

---

# Régimen político y política exterior en Argentina. El caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989–1995)

AMALIA STUHLBREHER\*

## Resumen

Este artículo aborda la relación entre el régimen político y la concepción de la política exterior argentina durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989–1995). Sin negar la influencia de los factores del sistema internacional, se subraya la importancia de los factores internos en el diseño de la conducta internacional de las naciones. Con base en trabajos anteriores y en un modelo analítico que permite diferenciar las principales dimensiones del régimen político y de la política exterior, el examen de la evidencia empírica apunta a ubicar el caso seleccionado dentro de una tipología de cambio de las variables mencionadas. Para finalizar, se extraen conclusiones acerca de la consolidación democrática en Argentina y de la democratización de la política exterior argentina durante este periodo, así como sus implicaciones para los desafíos de la política exterior actuales.

## Abstract

This article deals with the relation between political regime and conception of foreign policy in Argentina during the first presidency of Carlos Menem (1989–1995). Without denying the influence of factors originating within the international system, the importance of internal factors is stressed for the way in which nations structure their behavior in the international arena. The article refers to previous work in the field, and makes use of an analytic model which facilitates differentiation of the principal dimensions of a political regime and its foreign policy; an examination of the basic evidence points to locating the selected case within a typology of change of the variables considered. Finally, conclusions are drawn regarding the consolidation of democracy in Argentina and the democratization of Argentine foreign policy during this period, as well as the implications of this for the challenges of foreign policy at the moment.

*Palabras clave:* Argentina, régimen político, política exterior, consolidación democrática.

*Keywords:* Argentina, political regime, foreign policy, consolidation of democracy.

---

\* Investigadora independiente. Colabora para el Instituto Arnold Bergstraesser y para la Cámara de Industria y Comercio del Rhin Superior, en Friburgo.

## Introducción

A partir de las décadas de 1980 y 1990 se registró en Latinoamérica una discusión renovada en torno de la política exterior. Se suele distinguir aquí en primer término entre los factores explicativos de orden “interno” y “externo” (Van Klaveren, 1984). Particularmente, en el presente artículo se considera el sistema de dominación interno una de las condiciones específicas más importantes para la concepción de la política exterior (Czempiel, 1991), dado que como subrayó James Rosenau es indudable el peso de los factores internos en el diseño del curso de acción internacional de un determinado país (Rosenau, 1969a, p. 2).<sup>1</sup> Teniendo en cuenta las características de la historia de la república Argentina, un análisis de estas características posee una justificación importante: durante largo tiempo la inestabilidad política interna del país fue la principal determinante de los quiebres de la política exterior del país, un desarrollo también característico del subcontinente latinoamericano (Wilhelmy, 1989, p. 329; Bodemer, 2002, p. 208). Un enfoque de esta naturaleza no pretende negar de ninguna forma la influencia de los factores “sistémicos” provenientes del contexto internacional. De hecho, gran parte de la bibliografía latinoamericana sobre el tema tuvo justamente como punto de partida estos “enfoques macro”, aunque dichos análisis se enfrentan a dificultades significativas (Russell, 1990a, p. 9–10).<sup>2</sup>

El objeto del presente artículo es analizar el periodo seleccionado a partir de un modelo que permita especificar los vínculos entre los cambios registrados en el interior del régimen político y aquellos que se establecieron en la política exterior. En ese sentido, los cambios internos registrados de esta fase y sus implicaciones para el diseño del derrotero internacional del país constituyen un campo de análisis especialmente rico, cuyas consecuencias se extienden más allá del segundo gobierno del presidente Menem, y son relevantes para una comprensión plena de los procesos actuales. Cabe destacar que la discusión en torno al grado de cambio experimentado

<sup>1</sup> El autor consideraba aquí la política exterior como un “tema de interés” (*issue-area*) y apuntaba a un análisis diferenciado de los factores internos y externos en vista de las estructuras motivacionales, roles y secuencias de interacción (Rosenau, 1969b).

<sup>2</sup> Aunque desde un punto de vista teórico dichos estudios parezcan indicados para el análisis, en lo que respecta al objeto de estudio pueden resultar sumamente problemáticos, ya que durante mucho tiempo tendieron a exagerar la influencia del sistema internacional sobre los actores nacionales, reduciendo en forma extrema la variedad de los respectivos códigos de comportamiento existentes. Aunque a causa de la vulnerabilidad de los países latinoamericanos la consideración de las variables externas sea sin duda relevante, la concepción de nuevos espacios de acción de nivel internacional y de las respectivas estrategias se vincula estrechamente también con las variables internas, que influyen de manera notoria en el resultado de política exterior.

efectivamente por la política exterior a partir de 1989 dio lugar a evaluaciones de diverso tenor entre los especialistas.<sup>3</sup>

Tras esta introducción se procede a explicitar el marco teórico que guiará la reflexión, es decir, en primer término las variables analíticas y sus dimensiones específicas, y en segundo lugar la tipología resultante. La tercera parte se concentra en el estudio de caso concreto de las dimensiones señaladas. Finalmente, sobre esta base se extraen algunas conclusiones acerca de las repercusiones de los cambios registrados en lo que respecta por un lado a la consolidación democrática en Argentina y por otro a la democratización de la política exterior durante el periodo analizado. A partir de ello se señalan algunas implicaciones de estos procesos en relación con los desafíos de política exterior actuales.

### **Régimen político y política exterior**

Para la discusión del caso propuesto se examinarán las variables “cambio de régimen político” y “cambio de la política exterior”, siguiendo el modelo analítico propuesto por Marcelo Lasagna, donde la política exterior de un determinado régimen político se considera una función de su política interna (Lasagna, 1995). Tal ejercicio reconoce trabajos precedentes en este campo, en especial el análisis efectuado por Roberto Russell.<sup>4</sup>

En vista del modelo elegido para el presente análisis, deben explicitarse dos supuestos teóricos postulados por Lasagna: en primer término el autor supone una relación de causalidad de carácter no mecanicista entre el cambio de régimen y el cambio de la política exterior; en segundo lugar, la política exterior no es estática, sino que evoluciona en un proceso cíclico que abarca momentos de continuidad y de cambio. En cuanto a la definición de régimen político el analista identifica una

<sup>3</sup> Existe al respecto una profusa bibliografía con juicios muy diversos (Bodemer, 1996, p. 276; García del Solar, 1992, p. 198; Russell, 1989b; Russell y Zuvanic, 1991, p. 129; Paradiso, 1993, pp. 196 y ss.; Busso y Bologna, 1994, p. 35; Borón, 1992, pp. 119 y ss.; Escudé, 1992a; Noto, 1995, p. 89).

