de los diversos grupos de

¹⁹Rosenau, (1971).

²⁰Czempiel, (1990), p. 16.

²¹Nohlen/Barrios, (1989), p. 23.

variables en el proceso de la toma de decisiones de política exterior, conforme a múltiples formas de sistemas sociales y había apreciado, en comparación con los países desarrollados, como menos importante el significado de la variable "sistema político" en las sociedades subdesarrolladas.

En torno al segundo aspecto, relativo al lugar especial que se le asigna a la política exterior dentro de las políticas públicas (*public policies*), se pueden observar dos tendencias: a pesar de que la política exterior ocupa el mencionado lugar especial en la actual teoría de las políticas públicas, existen intentos, por una parte, de integrar ambos campos de investigación, justamente con el incremento de enfoques que buscan interrelacionar los factores domésticos y externos del proceso político;²² por otra parte, en referencia concreta a América Latina, se puede comprobar que los temas de la agenda de política exterior (deuda, comercio, integración) son inseparables de los problemas más agudos y urgentes del campo de las políticas públicas (por ejemplo, el área de la política social). De allí que el tratamiento de uno de estos aspectos involucre inevitablemente al otro, de modo tal que los límites entre ellos se desdibujan en forma creciente.

Con las diversas conceptualizaciones y sus correspondientes enfoques analíticos se vinculan, en consecuencia, diferentes grados de relativización, los que entran en contacto con la variable sistémica desde el inicio del trabajo empírico. Otra fuente de relativización se encuentra en las conocidas dificultades del análisis causal dentro de las ciencias políticas. Como lo explica Van Klaveren, extraer y diferenciar una variable tan general, como lo es la relacionada con el sistema político, de un conjunto de variables igualmente importantes, e incluso más importantes, es una tarea extraordinariamente exigente.²³ Este problema del análisis causal no sólo emerge en la comparación de diversos tipos de regímenes, sino también entre diferentes variantes dentro de los mismos sistemas democráticos. El análisis también debe considerar los variados campos concretos de la política exterior. Por último, no debiera dejar de tenerse presente que toda política exterior está marcada por el dualismo entre continuidad y cambio, de modo que también, desde este punto de vista, no resulta sencillo introducir la variable del tipo de sistema político.

De esta forma, a pesar de las diversas relativizaciones del posible significado de la variable "sistema político", se ofrece un

²²Ver: Ingram/Fiederlein, (1988).

²³Van Klaveren, (1989).

cuatro analítico en el que sigue apareciendo fructífero un estudio que parte de la base de que la redemocratización tiene una influencia en la política exterior de los países en vías de desarrollo aquí considerados. Pues no se trata sólo de la constatación del significado de dicha variable, sino de su peso relativo, en particular también, en comparación con otros grupos de variables. La función heurística del planteamiento central, en el sentido de que la variable "régimen político" es relevante para la política exterior, interesa, por consiguiente, mucho más. Mirado desde este punto de partida —también condicionado metodológicamente— pueden modificarse las interrogantes específicas de la investigación y trasladarse más o menos, en dirección al análisis de la relación entre la profundidad de la transformación política (autoritarismo/democracia) y la fuerza de la dinámica que adquiere el dualismo entre continuidad y cambio de la política exterior.

III. Redemocratización y procesos de integración y cooperación

1. *Situación de la integración latinoamericana a fines de los 80*

La integración latinoamericana estuvo marcada, durante los años 80 por dos tendencias, que se expresaron tanto en el debate teórico, como en la realidad. Por un lado, el proceso de integración perdió dinamismo abruptamente, al revés de la rápida expansión que mostraron los modelos de integración durante los años 60 y 70. Las causas de esta evolución están relacionadas con el efecto conjunto de varios factores, como la inestabilidad política, los considerables desequilibrios en los grados y estilos de desarrollo de los países estudiados, las crisis económicas y financieras, el deterioro de los términos de intercambio, fallas evidentes en la formulación de políticas de integración y falta de un dinamismo político-técnico con cuya ayuda *podrían* haber sido superadas. En un estudio reciente se describe la dimensión de la decadencia de los esfuerzos integracionistas: "El comercio entre los países de la ALADI cayó desde 11.300 millones de dólares en 1981 a 7.600 millones en 1986. El del Grupo Andino cayó desde 1.260 millones a 690 millones. El del Mercado Común Centroamericano se redujo a menos de la mitad en el mismo período y el de los países

de la Comunidad del Caribe llegó en 1986 a ser poco más de un 40% de lo que era en 1981".²⁴

La segunda tendencia, vinculada a la anterior, consiste en un cambio de orientación en los esfuerzos de integración, incluyendo una revisión de los fundamentos teóricos en los que se basó la dinámica integracionista de fines de los 50 y comienzo de los 60. En la práctica, este cambio se reflejó en el desplazamiento desde las relaciones multilaterales, que tenían por meta la completa integración, hacia acuerdo bi o trilaterales, particularmente de carácter comercial o, dicho de otra manera, hacia convenios limitados en lo geográfico y en cuanto a su contenido. Un reciente informe del INTAL se refiere a las causas de esta tendencia, que se expresa en los convenios firmados entre Argentina y Brasil y entre Uruguay, Brasil y México: "Los convenios bilaterales expresan la intención de avanzar en la integración evitando en lo posible las dificultades que suelen presentarse cuando se buscan consensos sobre bases multilaterales, lo que quedó demostrado no pocas veces en los cuatro esquemas de integración".²⁵ Tras este deslizamiento desde la multilateralidad a la "dinamización de las relaciones formales y no formales entre pares o grupos de países"²⁶ se expresa, además, una preferencia de las relaciones intergubernamentales sobre las supranacionales. En otros términos, los países prefieren establecer obligaciones jurídicas internacionales limitadas, tanto en cuanto a las materias, como las partes y a los procedimientos, frente a la mezcla de amplitud (número de países) y rigidez de los tratados multilaterales.

2. *Impacto de la redemocratización*

Los procesos de democratización se han desarrollado junto con las dos tendencias antes mencionadas. En los tres casos estudiados, el cambio de régimen condujo, en la práctica política, a una profundización de las mismas. El hecho más sobresaliente fue la firma de los acuerdos entre Argentina y Brasil.²⁷ El primer acuerdo, del 29 de julio de 1986, ya previó la ejecución de un "Programa de Integración y Cooperación Económica". A este acuerdo se unió Uruguay, espe-

²⁴Massad, (1989), p. 55.

²⁵INTAL, (1988), p. 9.

²⁶Vacchino, (1988b), p. 148.

