



Título del Trabajo:

CIUDADANÍA, DEMOCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Autor:

Virginia M.E. Petronis<sup>1</sup>

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

---

<sup>1</sup> Magister en Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata. Abogada. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

## INTRODUCCIÓN:

La globalización, a pesar de ser más visible en su dimensión económica y financiera, es un proceso de múltiples dimensiones que avanza sobre los planos políticos, cultural y social, y que ha convertido en dificultosas las posibilidades de control estatal sobre cada una de esas dimensiones. Más bien ha enfrentado al actor Estado a una variedad de cuestiones que demandan su respuesta. Hoy no hay tantas dudas en afirmar que "los procesos globales llevaron a la política muy lejos de la actividad que se cristaliza alrededor de los Estados y los asuntos interestatales"<sup>2</sup>.

Una doble exigencia circunda a los Estados; por un lado deben dar respuestas de adaptación a los procesos globales en el mundo estatocéntrico; por otro, fuerzas externas operan dentro de sus sociedades, surgen nuevos actores, no estatales que buscan satisfacer sus demandas concretas, quienes están más atentos y más dispuestos a cuestionar a los gobernantes, en la búsqueda de respuestas a sus necesidades. Mucho ha tenido que ver la revolución microelectrónica, el incremento de la información disponible que han actuado como *facilitadoras*, y que contribuyeron a incrementar la capacidad de los ciudadanos para efectuar sus análisis de la realidad y en base a ellos emitir juicios de apoyo o de crítica a sus gobernantes<sup>3</sup>.

Nuestro análisis no pretende sugerir que el Estado, como consecuencia de los procesos señalados, posee una importancia secundaria, sino que busca llamar la atención sobre los cambios fundamentales que han alterado la autoridad efectiva del Estado. La pérdida de centralidad del Estado, ha venido acompañada del mayor protagonismo que han adquirido otros actores, en nuestro caso, la sociedad civil.

Es decir, el esquema tradicional del Estado como unidad política territorial soberana y las ideas que lo circundan, tales como lealtad, identidad, autoridad efectiva al interior de su sociedad, han sufrido alteraciones de cara a las transformaciones externas, que simultáneamente repercuten en el plano interno, para luego traducirse en un desgaste de los firmes límites que dividían los dominios internos y externos del Estado.

Esas transformaciones podemos sintetizarlas en el pensamiento de David Held: "En primer lugar los procesos de interconexión económica, política, legal, militar y cultural están transformando la naturaleza, alcance y

---

<sup>2</sup>Held, David, *La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*, Bs. As, Paidós, 1997,168.

<sup>3</sup>En efecto, "las nuevas tecnologías han alterado profundamente los conocimientos de la gente, la estructura de las profesiones y del mercado de trabajo, la organización de la empresa, la oficina, el hogar y del mercado y mantienen en estado de sitio a los gobiernos, parlamentos y partidos políticos."- Tomassini, Luciano, *Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Estado Gobernabilidad y Sociedad Civil, Octubre de 1996.

capacidad del Estado moderno, desafiando o directamente reduciendo sus facultades "regulatorias", en ciertas esferas; en segundo lugar, la interconexión regional y global crea cadenas de decisiones y consecuencias políticas entrelazadas entre los Estados y sus ciudadanos y alteran la naturaleza y dinámica de los propios sistemas políticos nacionales y tercero las identidades políticas y culturales se remodelan y reavivan al calor de estos procesos, lo cual anima a muchos grupos movimientos y nacionalismos locales y regionales a cuestionar al Estado-nación como sistema representativo y responsable"<sup>4</sup>.

La soberanía y competencias estatales, pueden haberse erosionado, y variado en formas y grados pero no han colocado a los Estados al borde de la escena mundial.

Uno de los autores que desde su teoría propone una imagen balanceada del Estado es James Rosenau. Decimos balanceada porque en su propuesta teórica, Rosenau no desconoce, ni concede una importancia secundaria al Estado, con respecto a los otros actores presentes en la escena mundial; sino que remarca y centra su análisis en los puntos en que la autoridad del Estado se ha erosionado<sup>5</sup>.