<sup>4</sup> El autor señaló en principio la cesura representada por el reestablecimiento de la democracia en 1983 y en los profundos cambios concomitantes de la política exterior del país (Russell, 1989a; Russell, 1990b; Russell, 1991). En estudios posteriores remarcó que la pregunta realmente relevante sería cuál área de la política exterior se ve influida por la variable tipo de régimen. En ese sentido, Russell constata que el tipo de régimen posee una influencia de orden cualitativo sobre la concepción de política exterior: el respectivo régimen puede considerarse una “causa estructural” que permite pronosticar o explicar la elección de un determinado curso de acción exterior. Se concluye que, a pesar de que entre el tipo de régimen y la política exterior del país no exista ni una relación mecanicista ni lineal, la vinculación entre ambas variables no es de ninguna manera contingente (Russell, 1998, p. 7).

serie de conceptos de carácter análogo.<sup>5</sup> En el modelo aplicado aquí, la definición de régimen político se remite al trabajo de Leonardo Morlino (Morlino, 1985), por lo que se definen los siguientes elementos como los componentes del “régimen político” (Lasagna, 1995, pp. 397–398): 1) las ideologías, los valores, los principios y las creencias que sustentan el proyecto global del régimen; 2) las normas o reglas del juego que regulan la vida política de la sociedad y, sobre todo, definen los espacios y competencias de los actores más involucrados en el proceso de elaboración de las decisiones autoritarias, y 3) las estructuras de autoridad, que se refieren al conjunto de roles ligados entre sí y formalizados que expresan cómo deberán comportarse quienes ocupan cargos políticos. Concretamente, las estructuras de autoridad dan lugar al entramado institucional del régimen; en consecuencia adquieren una u otra forma de acuerdo con la naturaleza de aquél. Por su parte, las reglas de juego establecen las formas de acceso al poder, y también parcialmente las relaciones entre los gobernantes y los gobernados. Así, mientras que tanto la segunda dimensión como la tercera son consideradas por Lasagna como el momento estructural del régimen político, la primera de ellas representa el momento no estructural que ejerce influencia sobre las otras dos, es decir, sobre la naturaleza del régimen.

Respecto de la variable “política exterior”, ésta se define como “aquella área de actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, en particular otros Estados (pero no exclusivamente), en el sistema internacional” (Lasagna, 1995, p. 389). En un trabajo concordante con el ya mencionado, Lasagna diferencia las siguientes dimensiones de política exterior (Lasagna, 1996, p. 58): *a*) los intereses, objetivos y estrategias; *b*) su proceso de elaboración; *c*) el estilo diplomático. Sobre la primera dimensión se señala que el concepto de objetivo está contenido en el de interés. El objetivo o meta se referiría al fin inmediato, mientras que el interés estaría dado por el fin mediano que determina la selección de aquél. Las estrategias constituirían el conjunto de objetivos o metas e instrumentos seleccionados entre un rango de posibilidades para promover determinados intereses o hacer frente a ciertos problemas o amenazas provenientes del exterior. Por otra parte, el proceso de elaboración de la política exterior abarcaría la forma, el cómo y el quién establece el curso de acción exterior. Finalmente el estilo diplomático se remite a la forma de conducción de la política exterior, para la que es especialmente importante la personalidad del líder y la manera de elaborar dicha política. Aquí desempeñan un papel importante una serie de elementos subjetivos como los valores

<sup>5</sup> También aquí la bibliografía de referencia es extensa (Lawson, 1993, p. 185; Van Klaveren, 1984, p. 35; Salmone y Salmone, 1978, p. 110; Fishman, 1990, p. 428). En relación con la utilidad de la categoría “régimen político” véanse Nohlen y Fernández, 1991; Fishman, 1990; Merkel, 1994.

y perspectivas ideológicas de los funcionarios, la tradición diplomática del país, así como los valores o normas no escritas del comportamiento internacional.

### **Hacia una tipología del cambio de régimen y de política exterior**

Yendo un paso más allá en el análisis, la atención se dirige ahora al cambio de régimen y la política exterior: en ese sentido, y de acuerdo con los postulados del modelo de Lasagna, es posible diferenciar tres niveles dentro del *continuum* del cambio de régimen (Lasagna, 1995, p. 400).

A) En primer término se identifica un cambio de *carácter formal*, lo cual implica una transformación del liderazgo central, de la facción o grupo que ejerce el gobierno, sin conllevar de por sí una modificación importante de las estructuras políticas y reglas de juego. El ejemplo estaría dado por un cambio de gabinete o, si se trata de una coalición, por un reequilibrio entre aquellas fuerzas que la componen, o incluso un cambio total de gobierno. Se trataría aquí de un tipo de cambio dentro del régimen.

B) El segundo caso consistiría en los cambios que traen consigo un *proceso profundo pero gradual*, donde se produciría un remplazo del grupo gobernante por otro de diferente orientación, y que supone un cambio de las estructuras del régimen. El nuevo liderazgo impulsaría un cambio en los arreglos institucionales y en las reglas de juego vigentes. Elementos de continuidad coexistirían aquí con elementos de cambio. Dado que los cambios se dan en forma paulatina, se producirían tensiones entre el viejo y el nuevo régimen.

C) En tercer término se consideran aquellos cambios de *carácter radical o revolucionario*, un escenario que representa una ruptura absoluta con el régimen anterior, lo que supone un cambio “copernicano” en los principios de los nuevos líderes. Asimismo, las estructuras de autoridad y las reglas de juego se diferencian notoriamente de las del régimen anterior. Este tipo de cambio se produce dentro de un periodo reducido y con el recurso de medios violentos, como en el caso de revoluciones, golpes de Estado, etcétera.

A su vez, el modelo contempla tres niveles de cambio de política exterior: a) la *reestructuración*, que se lleva a cabo en forma muy rápida, expresa un cambio fundamental y se refiere a modificaciones en los lineamientos básicos de la política; b) la *reforma* que se concreta normalmente en forma lenta, creciente, e incluye aspectos parciales aunque importantes de los patrones fundamentales de la política exterior, así como c) el *ajuste*, aquel nivel de cambio menos intenso y que suele acontecer cotidianamente, aunque implica pequeñas alteraciones en el comportamiento de política exterior de un determinado país y no ocasiona realineamientos ni un cambio básico. Concreta-

mente, estos tres niveles de cambio de política exterior permitirían evaluar de manera empírica el efecto que la variable independiente “cambio de régimen político” ejerce sobre la política exterior. Aunque no sea posible postular a *priori* un vínculo directo entre cada uno de los tipos de cambio de régimen y los cambios de política exterior, analizando las particularidades del proceso junto con las variables que intervienen es posible ordenar los diferentes casos históricos en la tipología esbozada.

### Cambio de régimen político

	<i>Reestructuración</i>	<i>Reforma</i>	<i>Ajuste</i>
<i>Radical</i>	VII. Cuba 195	VIII. Portugal 1975	IX. Ningún caso
<i>Gradual</i>	IV. Corea del Sur 1987	V. China 1976	VI. Brasil 1985
<i>Formal</i>	I. Chile 1970–1973	II. URSS 1986–1989	III. Japón 1990

Fuente: Lasagna, 1995, pp. 402–405.