²⁷Sobre los acuerdos ver: *Integración Latinoamericana*, 116, sept. 1986; 122, abril 1987 (edición especial) y 132, marzo 1988; Mármora, (1988); Moneta, (1988); Vacchino, (1988).

cialmente después de la "Declaración de Colonia" de febrero de 1988.²⁸ El 28 de diciembre de 1988 se firmó en Buenos Aires el "Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil". El primer artículo de este segundo acuerdo lo define como "la consolidación del proceso de integración y cooperación económica" entre ambos países. Asimismo, a fines de 1988, la Comisión de Ejecución del Programa ya mencionado, aprobó un informe sobre el estado de avance de los distintos acuerdos, que forma parte de dicho Programa.²⁹

El nuevo impulso en las relaciones entre los tres países se debió, sin duda alguna, al estímulo producido por la entonces incipiente y optimista redemocratización de los primeros años de normalidad institucional. Pero con ello no postulamos una relación causal. Investigaciones detalladas muestran que la cooperación bilateral entre Argentina y Brasil comenzó ya bajo los regímenes militares. Con las democracias se fortalecieron las tendencias basadas en la cooperación bilateral. Así como el tipo de sistema político no puede ser visto como el causante de la orientación y forma de la integración, así tampoco lo es para el permanente aumento de su intensidad y éxito. Balances provisorios de la primera etapa de esta nueva relación, por lo menos entre Argentina y Brasil, revelan cierto escepticismo, a pesar del cumplimiento formal del itinerario trazado en el Programa y el tratado antes aludido. Su lento avance es atribuido a los problemas internos de ambas partes: "En este período (1988) se percibió una asimetría entre la dimensión política y económica del Programa en función de las dificultades de orden doméstico de ambos países".³⁰

El inmovilismo de la integración económica regional y el desarrollo de formas bilaterales de cooperación influyeron inevitablemente en la teoría regional de la integración. Esto se manifestó en los intentos, por parte de los principales centros de investigación sobre estas materias, de confrontar el pensamiento integracionista de casi cuatro décadas con los actuales desafíos y pronósticos. Cuando se considera hoy la visión de la CEPAL de comienzos de los años 50, llama la atención, por una parte, la manera cómo se intentó armonizar la estrategia a la realidad y exigencias de la época en la región y en el mundo, y, por la otra, el radical cambio que tales

²⁸Cf. Marmor, (1988); Moneta, (1988); Vacchino, (1988).

²⁹Compárese al respecto: *Integración Latinoamericana*, 142, enero-febrero 1989, p. 76 y ss.

³⁰Hirst/Russell/Segre, (1989), p. 41.

factores contextuales han experimentado en estas tres décadas. En el cepalismo, los objetivos centrales, estrechamente relacionados, de industrialización, crecimiento y disminución de la dependencia externa, se completan como resultado de una política de ampliación de los mercados regionales y de principios operativos como la reciprocidad y la gradualidad. Si se observa el desarrollo de la región en su totalidad, o país por país, a lo largo de las últimas décadas, entonces las premisas mencionadas aparecen como extemporáneas. El hecho de que el cambio en el marco regional haya sido acompañado de una transformación todavía más amplia y profunda en el sistema internacional, ha fomentado la convicción de la necesidad de una revisión de fondo de la teoría de la integración latinoamericana. Así, Massad propone una estrategia de "integración hacia afuera", no sólo como un signo de haber asumido la crisis del desarrollo y de la integración "hacia adentro", sino como una posibilidad de salirle al paso a las tendencias que emergen en el sistema internacional (por ejemplo, la creación de grandes bloques o espacios económicos). El planteamiento "consiste en buscar sistemáticamente todas las formas posibles de cooperación para conquistar mercados externos, resolver problemas financieros, avanzar en el campo tecnológico, aprovechar las economías de escala, unir nuestras capacidades de compras y de ventas externas, de modo de enfrentar unidos a los grandes bloques económicos, cuya formación ya está en marcha".³¹

El esfuerzo de readecuamiento teórico, del que damos cuenta, está notoriamente influido no sólo por la porfiada realidad, sino también por el contexto de la democratización, como lo expresa un trabajo de expertos de la CEPAL al señalar que "la predominancia del proceso democrático ha creado un entorno diferente, caracterizado por la existencia de una nueva diplomacia regional, con diálogo directo y frecuente en los niveles presidencial y ministerial".³² Este contexto, según los mismo autores, posibilita un examen crítico de la integración y la cooperación, a la luz de la necesidad de tomar en cuenta su sintonía "racional y armónica" con las orientaciones y las políticas de cada país. La flexibilización de la visión de la integración sería un desafío para "gobiernos, partidos políticos, intelectuales, trabajadores, empresarios y organizaciones internacionales competentes", porque exige una manera de ver que no podría seguirse concibiendo como la "mayor suma de operaciones de venta posible"

³¹Massad, (1988), p. 58.

³²Gana/Bermúdez, (1989), p. 84 y ss.

(la así llamada "visión fenicia"), sino con un concepto basado en una genuina y fluida "relación de interdependencia" entre diversos países.

El mencionado "espíritu democratizador" se observa también en las declaraciones conjuntas evacuadas en los diversos encuentros de presidentes destinados a darle una nueva dinámica al proceso de integración. En el numeral 20 del llamado "Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia", originado en la primera reunión de ocho presidentes constitucionales, se menciona como uno de los "desafíos" en el esfuerzo común de "concertación y desarrollo", la "consolidación de la democracia y del respeto de los derechos humanos". En el llamado "Protocolo de Quito", que en mayo de 1987 modificó el Acuerdo de Cartagena, se establece como uno de los objetivos del Plan de Reorientación "afianzar las instituciones democráticas para promover un desarrollo participativo y redistributivo".

Más allá de estos esfuerzos teóricos y retóricos, debe estudiarse, en todo caso, la vinculación entre las variables que analizamos, con el curso poco auspicioso de la realidad. Se trata de vincular una redemocratización poco exitosa en lo socioeconómico (a excepción de Uruguay, cuyo proceso es discretamente exitoso), con un proceso de integración claramente poco exitoso, en que el desempeño de la integración fue un proceso, a lo menos cronológicamente, independiente de la variación de los regímenes políticos. Las nuevas democracias se sienten leales al espíritu de la integración, pero se encuentran incapacitadas para hacerse cargo de su fatigosa recuperación. Así puede explicarse la gran distancia existente entre la retórica multilateral y la práctica unilateral, entre los compromisos formales contraídos a nivel diplomático y los que verdaderamente cumplen los agentes políticos y económicos, estatales o privados.