El autor plantea que al momento de decidir las autoridades se ciñen a sus poderes soberanos y poseen una libertad substancial de conducir sus asuntos<sup>6</sup>. Sin embargo, no escapan a una crisis de autoridad interna en la cual la legitimidad y poderes dirigentes de los líderes políticos están siendo desafiados, desbaratados o de algún modo cuestionados por subgrupos, movimientos sociales, públicos o ciudadanos individuales en desacuerdo<sup>7</sup>. Las mayores capacidades adquiridas por los individuos, en parte gracias a la revolución de la información, las nuevas tecnologías y la presencia de fuerzas globales actuando en las sociedades, han intensificado el rol de los individuos como ciudadanos, lo cual ha introducido una mayor complejidad a la dinámica de relacionamiento entre el Estado y su sociedad.

De modo que de acuerdo a este planteo aún cuando las autoridades poseen una "libertad substancial de conducir sus asuntos", y las elites retengan el control sobre los recursos, comunicaciones y procesos de toma de decisiones, también se encuentran cada vez más constreñidas, por públicos y ciudadanos que evalúan las acciones de sus gobernantes, sus desempeños y en base al mismo prestan o retienen su apoyo<sup>8</sup>.

Particularmente en América Latina la globalización ha mostrado lo disímil y variado de sus efectos sobre los Estados, precisamente en donde el Estado no aparece para fijar una nación que ya existía sino que aparece para forjar

---

<sup>4</sup>Held, David, *La Democracia y el Orden ...op. cit*,169.

<sup>5</sup>Rosenau, James N., *Along The Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

<sup>6</sup>*Ibidem*, 346.

<sup>7</sup>*Ibidem*, 355.

<sup>8</sup>*Ibidem*, 346.

una nación, en el proceso inverso. De ahí que la globalización impacta en la comunidades nacionales. Los rasgos negativos de la globalización que Juan G. Tokatlian define como globalización defectiva parecen ser aplicables a nuestros países: creciente erosión de la soberanía política, la independencia económica y la autonomía externa; debilitamiento del desarrollo económico nacional con más inequidad social, y polarización política; mayor precariedad del Estado, y fragmentación de la sociedad, incremento crítico de dificultades institucionales de diversa índoles<sup>9</sup>.

Algunos de los efectos disímiles de la globalización y el impacto sobre las sociedad y sobre la relación entre el Estado y la sociedad obligan a reflexionar acerca de la ciudadanía, en suma en los ciudadanos y ciudadanas que integran nuestra democracia<sup>10</sup>.

Con la dinámicas variadas que introduce la globalización parece pertinente tomar un concepto de ciudadanía que no refiera solamente a derechos formalmente definidos sino que involucre el aspecto práctico de la ciudadanía. Bryan S. Turner ensaya esa definición: "la ciudadanía puede ser definida como el conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como miembro competente de su sociedad y que son consecuencia del flujo de recursos de personas y grupos sociales en dicha sociedad. Esta definición, dice Turner, "enfatisa la idea de práctica en orden a evitar una definición netamente jurídica de ciudadanía como una mera colección de derechos y obligaciones...en segundo lugar, esta definición sitúa el concepto adecuadamente en torno a la desigualdad, diferencias de poder y clase social, porque la ciudadanía está inevitablemente ligada con el problema de la inequitativa distribución de recursos en la sociedad"<sup>11</sup>. Esta definición es útil ya que evoca que la ciudadanía puede ser entendida como una base de la integración social, en un marco de sociedades con altos niveles de diferenciación como la nuestra.

Con el panorama que hasta aquí describimos, se ha buscado resaltar la mayor importancia y visibilidad que han adquirido los ciudadanos.