### Análisis del caso argentino (1989–1995)

#### CAMBIO DENTRO DEL RÉGIMEN POLÍTICO

Se plantea entonces la pregunta respecto del ordenamiento del caso argentino analizado aquí dentro de la matriz propuesta, lo que lleva al examen empírico de las dimensiones mencionadas anteriormente:

1) En relación con la primera dimensión del régimen político, esto es, las ideologías, los valores, los principios y las creencias, en el momento del ascenso de Carlos Menem, en julio de 1989, se constata la cristalización de una suerte de quiebre con el modelo vigente hasta ese momento. En medio de una situación económica caótica caracterizada por la hiperinflación, se le concedió al presidente Menem un amplio espacio de maniobra al asumir éste la conducción del país, lo que le permitió la aplicación de un programa económico de corte netamente neoliberal. Éste implicó entre otras cosas el rechazo a la estrategia de desarrollo orientada al mercado interno basada en la sustitución de importaciones, la desregulación de los mercados internos y de finanzas, así como la privatización de empresas estatales. Este curso de acción

significó un brusco alejamiento de las premisas peronistas tradicionales y un claro distanciamiento de las promesas electorales. Algunos observadores llegaron a preguntarse si el fenómeno del “menemismo” no traería aparejada finalmente la disolución del peronismo como tal.<sup>6</sup> Asimismo, las consecuencias del desborde inflacionario no serían sólo de carácter coyuntural, dado que el caos económico pondría fin a un determinado patrón de relación entre Estado, sociedad y régimen político (Repetto, 1995, p. 107).<sup>7</sup>

En este contexto de profundo cambio, las viejas divisas peronistas de corte populista se vieron reducidas a elementos casi decorativos en el nuevo discurso de la administración. Todo este proceso conllevó asimismo un cambio en la identidad del peronismo, que a partir de ese momento ya no podía ser concebido automáticamente como el partido de la justicia social y del corporativismo. En ese sentido, algunos analistas consideran el menemismo como una “forma posmoderna del peronismo”, de acuerdo con el principio que se permitiría aquí cualquier tipo de combinación de estilos diversos y donde la forma contaría más que el contenido en sí (Nolte, 1996, p. 59). Concretamente la controvertida figura de Menem, con sus continuas contradicciones, se ofreció como base de un constructo político que no podía articularse en un programa coherente en sí mismo y que legitimaba así cada acción del líder.

2) Asimismo, en lo relativo a la segunda dimensión del “régimen político”, las normas o reglas del juego que regulan la vida política de la sociedad, se constatan modificaciones de gran relevancia, que permiten hablar de un cambio dentro del género “régimen democrático”. La sanción de los instrumentos jurídicos clave, como la Ley de Reforma del Estado (18 de agosto de 1989), la Ley de Emergencia Económica (15 de septiembre de 1989) y la Ley de Convertibilidad (que entró en vigencia el 17 de febrero de 1991), implicó la redefinición de los códigos de relación y pautas de acción vigentes. Dentro de un amplio espectro de medidas económicas la política de privatizaciones se convertiría en un acápite especial. Gracias a un sistema de alianzas especial-

<sup>6</sup> De hecho, la originalidad de Menem radicó en ser el primer presidente dentro de una nueva fase histórica de Argentina, que ya no estaba impregnada por las premisas asistencialistas del peronismo. Un hito clave del momento estuvo dado por la hiperinflación, que constituyó el momento resolutivo en la interminable agonía económica de las últimas décadas, el cual llegaba a su término en una sociedad forjada por la revolución peronista de 1946 (Halperin Donghi, 1994, p. 40).

<sup>7</sup> Como señaló Carlos Floria en una analogía hobbesiana, mientras que con el gobierno de Alfonsín se habría superado el “Estado de naturaleza político” por medio de un nuevo “contrato estatal” sobre la base de un régimen democrático, con la hiperinflación irrumpiría nuevamente el “Estado de naturaleza económico” (Floria, 1995, p. 11). Juan Carlos Portantiero se refiere también al “dilema hobbesiano” que reclamaba un “nuevo contrato social” para superar el modelo de capitalismo subsidiado y Estado prebendatario, concebido tras la crisis de los años treinta (Portantiero, 1995, p. 108). Esta situación terminal es catalogada por E. Grüner como el “derrumbe del edificio simbólico” sobre el que descansaría hasta ese momento la cultura política argentina, es decir, el populismo de corte nacional (Grüner, 1991, p. 91).

mente hábiles con los acreedores internacionales y los grupos económicos nacionales más fuertes, el presidente logró neutralizar cualquier resistencia relevante contra las medidas de reestructuración. Por otra parte, éstas alcanzaron altos niveles de consenso en la población, convencida en su mayoría de la necesidad de un cambio radical del modelo de Estado intervencionista tras la debacle económica de los años ochenta. De esta forma, el gobierno podía recurrir con éxito al discurso de la “emergencia económica” para legitimar el curso elegido. Pero más allá de la racionalidad económica, el programa de reformas paulatinamente pasó a concebirse de hecho como un medio para el objetivo central del presidente: su reelección. Sin embargo, no sólo en el nivel económico se impusieron nuevas normas y reglas de juego, sino que la administración apuntó asimismo a modificaciones de orden político. Así, tras el cambio de gabinete a fines de 1992 se anunciaron una serie de medidas que debían concretar una “reforma política”, incluidas mejoras en cuanto a la transparencia de las finanzas de los partidos políticos, la apertura de las elecciones internas de éstos y la abolición de la “lista sábana”. Pero sin lugar a dudas fueron los éxitos de la estabilización económica del país,<sup>8</sup> los que le permitieron al presidente reformar la Constitución de 1853–1860, lo que abrió el camino para su reelección en 1995. En cuanto a las innovaciones de la norma constitucional y de las reglas de juego político vigentes en esta área, se intentó justificarlas señalando sobre todo la necesidad de descentralizar las funciones del Poder Ejecutivo por medio de la introducción de la figura del jefe de gabinete. En los hechos surgen claras dudas de que esta reforma haya conducido efectivamente a un cambio cualitativo del sistema presidencial hacia uno semipresidencial.<sup>9</sup>

3) En lo tocante a la tercera dimensión del régimen político, es decir las estructuras de autoridad, la conducción “carismática” de Menem cosecharía rápidamente duras críticas a raíz de la tendencia a la concentración de la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo. Permanentemente el presidente tendió a relativizar la división de

<sup>8</sup> En efecto, la tasa anual de crecimiento del producto bruto social del país entre 1991 y 1994 tuvo un promedio de 7.7 por ciento, lo que implica que durante ese periodo la economía creció acumulativamente en 34.4 por ciento (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1994, p. 8). Dichos éxitos fueron apoyados explícitamente también por el mundo de las finanzas internacionales. Recientemente la crisis desencadenada en México en diciembre de 1994 puso al descubierto los flancos débiles del programa económico argentino.

<sup>9</sup> Se puede concluir que la reforma de 1994 no conllevó grandes cambios en cuanto a la distribución del poder dentro del Ejecutivo. Así, el presidente conservó la mayoría de las atribuciones importantes que le concedía la Constitución de 1853–1860. En aquellos casos en los que efectivamente reasignó competencias no lo hizo en favor del jefe de gabinete sino en otros cuerpos gubernamentales, como por ejemplo el intendente de la capital federal (Ferreira Rubio y Goretti, 1995). Debe notarse que el carácter unipersonal del Ejecutivo no fue modificado. Más aun, se generó una relación jerárquica entre presidente y jefe de gabinete, que fortalece todavía más la posición del primero (Jackisch, 1996, p. 27, así como el artículo 87; el artículo 99, párrafo 10, y el artículo 100, párrafo 4, de la nueva constitución argentina).