No debe, por lo demás, olvidarse que, en relación con los procesos de toma de decisiones, la redemocratización posibilita una mayor influencia o una participación más vigorosa de diversos actores, con la consecuencia de que aumenta la desconfianza o cautela frente a las obligaciones que surgen de las restricciones multilaterales de comercio. En todo caso, una redemocratización con bases económicas inestables conduce necesariamente a una mayor lentitud para asumir compromisos de integración, incluso en aquellos casos en que las perspectivas son positivas, lo que no sucede en la actual situación latinoamericana.

En este contexto, las interrogantes respecto a la redemocratización y la integración regional, en los tres países aquí considerados,

son especialmente complejas. Las respuestas respecto a las posibilidades de la integración muestran, en general, poco optimismo, sobre todo considerando que Argentina, Brasil y Uruguay son países tradicionalmente vinculados al mercado internacional situado fuera de la región y habituados a operar con autonomía dentro de él.

IV. Redemocratización y deuda externa

1. *La deuda externa como lastre para la redemocratización*

El tema de la deuda externa está relacionado estrechamente con los obstáculos socioeconómicos de la redemocratización y, consecuentemente, también con la consolidación de la democracia. Se produce una relación directamente proporcional entre el monto de los compromisos financieros externos y las dificultades para cumplirlos, por un lado, y el déficit cualitativo y cuantitativo en el gasto social que los Estados latinoamericanos se ven obligados a realizar. Los recortes a dicho gasto han sido denominados "impacto social" o "costo social"³³ o también, en relación a nuestro tema, brevemente "deuda social".³⁴ Se ha señalado, además, que la restringida disponibilidad de recursos no es sólo una consecuencia de la deuda externa y de la consiguiente dificultad de acceso al financiamiento externo, sino también, en gran medida, del aumento de la deuda interna, cuya dimensión, no sólo pública, sino también privada, ha llegado a convertirse en "un importante obstáculo para lograr la reactivación económica y superar la crisis que afecta a la región desde comienzos de los años 80".³⁵

El tema de la deuda externa latinoamericana ha sido un problema ampliamente analizado, tanto en sus dimensiones generales,³⁶ como en sus relaciones con el orden político interno.³⁷ Mientras la relación entre deuda externa y redemocratización ha sido estudiada,

³³Franco/Palma/Vergara, (1989).

³⁴PREALC, (1988).

³⁵Massad/Zahler, (1988), p. 20.

³⁶Cf. entre otros: Bianchi (comp.), (1985); Bousas/ Keifman, (1986); Devlin, (1985, 1989); Edwards, (1988); Edwards/Larraín, (1989); Feinberg/Ffrench-Davis, (1988); Griffith-Jones/Sunkel, (1986); Sachs, (1988).

³⁷Cf. Casilda, (1986); Ferrer, (1986); Ffrench-Davis, (1986, 1989); Lago, (1986); Llano, (1985); Massad/Zahler, (1984); Micarelli, (1986); Ramos, (1986); Roett, (1986); Sangmeister, (1988); Schwarzwer, (1984); Wionczek/Tomassini (comps.), (1985); Zahler, (1988).

el esfuerzo por establecer una vinculación explícita entre ambas, apenas ha sido intentado. Esto puede deberse, entre otras cosas, a que las investigaciones hechas en los inicios de aquellos procesos,³⁸ evidenciaron la inevitable carga de visiones optimistas y normativas del problema de la redemocratización, predominante en esos momentos. A pesar de ello, se puede constatar que, tempranamente y a tiempo, se había hecho ya la advertencia sobre el peso negativo que la deuda podía tener sobre el esfuerzo democratizador, y se había reafirmado reiteradamente que la deuda era una herencia de los autoritarismos. Como lo indicaba Roett: "*The stark reality that confronts the newly elected government is financial insolvency. There are a number of reasons for this macabre convergence of financial bankruptcy and political liberalization*".³⁹

2. *Comparación internacional e histórica de la deuda externa latinoamericana y la redemocratización*

Constatamos, en consecuencia, una carencia de estudios sobre deuda y redemocratización, como parte del balance de los primeros gobiernos democráticos en América Latina. Para despejar algunos problemas claves sobre esa relación, nos faltan las necesarias perspectivas conceptuales y metodológicas.

Ejemplo de un tema central apenas estudiado es el de las condiciones político-financieras externas bajo las cuales tuvieron lugar los procesos de redemocratización de los países latinoamericanos en los años 80. Aquí cabría una comparación entre situaciones históricas posiblemente análogas. Hasta ahora, sólo disponemos de estudios comparativos entre diversas situaciones de endeudamiento, en que se coteja la actual deuda exterior latinoamericana con otras deudas externas "históricas". En estas líneas, se ha analizado comparativamente, la América Latina de los años 80 con la Alemania de los 30⁴⁰ y con otros precedentes históricos, como la deuda imperial de México, la deuda externa de los estados del Sur de los Estados Unidos, la deuda imperial rusa, el caso de las deudas de guerra europeas en las décadas del 20 y del 30,⁴¹ y las deudas de Francia después del Tratado

³⁸Roett, (1984); Ferrer, (1985).

³⁹Roett, (1984), p. 3.

⁴⁰Massad, (1986); Biggs, (1987); Devlin, (1988); Casillas, (1989).

⁴¹Biggs, (1987).

de Frankfurt en 1871 y de Gran Bretaña después de las guerras napoleónicas.⁴² Limitando tangencialmente con el tema de la deuda, también se han estudiado comparativamente los efectos sociales y políticos de inflaciones históricas latinoamericanas con la alemana de 1914-1923.⁴³ Por el contrario, no se dispone de estudios comparativos sobre las condiciones financieras de diversos procesos de redemocratización. Casos como los países europeos de la posguerra, desde fines de los años 40, así como los de España, Portugal y Grecia en los años 70, han servido de referencia para comparar las variables políticas de la redemocratización en los casos latinoamericanos.⁴⁴ Pero, las variables económicas que aquí nos interesan, no han sido incorporadas al análisis comparativo. Para nuestro tema, por lo tanto, faltan los estudios previos.