Desde este marco es que planteamos que la restauración de la democracia en América Latina y en Argentina en particular, significó la recuperación por parte de los ciudadanos de los derechos civiles y políticos; pero al mismo tiempo fue acompañada de procesos de reestructuración del Estado, con sus consecuentes reformas económicas, políticas e institucionales. Muchas de ellas, se convirtieron en las condiciones a las cuales los organismos de

---

<sup>9</sup>Tokatlian, Juan. Gabriel, *Globalización, Narcotráfico y Violencia. Siete Ensayos sobre Colombia*, 2000, Grupo Editorial Norma:31.

<sup>10</sup>Señala Tomassini, que nuestro tiempo esta marcada por la "búsqueda de grados crecientes de participación y asertividad de la sociedad civil, cuya reacción no necesariamente conformista son las que ha provocado la mayor parte de la crisis de gobernabilidad frente a las reformas económicas orientadas al mercado en Europa y América Latina". Tomassini, Luciano, *Gobernabilidad y Políticas Públicas...op..cit* :21.

<sup>11</sup>Turner, Bryan S. *Contemporary Problems in the Theory of Citizenship*, en Bryan s. Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage Publications, 1993.:2-3

crédito internacionales condicionaron su ayuda. Los efectos no deseados de esas reformas repercutieron principalmente en la sociedad: aumento del desempleo y subempleo, ajustes fiscales, extensión de la pobreza y exclusión contribuyeron a la ruptura del pacto social. Estas y otras se convirtieron, en nuestro país, en algunas de las realidades que enfrentaron y enfrentan los ciudadanos y le proveyeron el material sobre el cual realizar sus evaluaciones y desde allí dar forma al modo de relacionarse con sus autoridades.

A partir de aquí es que planteamos que en nuestra sociedad, existen indicios que nos permiten afirmar que los ciudadanos se han convertido en un público más atento, más capaz de introducir inestabilidades, generar variabilidades en lo que respecta al marco interno de los decisores de la política exterior; desde este lugar radica la importancia de su consideración.

### **CONSIDERACIONES PREVIAS:**

Sin embargo para establecer la vinculación entre la ciudadanía y política exterior. Merece que tengamos en cuenta algunos conceptos.

Una primera observación tiene que ver con la función tradicional de la política externa que es la de conectar al país con su medio externo. Como señala Roberto Miranda "Hasta hace no mucho tiempo, desde un país, las cuestiones externas al mismos eran analizadas y valoradas independientemente de la vida doméstica En el Estado-nación había una escisión más que importante entre lo que correspondía al ámbito interno y lo que refería al ámbito internacional. Pero tanto las modificaciones que se fueron dando en las relaciones interestatales, como los desarrollos que viene teniendo las relaciones transnacionales, han empujado al actor estatal a vincular fuertemente la política exterior con la política doméstica"<sup>12</sup>.

La otra observación, se vincula a los estudios sobre política exterior. Es útil para nuestro trabajo la distinción que Fred Sonderman efectúa entre estudios de política exterior y relaciones internacionales; indicando que los primeros se refieren a aquellas acciones que tienen lugar en un determinado país y se dirigen a su medio externo; mientras que los estudios de relaciones internacionales se concentran en los procesos de interacción global que involucran a por lo menos dos unidades diferentes dentro del sistema internacional<sup>13</sup>.

En América Latina, dado los importantes condicionantes externos que posee la política exterior de la región; los estudios de la misma se han concentrado principalmente en perspectivas que toman en consideración fuentes externas. En este sentido, Alberto Van Klaveren indica entre estas

---

<sup>12</sup>Miranda, Roberto, *El Eje Doméstico de las Cuestiones Externas de la Argentina: El Caso del Mercosur*; Invenio, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, 7, 99-126, 99.