poderes republicana, de manera concreta la *accountability* (rendición de cuentas) horizontal propia de tal sistema. El gobierno, por una parte, insistía en la presunta lentitud del Legislativo al sancionar las leyes necesarias para hacer frente a la situación extremadamente delicada del país, o vetaba aquellas leyes que no respondieran a sus expectativas. Aunque dicha práctica no constituyera ningún *novum* (ya en el pasado Alfonsín había hecho uso de 37 vetos y 12 vetos parciales), el nuevo presidente estableció nuevos récords. Así, hasta 1993 ya había firmado 32 vetos y 38 vetos parciales (Mustapic y Ferretti, 1995, p. 5). Paralelamente, el presidente recurrió a instrumentos legislativos para imponer su curso reformista.<sup>10</sup> En cuanto a la relación Poder Ejecutivo–Poder Judicial, los juicios tendieron a ser aun más duros, lo que desembocó en el fuerte descrédito del Poder Judicial, en contraste con la imagen positiva de que gozaba a partir de 1983. El ámbito de la justicia se vio reducido para muchos observadores a aquella arena donde se dirimían los asuntos públicos candentes, con el resultado de la “judicialización” de los conflictos políticos y sociales (Smulovitz, 1995, p. 73). Aspectos especialmente problemáticos estuvieron representados por la subsunción de la Corte Suprema a la voluntad del Ejecutivo, la pérdida relativa de seguridad jurídica, la intromisión de aquél en procesos judiciales en los que estaban involucrados funcionarios de la administración menemista, así como la incapacidad de esclarecimiento de casos resonantes como el asesinato de María Soledad Morales o los atentados contra la embajada israelita en marzo de 1992 y contra la AMIA (Asociación Mutual Israelita) en julio de 1994. En especial el primer aspecto acapararía las críticas, dado el papel clave que cumple la Corte Suprema dentro del Poder Judicial. Un comportamiento similar se constató respecto del nombramiento de fiscales y jueces. Más allá de todo esto, hubo inusuales intromisiones anticonstitucionales del Ejecutivo en la justicia debidas a la destitución del procurador general de la nación y el nombramiento de su sucesor por decreto y sin la aprobación obligatoria del Senado. Asimismo se destituyó a miembros del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas por medio de decretos.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> En su estudio respecto del comportamiento del Ejecutivo desde julio de 1989 hasta agosto de 1994, Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti contabilizan 336 decretos de necesidad y urgencia, lo que contrasta con un total de 35 reglamentaciones de este tipo firmadas por los presidentes constitucionales desde 1853 a 1989, lo que habla de “gobierno por decreto”. El Congreso enfrentó dichas iniciativas en 91 por ciento de los casos con silencio, 8 por ciento con la ratificación de los decretos y 1 por ciento con la derogación de éstos (Ferreira y Goretti, 1996).

<sup>11</sup> La respuesta institucional del Poder Judicial frente a este proceder del Ejecutivo tuvo características diversas. La Corte Suprema no siguió por ejemplo una línea clara en sus fallos respecto de los decretos de necesidad y urgencia. En todo caso, las reacciones fueron más decididas en aquellos casos donde los intereses y las competencias de la Corte Suprema se vieron afectados directamente por la acción del presidente, que en aquellos donde se procedía contra otros actores (Ferreira y Goretti, 1996, pp. 447 y ss.).

## Cambio de la política exterior

En lo que se refiere a la segunda variable de análisis, a partir de 1989 también se constató un cambio en el curso de acción en el área de la política exterior, aunque es posible identificar asimismo elementos de continuidad. Concretamente, fue el propio Domingo Cavallo, primer canciller de la primera administración Menem, quien afirmó que dicha continuidad constituía una cuestión de interés nacional permanente (Cavallo, 1996, p. 358), aun cuando la competencia entre los partidos políticos llevara ocasionalmente a acentuar sus posibles diferencias con la opinión pública (Informe Reservado de la Fundación Argentina Siglo 21, 1990, p. 2). De hecho, en 1989 los dos partidos mayoritarios argentinos, la UCR y el PJ compartían la convicción de que la posición internacional del país era extremadamente débil. Sin embargo, pocos meses tras asumir el poder, el gobierno de Carlos Menem comenzó a propagar la tesis del lanzamiento de una “nueva política exterior”, regida por el “realismo”, el “pragmatismo” y la “normalidad”.

1) Si se examina empíricamente la primera dimensión de la política exterior del modelo, los intereses, objetivos y estrategias en dicha área, es claro que durante el gobierno del PJ éstos estuvieron fuertemente determinados por criterios económicos, lo que a su vez era un obvio reflejo de las modificaciones experimentadas por la primera y segunda dimensiones del régimen político.<sup>12</sup> Un aspecto decisivo estuvo dado por el convencimiento general entonces reinante acerca de que la consolidación democrática estaba estrechamente relacionada con los imperativos de estabilización económica. Así, y en comparación con el gobierno de Raúl Alfonsín, la política exterior registró un punto de inflexión importante donde la alineación con Estados Unidos desempeñó un papel preponderante, dado que la crisis económica obligó al presidente Menem a buscar el apoyo de la primera potencia mundial como fuente de financiamiento, de inversiones, como socio comercial y aliado en las negociaciones con las instituciones internacionales de crédito. Un aspecto de la relación en términos económicos pone de manifiesto que gran parte de los conflictos existentes de comercio exterior, transferencia de tecnología y protección de patentes no pudo ser superada, dado su carácter estructural (Seitz, 1993, p. 83). Por otra parte, el gobierno argentino consiguió efectivamente el apoyo político de Estados Unidos en las negociaciones por el ingreso al Plan Brady de reestructuración de la deuda

<sup>12</sup> La vinculación entre la política económica interna y la política exterior a partir de 1989 sería subrayada por el entonces viceministro de Relaciones Exteriores: “A new consistency between domestic and foreign policy is now being promoted, namely, anti-inflation and a renewed opening of the economy [...] Once more, the characteristics of the domestic political situation are setting the guidelines for foreign policy” (Cisneros, 1996, p. 8).

externa. Más allá de esto, la firma del acuerdo “4 + 1” entre el Mercosur y Estados Unidos, así como el Acuerdo de Garantía de Inversiones entre aquel país y Argentina denotan cierto acercamiento en los temas económicos. En forma similar, también las relaciones con Europa occidental representaron un aspecto prioritario dentro de la mencionada dimensión de política exterior. Con el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Gran Bretaña en febrero de 1990 se superó el bloqueo que hipotecaba la relación con el viejo continente. Así se logró en abril de 1990 la firma de un acuerdo de cooperación que abarcaba aspectos comerciales, económicos, industriales y de desarrollo tecnológico con la CEE (Comunidad Económica Europea). Pese a que siguieron existiendo disidencias,<sup>13</sup> la UE (Unión Europea) se convirtió en el primer socio comercial de Argentina, después Mercosur. Paralelamente, los europeos apoyaron decididamente el proceso de integración de éste en el nivel institucional con la firma del acuerdo de mayo de 1992, que sentó las bases para el acuerdo marco de diciembre de 1995, con el objetivo de establecer una asociación interregional de carácter político y económico entre la UE y el Mercosur. En este contexto se institucionalizó el diálogo político en el más alto nivel diplomático y la Comisión de la UE abrió una representación en Buenos Aires. En este marco de “economización” de la “carta europea”, se destacaron en el nivel bilateral los vínculos con Italia, España y Francia, principalmente por su participación en el proceso de privatización argentino. En lo relativo a las relaciones con Latinoamérica, tuvo especial relevancia la continuación del proceso de integración con los países vecinos en torno al Mercosur: la paulatina consolidación de la democracia y la superación de la mutua desconfianza en relación con militares,<sup>14</sup> así como la aplicación de programas de ajuste económico sentó las bases para una firme cooperación que se extendería a Uruguay y Paraguay. Dichos compromisos externos actuaron a su vez como resaseguro de las reformas internas establecidas. La estrategia apuntaba en definitiva hacia el aumento de la competitividad y el fortalecimiento de la posición internacional de los respectivos países frente a los desafíos de los mercados globales. En el marco de los avances de la integración física y de la resolución casi absoluta de los conflictos

<sup>13</sup> Sobre todo el proteccionismo agrario europeo causó serias disidencias y llevó a posiciones encontradas en la Ronda Uruguay. La cooperación en otros rubros resultaría más promisorio, como lo demuestra el Acuerdo de Pesca firmado en mayo de 1994, o la prolongación del Acuerdo de Textiles de diciembre del mismo año (Russell, 1999, p. 6).