Considerando factores muy gruesos, es posible sostener que la situación latinoamericana de los años 80 es muy diferente de la de Europa en las dos fases redemocratizadoras mencionadas. El afiataamiento democrático en Europa Occidental en la postguerra, contó no sólo con la ausencia de hostilidades o restricciones financieras externas, sino con un considerable apoyo en transferencia de fondos. Es cierto que la infraestructura de la capacidad productiva aún dañada, potencialmente existía, pero hasta los estudios más críticos acerca del efecto económico del Plan Marshall, reconocen que, con su ejecución (en el caso alemán), "se dieron condiciones contextuales políticas y económicas para realizar posibilidades económicas", en contraste con lo acontecido durante la República de Weimar.⁴⁵ Considerando variables de consolidación y de estabilidad de los sistemas políticos y económicos, se comprueba que las condiciones financieras externas en que la reconstrucción europea tuvo lugar, fueron acompañadas por reformas de fondo en los anticuados aparatos de administración pública y en las políticas presupuestarias.⁴⁶

A pesar de que la redemocratización en el Sur de Europa durante los años 70 no es similar, ni en la modalidad ni en el monto de la ayuda externa, a la acaecida inmediatamente después de terminada la Segunda Guerra Mundial, existen, sin embargo, algunas semejanzas como la presión ejercida a favor de la democratización

⁴²Casillas, (1989).

⁴³Botana/Waldmann, (1988).

⁴⁴Nohlen/Solari, (1988).

⁴⁵Abelshauser, (1989), p. 111.

⁴⁶Hogan, (1989), p. 429.

por la presencia de la Comunidad Económica Europea, unida a la expectativa de incorporarse a ella si la democratización se hacía efectiva. Frente a este caso, las condiciones financieras externas de los países latinoamericanos se diferencian radicalmente. Por un lado, estos países se encontraban, ya al inicio de sus procesos de redemocratización, altamente endeudados; por el otro —y esto es aquí decisivo—, no se produjo ningún cambio relevante en la conducta de los acreedores (las grandes democracias occidentales) que, con ocasión del cambio de régimen en los países deudores, pudiese haber producido efectos económicos y políticos. Hasta ahora, las propuestas de los acreedores, tanto públicos como privados, se han concentrado exclusivamente en factores económicos. En los primeros años de la década pasada, predominó, en el sector acreedor, incluso sin limitación alguna, el criterio de la austeridad (control de la inflación y de los déficit presupuestarios), cuya inutilidad como pauta superior fue implícitamente reconocida con la formulación del Plan Baker (1985), que abogó por un apoyo crediticio a los países más endeudados (entre ellos 11 latinoamericanos), para posibilitar un incremento de sus tasas de crecimiento y, por lo tanto, de su capacidad de pago. La reacción escéptica frente a dicho Plan y, a la postre, negativa, por parte de los acreedores privados y de los países deudores, puso en evidencia no sólo su inviabilidad técnica, sino la imposibilidad de lograr una solución al problema de la deuda con medidas provenientes exclusivamente del ámbito económico. En un marco de redemocratización, los países deudores que nos ocupan, no pueden salir del círculo vicioso de la deuda por sus propios medios, no sólo por razones económicas, sino especialmente por motivos político-sociales. Para cumplir con los compromisos de pago se necesita estabilidad interna y ésta se consigue sólo con disponibilidad de recursos para satisfacer las demandas sociales básicas.

Los recientes eventos de Europa Oriental, además, han debilitado la argumentación de que el Estado actual del sistema financiero internacional se diferencia sustancialmente del existente en la posguerra o en la década del 70. En efecto, los países industrializados de Occidente y los organismos financieros controlados por ellos, han acordado normas especiales de tratamiento de la deuda y de otorgamiento de créditos a los países de Europa Oriental, una vez iniciadas las reformas políticas. Indudablemente, existen diferencias claras entre el "factor de riesgo de seguridad" evidenciado en las dificultades financieras de los países situados en el campo de las relaciones Este-Oeste, y las que presentan los Estados situados en un área

estratégicamente "protegida" del eje Norte-Sur. Ello sólo confirma que existen disponibilidades financieras cuando las exigencias sobrepasan las argumentaciones fundadas en el campo de las políticas económicas o de desarrollo e invaden el de las políticas de defensa o seguridad.

3. *La deuda: herencia de los regímenes autoritarios como problema para la consolidación de las democracias*

Un segundo aspecto de la relación entre redemocratización y deuda externa, muy vinculado al anterior, surge de una visión jurídica estricta, para lo cual los Estados, siendo sujetos jurídicos internacionales, deben responder de sus compromisos financieros internacionales, sin que sea posible establecer reglas de tratamiento especiales cuando cambia el régimen político. Los criterios jurídicos, sin embargo deben ser aplicados a la luz del principio de la justicia, como ya se hizo en la postguerra respecto de delitos económicos y comunes. Así, en un estudio reciente, se afirma: "La abrupta disminución de nuevos flujos financieros hacia América Latina, junto al dramático incremento en el costo del servicio de las deudas contraídas en períodos previos (causado principalmente por el enorme aumento de las tasas de interés reales y nominales) ha hecho surgir una situación absurda e indeseable: desde 1982, América Latina se ha convertido en un gran exportador neto de recursos financieros hacia los países industrializados, particularmente hacia Estados Unidos".⁴⁷

El inicio de esta carga de la deuda coincidió con el comienzo de la transición democrática, esto es, tanto con la liberalización (Brasil y Uruguay), como con el desplome de los autoritarismos (Argentina). De esta forma, las nuevas democracias se vieron enfrentadas al problema de asumir la responsabilidad de las deudas contraídas por los gobiernos autoritarios, así como de los efectos del cambio experimentado por el sistema financiero internacional durante estos años.

La necesidad de enfrentar esta situación, manteniendo la estabilidad política interna, plantea una tarea muy difícil para los gobiernos democráticos. El servicio de la deuda no tiene como consecuencia sólo una menor disponibilidad de recursos, sino que dificulta también el urgente ajuste de las economías, exigido por la necesidad de ordenar los equilibrios macroeconómicos internos, así como por

⁴⁷Griffith-Jones y Sunkel, (1987), p. 15.

los resultados de las renegociaciones de la deuda con los acreedores. Como se ha sostenido, el ajuste ha sido, frente a la crisis de la deuda externa, notablemente costoso –sobre todo en lo social– para los países de la región.⁴⁸ Este "costo social" se hace doblemente fuerte para los gobiernos democráticos recientemente establecidos. Por una parte, deben responder a sus promesas de mejoramiento de los niveles de vida –sobre todo, porque esto era importante para legitimar el cambio de régimen, y lo sigue siendo, para la consolidación de las democracias. Por la otra, están obligados a operar dentro de un sistema de decisiones, sometido, en función de la legitimidad democrática, a la presión de intereses sociales organizados.

En resumen, la deuda externa ha tenido una alta incidencia en los procesos de redemocratización y, simultáneamente, fue uno de sus factores condicionantes. Por su parte, la redemocratización no ha podido modificar o, a lo menos reducir, el problema de la deuda. A su vez, sin embargo, la deuda externa conserva su capacidad para determinar algunos desarrollos en el nivel político, esto es, la orientación y evolución de las democracias.