<sup>13</sup>Sonderman, Fred, *The Linkage Between Foreign Policy and International Politics*, en James Rosenau (ed.). *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, New York, Free Press, 1961:81-17.

perspectivas, aquellas que se centran en el sistema internacional, y las perspectivas de política del poder<sup>14</sup>. El autor sostiene, que estos enfoques, principalmente los sistémicos, han sido importantes aportes teóricos en el estudio de las relaciones internacionales, en tanto que han demostrado la sensibilidad y vulnerabilidad de la región a las variables externas. Sin embargo "por su mismo nivel de generalización (este enfoque) debe ser complementado por otras perspectivas incluyendo aquellas que toman en cuenta las variables internas que influyen en las políticas exteriores latinoamericanas"<sup>15</sup>.

A partir de los ochenta los análisis comenzaron a complementarse con perspectivas que centraran la atención en las fuentes internas de la política exterior<sup>16</sup>.

Una de las perspectivas teóricas que se ubica en las fuentes domésticas de la política exterior es el proceso de toma de decisiones. Esta perspectiva tiene la ventaja de desagregar el contexto interno centrándose en participantes e influencias domésticas que intervienen en el campo de la política exterior.

Dentro de las características generales de los procesos de toma de decisiones se señala que toda decisión tiene lugar dentro de un "marco decisorio". Dice Russell : "vale recordar que cualquier decisión se inscribe en un marco decisorio que alimenta y condiciona el proceso. Ese marco esta compuesto por tres elementos: a) los estímulos y condicionantes externos y domésticos; b) el "contexto macropolítico interno" que abarca tanto las características generales del sistema político del país bajo estudio como los rasgos particulares de su política exterior; c) el contexto específico de la decisión particular (el nivel "micro" de la decisión)<sup>17</sup>.

Sin duda que para la Argentina ese marco decisorio del que hablamos, ha sufrido el impacto del cambio; especialmente en lo que respecta a los estímulos domésticos y externos y a las características del sistema político.

---

<sup>14</sup>Van Klaveren, Alberto, *El Análisis de la Política Exterior Latinoamericana: Perspectivas Teóricas*, en *Entre la Autonomía y la Subordinación. Política Exterior de los Países Latinoamericanos*. Compiladores Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin, GEL, 21.

<sup>15</sup>*Ibidem*, 23.

<sup>16</sup>Claro que cualquier análisis que tome en consideración fuentes internas debe tener en cuenta esta aclaración: "el medio interno de la política exterior es diferente al medio externo, aunque sólo sea porque la naturaleza de la política doméstica es muy distinta a aquella de la política internacional. Mientras que en el sistema internacional no hay una fuente normativa única y el poder tiende a ser más difuso y anárquico, en el medio interno la autoridad y los canales para Mientras que en el sistema internacional no hay una fuente normativa única y el poder tiende a ser más difuso y anárquico, en el medio interno la autoridad y los canales para ejecutar las políticas son singulares y relativamente claros. Van Klaveren, Alberto *Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo Para Armar*, Rev. De Estudios Internacionales, n° 98 abril -junio 1992, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile 168-215, 179.

<sup>17</sup>Russell, Roberto, *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas*, en *Varios Autores Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Bs. As, Grupo Editor Latinoamericano, 1990 257.

En este sentido, la democratización, significó, entre otras cosas, una ampliación del número de actores intervinientes, en la toma de decisiones.

Cuando buscamos establecer la relación entre ciudadanía y política exterior, nos estamos ubicando en uno de los elementos de ese marco, específicamente, el que corresponde a los estímulos y condicionantes domésticos. En otras palabras, estaríamos ubicándonos en el plano de la relación del decisor con su marco interno, es decir, su sociedad. A partir de aquí corresponde que señalemos si en nuestra sociedad se han presentado indicios que nos permitan suponer que ese marco ha devenido más complejo; esto es, si la relación entre el decisor y su sociedad puede representar un condicionante doméstico.

## **RELACIÓN ESTADO- SOCIEDAD: EL CAMBIO.**

Al inicio de los ochenta y con una amplia participación ciudadana se consagraba un gobierno civil en la Argentina. La demanda que aglutinaba a la ciudadanía giraba en torno a la recuperación de la democracia. Esta fuerte presión interna y que además la opinión pública internacional acompañó; permitió la recuperación de las libertades básicas del Estado de derecho, libertad de opinión, asociación, y movimiento. Básicamente estos derechos civiles se refieren a la autonomía de los individuos frente a la coacción que puede ejercer el Estado sobre ellos<sup>18</sup>. Por supuesto que se sumaban la adquisición de los derechos políticos.