<sup>14</sup> Sería paradigmática aquí la firma del tratado con Brasil que permitiría el control mutuo de los programas de energía nuclear en el marco de la IEA (International Energy Agency). En 1991 Argentina se sometería de hecho al régimen del NTP (Non Proliferation Treaty), al que ingresó oficialmente en 1995. Argentina y Brasil procederían asimismo a ratificar el Tratado de Tlatelolco y firmarían con Chile el “Compromiso de Mendoza”, que prohibió las armas químicas y biológicas.

límites con Chile, Argentina se pronunció decididamente por la incorporación plena del país transandino al Mercosur. Por otra parte, en la actuación de Argentina en otros foros regionales como la OEA (Organización de Estados Americanos), el Grupo de Río o las Cumbres Iberoamericanas, resultó clara la opción por la alineación con Estados Unidos, incluidos los aspectos de seguridad hemisférica, lo que conllevaría dificultades con otros pares latinoamericanos, en especial con Cuba. Asimismo, Argentina modificó su perfil de votación en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, al asumir una posición claramente pro-occidental. En lo que respecta a los vínculos con otras regiones cabe mencionar brevemente la relación con el área Asia-Pacífico, donde se destaca el mayor significado concedido a Japón, a partir del viaje del canciller Cavallo a dicho país en 1990 y la respuesta al Informe Okita. La agenda bilateral estuvo fuertemente impregnada por los asuntos de orden económico (refinanciación de la deuda externa argentina, flujo de inversiones japonesas, comercio bilateral y cooperación técnica). Aunque las otras naciones del área Asia-Pacífico ganaron peso en las consideraciones de política exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores no llegó a desarrollar un concepto unificado frente a la región. Pese a ello fue manifiesto el interés tanto por las relaciones bilaterales con la República Popular China, Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Australia y Nueva Zelanda, como por los foros transpacíficos de nivel multilateral. Sin embargo, muchas de las acciones que se implementaron efectivamente fueron iniciadas por el Ministerio de Economía.

2) En relación con la segunda dimensión de la política exterior, es decir su proceso de elaboración, debe recordarse que la inestabilidad política interna en Argentina obligó durante años a los diplomáticos de carrera a guardar un perfil más bien bajo y a reducir muchas veces su tarea de acciones de rutina, lo que determinó una posición relativamente débil del Ministerio de Relaciones Exteriores y una tradición institucional que se veía confrontada con las intromisiones permanentes de otros actores en la concepción de la política exterior en un país con corporaciones con alto nivel de protagonismo (Van Klaveren, 1991, p. 327). El presidente Menem nombró canciller a un economista de Harvard, Domingo Cavallo, lo que condecía con la orientación economicista general de la política interna. Pese a todo, el canciller demostró respeto por las normas explícitas e implícitas de la diplomacia argentina, lo que se reflejó en el proceso de toma de decisiones, por ejemplo por medio de los contactos permanentes con el Consejo de Embajadores. Con la asunción de Guido Di Tella, también economista, como canciller a comienzos de 1991, se mantuvo la línea de acción imperante. Sin embargo, dada la menor atención otorgada a las opiniones de los diplomáticos de carrera, y en vista de los enfrentamientos entre éstos y los “embajadores políticos” respecto de los quiebres de posiciones tradicionales del país, la acción del Palacio San

Martín denotó cierta esquizofrenia burocrática que estaba en franca oposición a los postulados de pragmatismo y realismo del discurso en boga por entonces.<sup>15</sup> A esto se sumó el aislamiento al que se sometió a experimentados diplomáticos que no coincidían con la línea oficial, en especial en lo relativo a aspectos de seguridad internacional. Por su parte, el presidente Menem se involucró claramente en la elaboración de política externa, concentrando muchas de las decisiones en su persona y presentándose como el paladín de una vinculación privilegiada con Estados Unidos y Latinoamérica. Sin embargo, esta tendencia al protagonismo excesivo más bien dificultó las relaciones con sus pares latinoamericanos en lugar de favorecerlas (Zuñanic y Corigliano, 1993, p. 30). Guiado por el convencimiento acerca de la necesidad de definir una nueva inserción para Argentina en el orden mundial posterior a la Guerra Fría, el 17 de septiembre de 1990 el presidente ordenó el envío de un contingente de tropas y dos buques de guerra al conflicto del Golfo Pérsico para apoyar el bloqueo impuesto a Irak, sin esperar la autorización parlamentaria obligatoria prevista por la Constitución. Dicha decisión iba acorde con los comportamientos registrados en la tercera dimensión del régimen político, es decir, la relativización permanente de las estructuras de autoridad republicanas por las acciones del Poder Ejecutivo.<sup>16</sup> Debe mencionarse aquí que el Congreso argentino, como muchos otros cuerpos parlamentarios latinoamericanos, se inscribe en una tradición de débil participación en cuestiones de política internacional, lo que puede deberse a una socialización internacional insatisfactoria, a la falta de experiencias en el extranjero de los parlamentarios, así como a la deficiente estructura de información del Congreso (Bodemer, 1991, pp. 353 y ss.). Empero, durante la década de 1990 se registró una tendencia a una mayor participación del cuerpo legislativo en materia internacional. Se trató de fortalecer el diálogo entre la Cancillería y el Parlamento a partir de nuevas formas de trabajo e intercambio (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1995, p. 176). Sobre todo los asuntos relativos al Mercosur acapararon la atención del Congreso, aunque ésta fuera fragmentada y dispersa, incluso en situaciones de tensión y politización de las negociaciones regionales (Hirst, 1996, p. 34). Por lo que respecta a la participación de otros actores en la elaboración de la política exterior, también el papel de los militares en esta área se vio sometido a cambios. Así, se buscó compensar la reducción de su participación en la toma de decisiones por ejemplo con la desarticulación del proyecto de misiles Cóndor II, por me-

<sup>15</sup> Dichos postulados fueron tematizados sobre todo por el historiador Carlos Escudé, quien proveyó de fundamento teórico a la nueva política exterior (Escudé, 1991, 1992b y 1995).

<sup>16</sup> También durante su segundo periodo de gobierno el presidente Menem apoyó las acciones de Estados Unidos en el Golfo Pérsico durante la crisis de febrero de 1998.

dio de la definición de un nuevo rol que estuviera en consonancia con la consolidación del régimen democrático, lo que se concretó con una creciente participación de tropas argentinas en las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas. Brevemente debe mencionarse la inclusión del empresariado, en especial de los grupos económicos nacionales más importantes, en el proceso del Mercosur, en contraste con el menor papel desempeñado por las organizaciones sindicales o los partidos políticos.