4. *Interrogantes en los tres países*

En los tres países bajo estudio, la interrelación entre redemocratización y deuda abre dos interrogantes principales: en qué medida el peso de la deuda externa ha condicionado el desempeño de los gobiernos democráticos y cuál ha sido la capacidad desarrollada por los gobiernos (o por el sistema político) para afrontar esa determinante.

A grandes rasgos, estas interrogantes tienen respuestas diferentes en los tres países. Pareciera ser que esta variable relativamente constante del condicionamiento ha tenido un impacto mayor en Argentina, después en Brasil y, en menor medida, en Uruguay. Aunque el monto de la deuda es mayor en el caso de Brasil, también es mayor la capacidad y dinamismo de su economía. En este punto reside la diferencia más significativa con Argentina, respecto a la herencia del autoritarismo. El modelo brasileño mezcló la apertura con elementos de nacionalismo económico, lo que fomentó la modernización industrial. El modelo argentino, por el contrario, fue aperturista en el sentido más cabal, fomentando las importaciones y

⁴⁸Ffrench-Davis, (1986), p. 12.

las actividades financieras y de servicios, más que las productivas industriales. Estas decisiones de los gobiernos autoritarios han impactado de modo diverso a ambos procesos de redemocratización. Brasil dispone de un mayor margen de maniobra para renegociar la deuda, pues el interés de los acreedores se superpone con el de los inversionistas externos, y estos, a su vez, influyen en aquéllos para que muestren más flexibilidad.

Tomando la segunda interrogante, relativa a la capacidad gubernamental, se repite el *ranking*, aunque crece la similitud entre Argentina y Brasil. En ambos casos se han registrado notorios déficits en la capacidad gubernamental y estatal, pero de distinta naturaleza y raíces diversas. En el caso de Argentina las deficiencias se encuentran, sobre todo, en el sistema político, en el campo del gobierno, de la organización y de la representación de intereses, mientras en el caso de Brasil ellas están en el sistema de partidos y en el Estado. En Argentina, los obstáculos a la gobernabilidad democrática residen en el carácter crónico de su tradicional cultura política conflictiva, en la estructura específica de su sistema de partidos, en la competencia de fuerzas corporativas contrapuestas, en especial de los militares. Los primeros análisis del gobierno de Alfonsín apuntan a problemas de organización del presidencialismo, diagnóstico errado de la crisis económica y social, problemas conceptuales y de implementación de *policies* coherentes.⁴⁹ También se critica el estilo presidencial en la toma de decisiones.⁵⁰ En Brasil, las dificultades para una gobernabilidad satisfactoria se encuentran en el débil sistema de partidos desarrollado durante la transición y en la consiguiente debilidad del apoyo político al gobierno. Además, ellas se originan en los problemas suscitados por la transformación de un sistema federal meramente formal, basado en pautas de clientelismo regional, en un mecanismo federal más real, dotado de instituciones descentralizadas. La adecuación de este cambio, teóricamente deseable, al funcionamiento democrático, ha sido lenta y dificultosa, con un gran costo en eficiencia estatal. Cabe agregar que el proceso de descentralización en el marco federal, ha estado acompañado por su respectiva transformación a nivel comunal, de enorme significado en un país con tendencias a la metropolización.

Estas dificultades internas nos hacen volver a las advertencias sobre la capacidad de enfrentar el problema de la deuda, que hacía

⁴⁹Feldman, entre otros.

⁵⁰Palermo, (1991).

Ferrer en los inicios de los procesos de redemocratización: "*Despite foreign debt, and despite the IMF, it is essential for debt or countries to put the State in order*".⁵¹ En este punto, es vital aclarar si hubo esfuerzos serios para mejorar la eficiencia estatal o gubernamental y en qué medida estos fracasaron, probablemente a causa de obstáculos derivados de la deuda.

V. Redemocratización y cambios en la toma de decisiones de política exterior

En este cuarto campo temático de la investigación, corresponde tratar el problema de la medida en que el cambio de régimen se ha manifestado en el nivel operativo de la política exterior, particularmente en relación con las instituciones encargadas del área política. Debido a la falta de investigaciones y a una débil base de datos empíricos, nos movemos aquí en un terreno sumamente inseguro. Contribuye también a ello el carácter de presunción que tiene la idea de una vinculación entre la redemocratización y la modernización de la política exterior. Como lo explica Van Klaveren, en la política exterior latinoamericana resulta difícil emplear el concepto de "modernización", tanto por su carga valórica (identificación con "teoría de la modernización"), como por la ambigüedad de su contenido.⁵²

Para investigar la relación con la redemocratización es recomendable restringir el concepto de modernización a la capacidad de adaptación de los procesos de decisiones y al mejoramiento de los procedimientos, técnicas y recursos disponibles para la política exterior. La suposición de que la redemocratización está vinculada con una modernización, conceptualmente así restringida, puede ser teóricamente plausible, pero difícilmente comprobable. Aunque contienen un alto grado de complejidad, los sistemas democráticos son considerados teóricamente como más funcionales para adoptar decisiones racionales y poseen mayor impacto de *feed-back*. A lo menos, esta es la posición de las correspondientes investigaciones sobre *decision-making*.⁵³ Sin embargo, esta apreciación vale sólo para sistemas democráticos estables, no así para sistemas "en refundación",

⁵¹Ferrer, (1985), p. 83.

⁵²Van Klaveren, (1989).

⁵³Snyder/Bruck/Sapin (comps.), (1962).

como los tres casos de nuestro estudio. Respecto a ellos se presentan dos cuestiones principales.

En primer lugar, existe un problema del marco en el cual se inserta el subsistema de decisiones de política exterior. En un proceso de redemocratización, el sistema político se encuentra cuestionado, o en entredicho, y está muchas veces sometido a procesos de reforma. Así ha podido observarse en los tres países, particularmente en Brasil. Este cuestionamiento y/o transformación del régimen político puede engendrar una incertidumbre en relación a los objetivos nacionales y, en consecuencia, restar estabilidad al sistema de decisiones de política exterior o causar su rigidez o autonomización (y, con ello, su falta de modernización en el sentido de adaptabilidad que hemos descrito).

En segundo lugar, se presenta en América Latina, en general, un problema de organización del servicio civil o de la burocracia del servicio exterior. A pesar de su lugar especial dentro del sector administrativo, los servicios diplomáticos no son totalmente ajenos a las habituales deficiencias de la administración pública latinoamericana. A pesar de ello, se acepta generalmente que el nivel de los servicios exteriores se aproxima algo más al de los servicios equivalentes de los países industriales, que el de las otras dependencias públicas nacionales. Existen algunas visiones según las cuales, los servicios exteriores latinoamericanos han sido organizados según modelos europeos o norteamericanos,⁵⁴ lo que correspondería a una cierta recepción de modelos externos en el campo político-institucional.