A pocos años del restablecimiento de la democracia, se comienzan a emprender en la Argentina una serie de medidas tendientes a la reforma y reestructuración del Estado. No es posible dejar de mencionar en este punto, la significación que el denominado "Consenso de Washington", tuvo con respecto a esas reformas y las implicancias económicas y sociales del mismo.

Algunas de las prescripciones de dicho Consenso consistieron en liberalización comercial y financiera, privatización de empresas estatales, presupuestos equilibrados, déficits cero.

Los países latinoamericanos se subordinaron conscientemente a la política del Consenso<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup>Dice Guillermo O´Donnell "La demanda de democracia tenía muchos significados, pero en todos los casos tenía un poderoso denominador común: ¡"nunca más!". Independientemente de cuán confusas, utópicas o limitadas fueran las ideas de algunos sobre la democracia, estaba claro que significaba librarse de una vez y para siempre de los déspotas". O´Donnell, Guillermo, *Ilusiones sobre la Consolidación*, Nueva Sociedad, n° 144, julio-agosto 1966310-332: 332 .

<sup>19</sup>Carlos Pérez Llana señala que es posible sostener que el patrón de relacionamiento internacional ocurrido en América Latina a partir de la segunda mitad de los 80s en gran medida se explica acudiendo al capítulo económico de la agenda pública...los programas económicos donde se yuxtapusieron apertura y ajuste estructural ocuparon el centro de la escena y en líneas generales las diplomacias latinoamericanas buscaron adaptarse a lo que se denominó el "Consenso de Washington". Para el caso argentino, señala que el cambio de la agenda externa durante la administración de Menem estuvo

Las reformas económicas, sociales, institucionales, educativas, fiscales que se llevaron adelante y que expresaban las prescripciones del Consenso hicieron sentir sus efectos sobre la sociedad.

Es posible determinar, al menos dos clases de consecuencias que tuvieron las recomendaciones para nuestra sociedad: Una de ellas se vincula al incremento del desempleo, y del subempleo, y aumento de los índices de pobreza, desigualdad y exclusión. Pero al mismo tiempo estos efectos adversos, fortalecieron la participación de actores sociales que cercados por las incertidumbres y la necesidad incrementaron sus demandas frente a un Estado que se retiraba.

Desde este contexto podemos comenzar a vislumbrar que la relación de los individuos con las autoridades entraba en un período de cambio. Con un escenario de Estado reformado, pero con persistentes problemas económicos, y sociales, fueron dando paso a las actitudes que los ciudadanos comenzaron a elaborar con respecto a los partidos políticos, los legisladores, en definitiva las autoridades. Actitud que se comenzó a dar forma a un "criterio de legitimidad vinculado al desempeño", punto sobre el cual volveremos más adelante.

En este contexto no podemos dejar de mencionar la reacción cívica del 19 y 20 de diciembre de 2001, que desembocó en la renuncia del entonces presidente De la Rúa, la cual significó un signo claro de activación ciudadana; un registro de acción colectiva sin precedentes en nuestra historia: "por primera vez en la historia argentina un gobierno civil, electo constitucionalmente era derribado, no por un golpe de estado militar, sino por la población en las calles, desbordando la represión y los planes de recambio ordenados<sup>20</sup>.

Mas allá de los acontecimientos del 2001, y de las distintas interpretaciones que puedan realizarse con respecto al mismo; la movilización ciudadana tuvo algo de inédito y saludable que nos autoriza a hablar de ciudadanos más activos y atentos y de un cambio en el decurso de la relación Estado-sociedad.