3) Finalmente, en lo referente a la tercera dimensión de la política exterior, el estilo diplomático, el cual en un primer momento fue influido claramente por la formación académica del canciller Cavallo. El funcionario evitó por medio de su estilo cauteloso las disputas innecesarias con los funcionarios de carrera del Palacio San Martín (Busso y Bologna, 1994, p. 20). Pero sobre todo, el estilo diplomático se vio claramente determinado por la personalidad de Menem, que con un estilo intuitivo y con declarado voluntarismo pretendía conducir a Argentina al llamado Primer Mundo. Dentro de dicho contexto, se postuló la necesidad urgente de modificar el estilo diplomático acentuando los aspectos pragmáticos: “Veníamos de una diplomacia abstracta [...] Tuvimos una larga tradición diplomática que, aunque alentada por buenas intenciones o por posturas moralistas, estuvo siempre condenada al fracaso por carecer de la causa primordial de todo éxito político, que es su ajuste con la realidad” (Cavallo, 1996, p. 360). Asimismo se criticaría la “política de prestigio” anterior que contribuyó al subdesarrollo del país (Cisneros, 1996, p. 16). De esta forma se pone de manifiesto la influencia de las transformaciones de la primera y segunda dimensiones del régimen político sobre la tercera de la política exterior, dado que un nuevo estilo diplomático de corte pragmático debía ofrecer una imagen distinta frente a la comunidad internacional, donde las instituciones de crédito, los inversores extranjeros y los socios comerciales tenían una función preponderante. Esta concepción pragmática sería continuada por Guido Di Tella, quien adoptó un estilo más abierto y provocativo que se enfrentó en repetidas ocasiones a las concepciones de los diplomáticos de carrera, cuya fórmula de las “relaciones carnales” para definir la vinculación con Estados Unidos fue un ejemplo entre muchos. De hecho, y más allá de aspectos de estilo, no pueden negarse los contenidos positivos de la nueva orientación pragmática, como la reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores con la inclusión de la antigua sección de comercio exterior del Ministerio de Economía por medio de la Ley 24.190, la creación de la Fundación Export.ar, de seis Centros de Promoción Argentina en Francfort, São Paulo, Barcelona, Los Ángeles, Nueva York y Milán, así como de centros de información en las provincias argentinas para promover las iniciativas de comercio exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1995, p. 139). A esto se suma

el cambio de mentalidad registrado dentro del cuerpo diplomático, donde fueron revalorizadas las cuestiones económicas, lo que equilibró la anterior prioridad otorgada a los temas políticos.

## Conclusiones

Tras la consideración de las diferentes dimensiones del régimen político y de la política exterior, puede concluirse que el caso considerado corresponde al caso V de la tipología esbozada por Lasagna. En lo que respecta al régimen político, las modificaciones registradas implicaron un “proceso profundo pero gradual” de cambio, dado que, en consonancia con las categorías analíticas aquí seleccionadas (Lasagna, 1995, p. 400), se produjo el remplazo de la antigua dirigencia por un nuevo grupo, en este caso los funcionarios de la administración menemista, que se orientaron claramente hacia nuevas líneas directivas de acción. Esto conllevó un cambio dentro de las estructuras del régimen político democrático, dado que el nuevo liderazgo impulsó un cambio institucional y con ello la modificación de las reglas del juego en el nivel político y especialmente en el económico, principalmente por medio de la sanción de normas de orden económico. Éstas establecieron las bases para la estabilización económica que, sumada a la aplicación exitosa, legitimaron indirectamente la reforma de la Constitución que abrió la posibilidad de reelección para el presidente Menem y que significó *de jure* una modificación de las estructuras de autoridad. Las características asumidas por la primera dimensión del régimen (momento no estructural), en este caso concretamente la adopción de los postulados económicos neoliberales, influyeron sobre todo sobre la segunda dimensión de aquél. Por otra parte, como se prevé en el modelo, la práctica demostró en este caso que, junto con los cambios ilustrados en las páginas anteriores, también es posible identificar elementos de continuidad.

En lo relativo a la política exterior, las modificaciones de sus distintas dimensiones condujeron a una “reforma” de aquélla, de acuerdo con la conceptualización de Lasagna. Aunque el gobierno del PJ se pronunció en un primer momento por la continuidad de las líneas directivas de política internacional, paulatinamente se produjeron quiebres significativos con la posición internacional de Argentina vigente hasta ese momento, marcados sobre todo por medio de la alineación con Estados Unidos. A esto se sumaron decisiones como el cambio del perfil de voto en las Naciones Unidas y la OEA, la participación creciente en las operaciones de mantenimiento de paz de la primera de éstas, la renovación de las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, la ratificación del Tratado de Tlatelolco y la firma del acuerdo con Brasil para el

mutuo control de los programas nucleares. Asimismo hubo elementos de continuidad respecto del proceso de integración regional y la clara atención atribuida a los socios europeos en el nivel bilateral y multilateral.

Los efectos de los cambios experimentados por el régimen político sobre la política exterior implican una variedad de aspectos que en este breve contexto sólo pudieron ser mencionados esquemáticamente. Más allá de esto, cabe preguntarse acerca de las implicaciones de los cambios discutidos aquí para la consolidación democrática<sup>17</sup> por un lado y para la democratización de la política exterior. Con relación a lo primero —y aceptando la premisa de que una democracia consolidada constituiría una situación en la que las decisiones políticas, sociales y económicas relevantes son adoptadas dentro de los canales y procedimientos previstos por el sistema democrático (Rüb, 1996, p. 62)—<sup>18</sup> en el nivel de indicadores empíricos resulta especialmente preocupante la relativización de la *accountability* horizontal durante el periodo analizado, lo que condujo a una suerte de “democracia delegativa” (O’Donnell, 1992). En segundo lugar, y siguiendo la premisa de que las estructuras institucionales deben verse liberadas de “enclaves” no democráticos (Valenzuela, 1992, pp. 62–70; Garretón, 1988, p. 357), la evidencia empírica habla de un sobredimensionamiento del radio de acción presidencial, lo que no fue modificado mediante la reforma de 1994 con la introducción *de jure* de elementos semipresidencialistas. En tercer lugar, en lo referente a la adecuada articulación de la sociedad civil por medio de los partidos políticos y demás actores sociales, en forma genérica puede constatar-se la desarticulación y debilitamiento de algunas de dichas instancias, clara en el caso de los sindicatos, y la pérdida relativa de atractivo de los partidos, lo que conduciría a una creciente articulación y representación de la pluralidad de intereses por medio de vías informales.

Respecto de la reflexión acerca de la democratización de la política exterior cabe remitirse a la conceptualización que considera democrática aquella política exterior legitimada internamente por el consenso político vigente, que es controlada en forma acabada en sus aspectos procesuales, que corresponde a los intereses de la propia población y que en su aplicación más allá de las fronteras observa en medida suficiente los principios democráticos básicos (Karl, 1976). En el caso analizado se constata en principio el respeto por los principios democráticos básicos y de derecho internacional vigentes. Más allá de esto, en lo tocante al control de procesos de

<sup>17</sup> Para una revisión de las implicaciones de los conceptos de transformación y consolidación democrática, véase Carreras, 1999.