Esta visión institucionalista debe, en todo caso, ser matizada con criterios funcionales o empíricos. Se ha constatado, en el estudio comparado de los diversos países latinoamericanos, una gran disparidad en el grado de organización de los distintos servicios exteriores, así como una notoria carencia de recursos para afrontar las tareas mínimas de la política internacional moderna. Durante una reunión de consulta entre varias cancillerías de la región, con miras a formular un proyecto conjunto de apoyo a estos servicios, se reconoció que "la creciente complejidad de las tareas que actualmente deben abordar las cancillerías hace recomendable llevar a cabo un programa de modernización, tanto en sus aspectos institucionales, como en su capacidad de actualización y manejo de temas sustantivos".⁵⁵

⁵⁴Calvert, (1986), cap. 4.

⁵⁵Programa PNUD/CEPAL/RIAL-CAL de Apoyo a las instituciones de servicio exterior de los países latinoamericanos, véase Cepal, "Notas sobre la economía y el desarrollo", mayo 1987.

Ninguno de los tres casos de nuestro estudio puede clasificarse, en relación con la organización de sus ministerios de relaciones exteriores, en un nivel bajo. En los tres países existe un servicio exterior antiguo e institucionalizado. Sin embargo, la Cancillería brasileña cuenta con una gran tradición de estabilidad, profesionalismo e influencia política desde la gestión del Ministro Rio Branco entre 1902 y 1912. El valor de la antigüedad de la Cancillería argentina se ha visto relativizado por los efectos que sobre ella ha producido la inestabilidad política de los últimos 50 años y el poder que los autoritarismos han ejercido sobre su funcionamiento interno, lo que no ha ocurrido en Brasil. En Uruguay, la Cancillería ha jugado un rol de menor perfil, lo que se explica por el peso relativo que la política exterior ha tenido tradicionalmente en ese país.

Resulta incierto formular hipótesis con base empírica sobre las interrelaciones entre los procesos redemocratizadores y la modernización de los sistemas de decisiones de política exterior en los tres países. Existen antecedentes sobre programas y medidas de mejoramiento administrativos (Brasil) y de una mayor integración de los expertos en el nivel de los análisis (Argentina). En Uruguay, el rol del primer Canciller del gobierno democrático, Enrique Iglesias, produjo de facto una elevación del perfil de la política exterior, con su consiguiente impacto en el funcionamiento de la Cancillería. En qué medida pueden estos indicios ser valorados como modernización y atribuidos al proceso de redemocratización, es una interrogante todavía abierta.

Observación final

En el curso de nuestras observaciones, ha quedado en claro que el conocimiento científico sobre la relación entre tipo de régimen y política exterior acusa limitaciones en un doble sentido. Por una parte, esta faceta de los procesos de redemocratización en América Latina ha sido, hasta ahora, tratada insuficientemente. Por la otra, el estudio penetra en un campo de análisis de la política exterior, que la tradición académica sobre América Latina ha mantenido subordinada a esquemas explicativos basados en factores externos.

Se ha tratado de superar estas limitaciones, provenientes del estado de la investigación, de dos maneras. Primero, mediante la concentración de la investigaciones en cuatro problemas, cuya rele-

vancia teórica y práctica puede hacerse inteligible. Segundo, gracias a la selección de los tres casos a investigar, respecto a los cuales existen numerosos estudios específicos, de modo que resultan particularmente adecuados para el análisis comparado. La investigación, basada en resultados particulares de diversos estudios ha mostrado que la variable tipo/cambio de régimen constituye una variable significativa para la política exterior, la que, en todo caso, no siempre es aplicable y, en parte, sólo entrega resultados limitados. Ella se ha perfilado como una exitosa variable heurística, en la medida en que se ha logrado, con su ayuda, llevar a cabo una investigación que, por haber incluido comparaciones entre países, épocas y otras variables, puede contribuir a mejor conocimiento de la compleja situación de la política latinoamericana en la actual época de crisis.

BIBLIOGRAFIA

- Abelshausen, W., "Hilfe und Selbsthilfe. Zur Funktion des Marshallplans beim westdeutschen Wiederaufbau", en: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 1, Ja., 1989.
- Ames, B., *Political Survival. Politicians and Public Policy in Latin America*, (Berkeley: 1987).
- Axline, A. W., "Latin American Regional Integration. Alternative Perspectives in Changing Reality", en: *Latin America Research Review*, 16, N°1, 1981, pp. 167-186.
- Baldinelli, E., "Resultados y expectativas del convenio argentino-uruguayo de cooperación económica", en: *Integración Latinoamericana*, N°119, dic. 1986, pp. 3-10.
- Baloyra, E. A. (comp.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the South-ern Cone*, (Boulder/London: 1987).
- Benecke, D./Domitra, M./Mols, M. (comps.), *Integration in Lateinamerika*, (München: 1980).
- Bianchi, A. (comp.), *La deuda externa latinoamericana*, (Buenos Aires: 1985).
- Biggs, G., *La crisis de la deuda latinoamericana frente a los precedentes históricos*, (Buenos Aires: 1987).
- Botana, N./Waldmann, P. (comps.), *El impacto de la inflación en la sociedad y en la política*, (Buenos Aires: 1988).
- Bouzas, R./Keifman, S., "Desarrollos recientes en el manejo de la crisis del endeudamiento externo de América Latina", FLACSO, Buenos Aires, dic. 1986.
- Calvert, P., *The Foreign Policy of New States*, (Brighton: 1986).
- Camilión, O., "Integración Argentina - Brasil. Realidades y proyecciones", en: *Integración Latinoamericana*, N°122, abril 1987, pp. 8-18.
- Caraball, T./Russell, R., "Democracia y autoritarismo en Argentina. Obstáculos a la redemocratización", en: *Síntesis* 2, 1987, pp. 181-207.
- Casilda Béjar, R., "La deuda externa latinoamericana. Un enfoque político", en: *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 44, oct.-dic. 1986.