Lo inédito reside en que este evento puso en cuestión un modo de relacionamiento de los ciudadanos con sus autoridades donde "lo que se cuestiona es la separación entre el ciudadano como alguien que vota y vuelve a su mundo personal y el político como aquél que decide por los próximos cuatro años...se pone en tela de juicio el supuesto que dice que el comportamiento público y privado siguen caminos separados como también

---

directamente asociado a lo ocurrido en la agenda económica: "sólo cuando el gobierno de Menem lanzó la convertibilidad y se puso en sintonía con el paradigma ortodoxo la diplomacia argentina acompañó las medidas y allí comenzó un nuevo ciclo en la política exterior argentina" . Pérez Llana, Carlos, *El Regreso de la Historia. La Política Internacional Durante la Posguerra fría 1989-1997*. Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés, 1998, 368.

<sup>20</sup>Rapoport, Mario y Spiguel Claudio, *Modelos Económicos, Regímenes Políticos y Política Exterior Argentina*, cap 8 169-235:222.



la práctica de criticar al poder en privado y endosar a las autoridades en público. Por debajo de estos cambios emerge un cuestionamiento a la idea de abdicar del civismo activo como la salida más racional de los ciudadanos en una democracia de masas"<sup>21</sup>.

Lo saludable, es que esta acción colectiva, implica una concientización mayor de la esfera pública por parte de los ciudadanos, un reconocerse a sí mismo como un protagonista, en definitiva un despertar de la apatía: "esta ampliación (la del espacio público) tiene la potencialidad de revigorizar el régimen democrático puesto que se trata también de una perspectiva que no predica en absoluto el cambio de régimen político sino que actúa en vistas a ejercer una influencia...la activación social ciudadana es una fuente poderosa de renovación política, en primer lugar porque condiciona de modo tal que nada podrá hacerse sin tener en cuenta esa fuente de crítica, control y eventualmente proposición ciudadana"<sup>22</sup>.

En este sentido es que hablamos de públicos atentos, atentos no expertos en temas de política exterior y tal vez no más comprometidos con la política externa del país. Atentos en el sentido de que han experimentado un aprendizaje que ha incidido en sus valoraciones; transcurridos más de veinte años de democracia, en las que los derechos civiles y políticos, se han alcanzado pero la lucha por los derechos económicos, sociales y culturales continúa. Ingreso digno, trabajo, salud, educación, integran los mencionados derechos y son justamente muchas de las demandas que dominan entre los ciudadanos. Precisamente la satisfacción o no de estos requerimientos, es una medida que utilizan para valorar el desempeño de sus autoridades, y para concederles o retenerles su apoyo.

### **Nueva Cultura Política:**

Podemos apoyar el argumento de los cambios en el modo de relacionamiento entre los ciudadanos y sus autoridades con el concepto de cultura política que desarrolla Manuel Antonio Garretón. El autor plantea, que detrás de las transiciones entre regímenes, parece esconderse otro cambio que se vincula a la cultura política.

El concepto que no es entendido aquí, como un conjunto de valores compartidos, por una sociedad, sino que se refiere a las "imágenes y sentidos sobre la acción colectiva que hay en una sociedad y a las imágenes, estilos y lenguajes de la acción política"<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup>Echegaray, Fabián, *Razones para el Optimismo Politológico*, Nueva Sociedad 2002, n° 179, 130-143:131.

<sup>22</sup>Cheresky, Isidoro, *Autoridad Política Debilitada y Presencia Ciudadana de Rumbo Incierto*, Nueva Sociedad, 2002, n° 179: 129.

<sup>23</sup>Lo que está cambiando, en este caso, va más allá de los rasgos de un régimen u otro y se refiere a una transformación en la matriz de relación entre Estado y sociedad civil, es decir a una transformación de la

El cambio está orientado a la transformación de la relación entre el Estado y la sociedad civil, es decir, al modo en que en una sociedad se define la relación entre, Estado, estructura político partidaria y base social, o sociedad civil (que incluye los movimientos sociales y define el momento de la diversidad y la participación).

Este concepto de cultura política, nos acerca a una caracterización de la relación entre la sociedad y sus autoridades, y consecuentemente al modo en que interactúan.