<sup>18</sup> Se requeriría aquí el consenso de los grupos societales relevantes en cuanto a que la democracia fuera, para expresarlo en términos de Juan Linz, “the only game in town” (Linz, 1990, p. 153).



la política exterior resultan negativos la concentración de decisiones en el Ejecutivo, la ignorancia ocasional de la convalidación parlamentaria y el descuido de las reglas propias de la corporación diplomática, cuyo conocimiento técnico fue relegado muchas veces a un segundo plano. Positivo resulta por el contrario el esfuerzo de incorporar a determinados actores sociales como la clase dirigente empresarial en el proceso de elaboración de algunos acápite, con miras a alcanzar niveles importantes de acatamiento y legitimación posterior respecto de los cursos de acción elegidos. Sin embargo, en términos democráticos hubiera sido atinente la incorporación de opiniones provenientes de otros espectros como las organizaciones de trabajadores, o la mayor atención a la comunidad académica especializada, sin permitir la colonización corporativa de los respectivos temas.

En ese sentido, recogiendo las experiencias pasadas discutidas en el artículo y de cara a los desafíos del presente y el futuro, cabe subrayar la necesidad de evitar una influencia asimétrica sobre la política exterior. En vista de las implicaciones de determinados proyectos de política exterior como la consolidación del Mercosur, la concretización del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) o el proyecto de asociación con la UE para la sociedad argentina, debería fortalecerse la toma de conciencia así como un mayor grado de información y de compromiso por parte de los distintos actores sociopolíticos en relación con aquellos procesos. Al respecto debe señalarse que —tras el interregno de gobierno de Fernando de la Rúa donde no se registraron modificaciones mayores del curso de política exterior— bajo el gobierno de transición de Duhalde la Cancillería no sólo subrayó la necesidad de una política externa comercial activa que generase divisas, sino que también creó o rediseñó mecanismos de consulta con la sociedad civil y el Parlamento respecto de las negociaciones económicas internacionales. Asimismo aplicó el Programa de Desarrollo de Comercio Exterior por el cual funcionarios de la Cancillería se incorporan por un periodo menor a un año a las tareas de exportación de las empresas participantes del programa, el que es apoyado unánimemente por el empresariado que formuló el pedido expreso de continuar con dicho programa después del cambio de gobierno. Aunque todavía distan de niveles óptimos, estas iniciativas podrían ser significativas para superar la relativamente escasa participación formal del sector privado, donde sobre todo el sector empresarial intervino tradicionalmente por medio de vías informales, mecanismos *ad hoc* o iniciativas personales (Bouzas y Avogadro, 2002, p. 10).<sup>19</sup> La articulación de propuestas cohe-

<sup>19</sup> Como señalan los autores, este modelo genera dentro del sector privado (empresarial) el estímulo para invertir en vínculos personales y esforzarse en el *lobbying* antes que en idoneidad técnica e interacciones estructuradas. La fragmentación del sector afecta a su vez negativamente en su capacidad para contribuir en forma positiva a la formulación de la política comercial, exacerba las ineficiencias del sector público y determina oportunidades para el clientelismo y los grupos de presión.

rentes y que gocen de legitimidad en la población requiere que se consoliden los canales formales de vinculación público–privado. Por otra parte, otros actores de la sociedad civil que hasta ahora han tenido una participación menor como el Parlamento, los sindicatos o las asociaciones de protección al consumidor deberían recurrir con mayor compromiso y asiduidad a estos mecanismos para hacer valer los intereses e inquietudes de sus representados. Por último cabe subrayar que en el nivel nacional se impone la profundización de un debate serio sobre las implicaciones reales de los compromisos exteriores que actualmente están en vías de negociación.

## Bibliografía

- Bodemer, Klaus, 1991, “Demokratisierung der Außenpolitik: eine realistische Forderung für die neuen Demokratien Lateinamerikas? Einige grundsätzliche Bemerkungen zu den strukturellen Rahmenbedingungen”, en Dieter Nohlen, Mario Fernández y Alberto Van Klaveren (comps.), *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*, Opladen, Leske+Budrich, pp. 339–368.
- , 1996, “Peripherer Realismus?”, en Detlef Nolte y Nikolaus Werz (comps.), *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Aussenbeziehungen*, Francfort del Meno, Vervuert Verlag, pp. 273–296.
- , 2002, “Auf dem Weg zur Normalität. Die Außenpolitik der Regierung Menem zwischen pragmatischem Bilateralismus, neuen Integrationsimperativen und sicherheitspolitischen Arrangements”, en Peter Birle y Sandra Carreras (comps.), *Argentinien nach zehn Jahren Menem. Wandel und Kontinuität*, Francfort del Meno, Vervuert Verlag, pp. 183–212.
- Borón, Atilio, 1992, “Las transformaciones del sistema internacional y las alternativas de la política exterior argentina”, en Roberto Russell (comp.), *La política exterior argentina y el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, GEL, pp. 105–148.
- Bouzas, Roberto y Enrique Avogadro, 2002, “La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: Memorando sobre Argentina”, en *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el hemisferio occidental*, Buenos Aires, INTAL–ITD–STA (Documento de Divulgación 13), pp. 1–11.
- Busso, Anabella y Alfredo Bologna, 1994, “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación”, en *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, CERIR, pp. 17–51.

- Carreras, Sandra, 1999, "Quince años en el laberinto democrático. Itinerario y aporías de un debate sobre América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 160, marzo-abril, pp. 29-46.
- Cavallo, Domingo, 1996, "La inserción de Argentina en el Primer Mundo, 1989-1991", en Silvia Rumm Jalabe (comp.), *La política exterior y sus protagonistas. 1880-1995*, Nuevo Hacer, GER.CARI, pp. 357-378.
- Cisneros, Andrés, 1996, "Foreign Policy and Argentina's National Interest", en Colin Lewis y Celia Szusterman (comps.), *Argentina. Foreign Relations and the New Foreign Policy Agenda*, Londres, University of London/Institute of Latin American Studies (Occasional Papers N° 14), pp. 5-16.
- Czempiel, Erns-Otto, 1991, "Internationale Beziehungen: Begriff, Gegenstand und Forschungsabsicht", en Manfred Knapp y Gert Krell (comps.), *Einführung in die Internationale Politik*, Munich y Viena, R. Oldenbourg Verlag, pp. 2-25.
- Escudé, Carlos, 1991, "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", en *América Latina / Internacional*, núm. 27, vol. 8, enero-marzo, pp. 394-406.
- , 1992a, *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Planeta, Buenos Aires.
- , 1992b, "Cultura política y política exterior: El salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989", en Roberto Russell (comp.), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, GEL, pp. 169-197.
- , 1995, *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, GEL.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti, 1995, "La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?", *Contribuciones*, CIEDLA/KAS, núm. 1 (45), año XII, enero-marzo, pp. 69-89.
- , 1996, "Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional", *Desarrollo Económico*, núm. 141, vol. 36, abril-junio, pp. 443-474.
- Fishman, Robert, 1990, "Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy", *World Politics*, abril, pp. 422-440.