- Casillas, L. R., "El problema de la transferencia en América Latina", en: *Integración Latinoamericana*, N°145, mayo 1989.
- Castillo, M. E., "La reinserción internacional del Uruguay democrático", en: Muñoz, H. (comp.), *América Latina y el Caribe. Políticas exteriores para sobrevivir*, (Chile: 1986), pp. 469-488.
- Castillo, M. E., "Uruguay 1987: Manteniendo la continuidad externa", en: Muñoz, H. (comp.), *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe. Un balance de esperanzas*, (Buenos Aires: GEL, 1988), pp. 327-343.
- Cavarozzi, M./Grossi, M., "De la reivindicación democrática al reflujo político y la hiperinflación", *Arbeitspapier*, CERC, agosto 1989.
- Chacel, J. M./Falk, P. S./Fleischer D. V., *Brazil's Economic and Political Future*, (Boulder, London: Westview Press, 1988).
- Cohen, E./Franco, R., *Evaluación de proyectos sociales*, (Buenos Aires: GEL, 1988).
- Czempiel, E. O., "Internationale Beziehungen. Begriff, Gegenstand und Forschungsabsicht", en: Knapp, M./Krell, G. (comps.), *Einführung in die internationale Politik*, (München/Wien: Studienbuch, 1990), pp. 2-24.
- Devlin, R., "Options for Tackling The External Debt Problem", en: *Revista de la CEPAL*, N°37, 1985, pp. 27-43.
- Edwards, S., "The Debt Crisis and Economic Adjustment in Latin America", en: *Latin America Research Review*, xxiv, 3, 1988, pp. 173-186.
- Feldmann, J. u.a., *Acción de gobierno, transición democrática y crisis económica. El caso argentino*, (Buenos Aires: 1990).
- Fernández Baeza, M./ILPES, "Las políticas sociales en el Cono Sur 1975-1985", en: *Cuadernos del ILPES*, 34, 1989.
- Fernández Baeza, M., "Las instituciones de gobierno y las políticas de desarrollo", ipw, Universität Heidelberg, *Arbeitspapier*, N°1, 1989.
- Ferrer, A., "Debt, Sovereignty and Democracy in Latin America. The Need for a New Orthodoxy", en: Bradford, C. I. (comp.), *Europe and Latin America in the World Economy*, (New Haven: 1985), pp. 75-87.
- Ferrer, A., *Deuda externa. Estrategia de desarrollo y política*, (Buenos Aires: 1986).

- Ffrench-Davis, R. et. al., "Más allá de la crisis de la deuda. Bases para un nuevo enfoque", CIEPLAN, Santiago de Chile, 1986.
- Ffrench-Davis, R., "External Debt, Recessive Adjustment and Recovery in a Redemocratization Framework: The Uruguayan Case", en: *The Debt Crisis in Latin America*, (Stockholm: Institute of Latin American Studies, 1986).
- Foders, F., "Handelspolitik und weltwirtschaftliche Integration von Entwicklungsländern. Des Beispiel Argentiniens, Brasiliens und Jamaikas", (München/Köln/London: 1987).
- Franco, R./Palma, E./Vergara, C., *El impacto social de la crisis. El relanzamiento del desarrollo social*, (San José: FLACSO, 1989).
- Franco, R., "Significado y contenidos del desarrollo social y de las políticas sociales", en: *Ideas de Ciencias Sociales*, N°1, 1984, pp. 41-54.
- Gana B., E., "Tendencias en la integración latinoamericana. El caso de Argentina, y Brasil", en: *Cono Sur*, N°1, 1988, pp. 5-9.
- Gillespie, Ch., "Uruguay's Transition from Collegial Military Technocratic Rule", in: O'Donnell, G./Schmitter, P. C./Whitehead, L. (comps.), *Transition from Authoritarian Rule: Latin America*, (Baltimore/London: 1987), pp. 173-196.
- Gillespie, Ch./Goodman, L./Rial, J./Winn, P., *Uruguay y la democracia*, (Montevideo: 1985).
- Grabendorff, W., "Argentiniens neue Aussenpolitik. Demokratisierung und Verschuldung", en: *Europa Archiv*, N°19, 1984, pp. 595-604.
- Griffith-Jones, S./Sunkel, O., *Debt and Development Crisis in Latin America. The End of an Illusion*, (Oxford: 1986).
- Hagopian, F., *The Traditional Political Elite and the Transition to Democracy in Brazil*, (USA: Kellogg Institute, 1987).
- Hartlyn, J./Morley, S. A., "Political Regimes and Economic Performance in Latin America", en: Hartlyn, J./Morley, S. A. (comps.), *Latin American Political Economy. Financial Crisis and Political Change*, (London: 1986), pp. 15-37.
- Hirst, M., "Transição democrática e política externa. A experiencia brasileira", en: *Dados*, 27, N°3, 1984.
- Hirst, M., "Brasil. La Nueva República y la política exterior", en: *América Latina/Internacional*, FLACSO, 3, N°8, Buenos Aires 1986, pp. 29-32.

- Hirst, M./Russell, R., "Democracia y política exterior. Los casos de Argentina y Brasil", en: *Estudios Internacionales*, N°80, 1987, pp. 442-490.
- Hirst, M./Russell, R./Segre, M., *Las políticas exteriores de Argentina y Brasil a fines de la primera etapa de transición*, (Buenos Aires: FLACSO, 1989).
- Hogan, M., *The Marshall Plan. American, Britain and The Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, (Cambridge: 1989).
- Huneus, C. (comp.), *Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*, (Santiago de Chile: 1987).
- Ingram, H./Fiederlein, S., "Traversing Boundaries. A Public Policy Approach to The Analysis of Foreign Policy", en: *The Western Political Quarterly*, 41, N°4, dic. 1988, pp. 725-745.
- ILPES, "Las cuestiones claves sobre la estructura y funcionamiento del Estado en América Latina a fines de los ochenta", Santiago, julio 1988.
- Lafer, C., "Las nuevas dimensiones de la política exterior brasileña", en: *Estudios Internacionales*, N°79, julio-septiembre 1987, pp. 328-341.
- Lagos, R., "El tratamiento político de la deuda externa", en: Somavía, J. (comp.), *Cooperación política para la democracia*, (1986), pp. 87-94.
- Lincoln, J./Ferries, E. (comp.), *The Dynamics of The Latin American Policies. Challenges for the 1980s*, (London: 1984).
- Llano, D., "La deuda externa argentina. Una aproximación desde el ángulo político", en: *Cristianismo y Sociedad*, N°83, 1985.
- Martner G., G., "América Latina dentro del orden económico mundial", en: *Estudios Internacionales*, N°68, octubre-diciembre 1984, pp. 420-440.
- Massad, C., "Integración. Una nueva estrategia", en: *Integración Latinoamericana*, N°142, pp. 53-59.
- Massad, C., "Relieving the Debt Burden. Past Experience and Present Needs", en: *Cepal Review*, N°30, dic. 1986, pp. 17-34.
- Massad, C./Zahler, R., "Proceso de ajuste en los años ochenta. La necesidad de un enfoque global", en: *Revista de la CEPAL*, 23, agosto 1984, pp. 85-109.
- Massad, C./Zahler, R. (comp.), *Deuda interna y estabilidad financiera*, (Buenos Aires: GEL, 1988).