- Floria, Carlos, 1995, "Argentina: La dimensión política y la búsqueda de la consistencia", *América Latina Hoy*, Segunda época, núms. 11-12, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Madrid, diciembre, pp. 7-16.
- García del Solar, Lucio, 1992, "Comentarios", en Roberto, Russell (comp.), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, GEL, pp. 197-202.
- Garretón, Manuel, 1988, "Problems of Democracy in Latin America. On The Process of Transition and Consolidation", en *International Journal* 43, 3 (Toronto), verano, pp. 357-377.
- Grüner, E., 1991, "Las fronteras del desorden. Apuntes sobre el estado de la sociedad civil bajo el menemato", en Atilio Borón (comp.), *El Menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*, Buenos Aires, Letra Buena, pp. 87-118.
- Halperín Donghi, Tulio, 1994, *La larga agonía de Argentina peronista*, Ariel.
- Hermann, Charles, 1990, "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, núm. 34, marzo, pp. 3-21.
- Hirst, Mónica, 1996, "La dimensión política del Mercosur. Actores, politización e ideología", *Nueva Sociedad*, núm. 146, noviembre-diciembre, pp. 29-47.
- Informe Reservado de la Fundación Argentina Siglo 21, 1990, "Importantes definiciones sobre el mercado común del Cono Sur. Política económica y relaciones internacionales", Buenos Aires, noviembre-diciembre.
- Jackisch, Carlota, 1996, "Die Verfassung von 1994 und die Wahlen vom 14. Mai 1995", en Detlef Nolte y Nikolaus Werz (comps.), *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Ausenbeziehungen*, Francfort del Meno, Vervuert Verlag, pp. 125-132.
- Karl, Wolf, 1976, "Demokratiebegriff und außenpolitischer Prozeß", Bonn, tesis.
- Lasagna, Marcelo, 1995, "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior", *Estudios Internacionales*, núm. 111, Universidad de Chile, julio-septiembre, pp. 387-409.
- , 1996, "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 32, Fundació CIDOB, pp. 45-64.
- Lawson, Stephanie, 1993, "Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime Change and Democratization", *Comparative Politics*, núm. 2, vol. 25, pp. 183-205.

- Linz, Juan, 1990, "The Transition to Democracy", *The Washington Quarterly* (139), 3, pp. 143–164.
- Merkel, Wolfgang, 1994, "Einleitung", en Wolfgang, Merkel, (comp.), *Systemwechsel I. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, Opladen, Leske+Budrich, pp. 9–20.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Programación Económica, "Economic Report 1994", Buenos Aires, núm.12, año 4.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *Memorias 1995*.
- Morlino, Leonardo, 1985, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Mustapic, Ana María y Natalia Ferretti, 1995, *El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem (1983–1993)*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, (documento de trabajo núm. 14), marzo.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández, 1991, "Democratización y política exterior: Análisis comparado en torno de tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay", *Estudios Internacionales*, núm. 94, Universidad de Chile, pp. 229–259.
- Nolte, Detlef, "Von der 'langen Agonie des peronistischen Argentiniens' zur 'menemistischen Rekonversion'", en Wilhelm Hofmeister y Thesing Joseph (comps.), *Der Wandel politischer Systeme in Lateinamerika*, Francfort del Meno, Vervuert Verlag, 1996, pp. 15–79.
- Noto, Gerardo, 1995, "Argentina y Estados Unidos: el cambio de política exterior en un sistema internacional en transformación", *América Latina / Internacional*, núm. 1, vol. 2, otoño–invierno, pp. 72–95.
- O'Donnell, Guillermo, 1992, "¿Democracia delegativa?", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 61, 2a. serie, año 17, Montevideo, enero, pp. 5–20.
- Paradiso, José, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, GEL, 1993.
- Portantiero, Juan Carlos, 1995, "Menemismo y peronismo: continuidad y ruptura", en Atilio Borón, Manuel Mora y Araujo, José Nun, Juan Carlos Portantiero, Ricardo Sidicaro (comps.), *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto, pp. 101–117.

- Repetto, Fabián, 1995, “Argentina y fragmentación excluyente: Notas sobre el nuevo vínculo Estado–Sociedad”, en *América Latina Hoy*, segunda época, núms. 11–12, Madrid, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, pp. 105–112.
- Rosenau, James, 1969a, “Introduction”, en James Rosenau (comp.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, The Free Press, pp. 1–10.
- , 1969b, “Foreign Policy as an Issue–Area”, en James Rosenau (comp.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, The Free Press, pp. 11–50.
- Rüb, Friedbert, 1996, “Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung”, en Wolfgang, Merkel (comp.), *Systemwechsel II. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen, Leske+Budrich, pp. 37–72.
- Russell, Roberto, 1989a, *Cambio de régimen y política exterior. El caso de Argentina (1976–1989)*, Flacso, Serie de Documentos e Informes de Investigación, Programa Buenos Aires, diciembre.
- , 1989b, *Argentina en 1989: ¿una nueva política exterior?*, Flacso, Serie Documentos e Informes de Investigación, Programa Buenos Aires, diciembre.
- , 1990a, “Introducción”, en Roberto Russell (comp.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, GEL, pp. 9–11.
- , 1990b, “El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976–1989)”, en Roberto Russell (comp.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, GEL, pp. 13–59.
- , 1991, “Demokratie und Außenpolitik: Der Fall Argentinien”, Dieter Nohlen, Mario Fernández y Mario Van Klaveren (comps.), *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*, Opladen, Leske+Budrich, pp. 59–78.
- , 1994, “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina”, *América Latina/Internacional*, núm. 2, vol. 1, otoño–invierno, pp. 5–26.
- , 1998, *Democratization and its Qualitative Impact on Argentine Foreign Policy*, ISEN, Serie Documentos de Trabajo núm. 27, diciembre.
- , 1999, *Las relaciones Argentina–UE en los años noventa. Adelantos y perspectivas*, IRELA, Documento de Trabajo núm. 42.

- Russell, Roberto y Laura Zuvanic, 1991, "Argentina: Deepening Alignment with the West", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, vol. 33, otoño, pp. 113-134.
- Salmore, Barbara y Stephen Salmore, 1978, "Political Regimes and Foreign Policy", en Stephen Salmore, Maurice East y Charles Hermann (comps.), *Why Nations Act. Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Sage Publications, pp. 103-122.
- Seitz, Mirka, 1993, *¿Realismo penitencial o margen de maniobra?*, Buenos Aires, GEL.
- Smulovitz, Catalina, 1995, "Constitución y Poder Judicial en la nueva democracia argentina. La experiencia de las instituciones", en Carlos, Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, pp. 71-114.
- Valenzuela, Samuel, 1992, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notions, Process and Facilitating Conditions", en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela, *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Indiana, Notre Dame, pp. 62-70.
- Van Klaveren, Alberto, 1991, "Demokratisierung und Modernisierung der Außenpolitik in Argentinien, Brasilien und Uruguay. Ein Forschungsrahmen", en Dieter Nohlen, Mario Fernández y Alberto Van Klaveren (comps.), *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*, Leske+Budrich, pp. 317-337.
- , 1984, "El análisis de la política exterior latinoamericana: Perspectivas teóricas", en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (comps.), *Entre la autonomía y la subordinación: política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, GEL, pp. 14-49.
- Wilhelmy, Manfred, 1989, "Die Außenpolitik lateinamerikanischer Länder", en Wichard Woycke (comp.), *Netzwerke Weltpolitik*, Opladen, Leske+Budrich, pp. 327-332.
- Zuvanic, Laura y Francisco Corigliano, 1993, "Argentina: Más allá del alineamiento con Estados Unidos", en Jorge Heine (comp.), *Enfrentando los cambios globales. Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1991-1992*, Santiago de Chile, Prospel, pp. 15-30.

recibido en marzo de 2003

aceptado en mayo de 2003