- Micarelli, M., "The Growing Awareness that The Debt Problem is a Political", en: *Politica Internazionale*, N°1, 1986, pp. 67-75.
- Mols, M., "Externe Begünstigungen und Erschwernisse im gegenwärtigen lateinamerikanischen Redemokratisierungsprozess", en: Schwan, G. (comp.), *Internationale Politik und der Wandel von Regimen*, DGfP, Heft 4, Carl Heymanns Verlag KG, Köln u.a. 1987.
- Mols, M./Wolf, U., "Lateinamerika - was gefährdet die Demokratie?", en: *Aussenpolitik* 57 (3), 1987, pp. 194-208.
- Muñoz, H./Tulchin, J. (comp.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, (Buenos Aires: 1984).
- Nohlen, D., "Regimewechsel in Lateinamerika. Überlegungen zur Demokratisierung autoritärer Regime", en: Lindenberg, K. (comp.), *Lateinamerika. Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit*, (Bonn: 1982).
- Nohlen, D., "El cambio de régimen político en América Latina", en: *Estudios Internacionales*, N°68, octubre-diciembre 1984, pp. 548-575.
- Nohlen, D., "Militärregime und Redemokratisierung in Lateinamerika", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, N°9, 1986, pp. 3-16.
- Nohlen, D., "Mehr Demokratie in der Dritten Welt?", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, N°25-26, 1988, pp. 3-18.
- Nohlen, D., "Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", en: *Síntesis*, N°6, septiembre-diciembre 1988, pp. 37-63.
- Nohlen, D./Barrios, H., "Redemokratisierung in Südamerika", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, N°4, 1989, pp. 3-25.
- Nohlen, D./Fernández Baeza, M./Bareiro, O. (comps.), *Kooperation und Konflikt im La-Plata-Becken*, (Saarbrücken/Fort Lauderdale: 1986).
- Nohlen, D./Fernández Baeza, M., "Wirtschaft, Staat und Sozialpolitik in Lateinamerika", en: Schmidt, M. (comp.): *Staatstätigkeit*, PVS, Sonderheft 19/1988, 406-437.
- Nohlen, D./Solari, A. (comp.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, (Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 1988).

- O'Donnell, G./Schmitter, P. C. /Whitehead, L. (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, (Baltimore/London: 1986).
- Palermo, V., "Representación de intereses, estrategias decisorias y consolidación democrática. Un estudio binario a partir de los casos de Argentina y Bolivia", en: Nohlen, D./Fernández, M. (comps.), *Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina*, (Caracas: 1991).
- Pérez Llana, C., "Relaciones internacionales y transición política", en: *Síntesis*, Nº1, enero-abril, 1987, pp. 122-135.
- PREALC, "Asumiendo la deuda social. Qué es, cuánto es, cómo se paga", en: IDE/ILPES/UNICEF, *Seminario de alto nivel: Cómo recuperar el progreso social de América Latina*, Santiago de Chile, junio 1988.
- Puig, J. C., *Integración latinoamericana y régimen internacional*, (Caracas: 1987).
- Remmer, K., "The Politics of Economic Stabilization. IMF Standby Programs in Latin America 1954-1984", en: *Comparative Politics*, 19, 1986, pp. 1-24.
- Roett, R., "The Foreign Debt Crisis and the Process of Redemocratization in Latin America", Statement before the subcommittee on Interamerican Affairs, Washington, 6 junio 1984.
- Roett, R., "La crisis de la deuda externa y el proceso de democratización en América Latina", en: *Ideas en Ciencias Sociales*, 5, 1986, pp. 3-14.
- Rouquié, A./Lamounier, B./Schwarzer, J., *¿Cómo renacen las democracias?*, (Buenos Aires: 1985).
- Russell, R., "La nueva política exterior argentina. Rupturas conceptuales", en: *Ideas en Ciencias Sociales*, 2, abril-junio 1984, pp. 30-54.
- Russell, R., "La política exterior argentina en 1986. Una visión desde Argentina", en: Muñoz, H. (comp.), *Las políticas exteriores de América y el Caribe. Continuidad en la crisis*, (Buenos Aires: 1987).
- Sachs, J., "Recent Studies of the Latin American Debt Crisis", en: *LARR*, XXIII, 3, 1988.
- Sangmeister, H., "Die Auslandsverschuldung Lateinamerikas: Entwicklungskrise ohne Ausweg?", en: *APuZ*, 33-34, 1988, pp.

- Schwarzer, J., "Dimensiones políticas de la deuda externa de la Argentina", en: *El Bimestre Político y Económico*, N°14, marzo-abril 1984.
- Selcher, W. A., "Current Dynamics and Future Prospects of Brazil's Relations with Latin America. Toward a Pattern of Bilateral Cooperation", en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 28 (2), 1986, pp. 67-99.
- Sloan, J., "The Policy Capabilities of Democratic Regimes in Latin America", en: *Latin American Research Review*, 24, N°2, 1989, pp. 113-126.
- Snyder, R. C./Bruck, H. W./Sapin, B., "Decision Making as an approach to the Study of International Politics", en: Snyder, R. C./Bruck, H. W./Sapin, B. (comps.), *Foreign Policy Decision Making*, (USA: Glencoe 1962), pp. 14-186.
- Somavía, J. (comp.), *Cooperación política regional para la democracia*, (Chile: ILET, 1986).
- Tagle, C., "Aspectos jurídicos e institucionales del programa de integración y cooperación argentino-brasileño", en: *Integración Latinoamericana*, N°122, abril 1987, pp. 44-52.
- Tulchin, J. S., "Regímenes autoritarios y política exterior: El caso de Argentina", en: Muñoz, H./Tulchin, J., *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Vol. 2, (Buenos Aires: 1984), pp. 360-377.
- Wilhelmy, M., "La política exterior argentina en 1986. Prestigio, reformas y conflictos", en: Muñoz, H. (comp.), *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe. Continuidad en la crisis*, (Buenos Aires: 1987).
- Wionczek, M. S./Tomassini, L. (comp.), *Politics and Economics of External Debt Crisis. The Latin American Experience*, (Boulder/London: Westview Press, 1985).
- Zahler, R., "Estrategias financieras latinoamericanas. La experiencia del Cono Sur", en: *Colección Estudios CIEPLAN*, 23, marzo 1988, pp. 117- 143.
- Zahler, R., "Recent Southern Cone Liberalization and Stabilization Policies. The Chilean Case, 1974-1982", en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 25, 1983, pp. 509-562.