En este sentido señala Garretón que nuestras sociedades privilegiaron una cultura política que definía una relación, según los casos, de fusión entre el Estado, la estructura político-partidaria y la sociedad civil; fusión que se hacía desde la figura del líder populista, en algunos casos; desde la identificación entre Estado y partido, en otros o desde la articulación entre organización social y liderazgo político partidario, o desde las corporaciones que totalizaban la acción colectiva sin espacio para la vida política autónoma.

Justamente, el momento de las transiciones democráticas o democratización política coincide con el resquebrajamiento de todas esas matrices y "con la emergencia aún embrionaria confusa de una cultura política que afirma el fortalecimiento de cada uno de los tres elementos de la relación y el establecimiento de un vínculo también fuerte entre ellos, lo que redefine el carácter de la política"<sup>24</sup>.

Un indicio del cambio en la relación Estado y la sociedad, o de esta cultura política embrionaria viene dado por la crisis de representatividad que se observa en nuestra sociedad. Esta crisis refuerza la idea del "criterio de legitimidad vinculado al desempeño", del que hablamos más arriba. Justamente, porque ese criterio se expresa en la idea de que los ciudadanos darán su apoyo a los que ejerciten, a su juicio, correctamente sus funciones.

Los ciudadanos han comenzado a establecer una distinción entre democracia e instituciones de la democracia, y el funcionamiento de las mismas. Es con respecto a la eficiencia y funcionamiento donde el apoyo no es incondicional; por el contrario esta condicionado al buen funcionamiento. Algunos datos pueden ser ilustrativos de ese criterio: un 78 % de los argentinos considera que la democracia es el mejor sistema de Gobierno, aunque 34% es el porcentaje de satisfacción con la democracia. La confianza en los partidos políticos es mínima, tan solo de un 8%.

La confianza en las instituciones es baja, y los factores determinantes de la desconfianza son la capacidad de mantener sus promesa, el hecho de que

---

política misma y del sentido de la acción colectiva" Garretón Manuel Antonio, *Política, Cultura y Sociedad en la Transición Democrática*, Nueva Sociedad, nº 180-181,199-210,2002,:201.

<sup>24</sup>Garretón, Manuel Antonio... *op. cit* 202.

rindan cuenta de sus actos y que admitan su responsabilidad cuando cometen errores<sup>25</sup>.

Estos son algunos de los datos que nos indican que los ciudadanos no están estáticos en sus evaluaciones, que desde inicios de los ochenta hasta hoy ha existido movimientos y cambios. La demanda de democracia de los ochenta se transforma hoy en un pedido de *mejor* democracia. Esta mejor democracia nos habla de ciudadanos que buscan no sólo ser portadores de derechos, sino ejercitadores de los mismos.

### **A Modo de Conclusión:**

Como derivación de lo desarrollado hasta aquí, podemos extraer una conclusión general: que los ciudadanos no pueden ser vistos como un parámetro constante en política, y por tanto no son fácilmente movilizables.

Existen indicios que nos permiten afirmar que los ciudadanos se han convertido en públicos más atentos y más capaces de introducir inestabilidades.

Que quienes deciden lo hacen en clave externa, es decir para responder a factores y/o modificar condiciones del marco externo, pero que tienen importantes y variados efectos sobre la propia sociedad.

El concepto de crisis de autoridad interna de Rosenau, del que hablábamos al comienzo del artículo y que se presentaba como una de las restricciones, un constreñimiento adicional al que se enfrentan las elites gobernantes, para movilizar exitosamente el apoyo necesario para sus objetivos y políticas, parece ser aplicable a nuestra sociedad.

Precisamente decíamos que el marco interno del decisor se presenta complejo y diversificado. Las mayores demandas por alcanzar una ciudadanía más plena, que comprenda además de las libertades civiles y políticas, los derechos económicos y sociales, podría llegar a presentarse como una de las razones de una profundización de la crisis de autoridad interna, con la que se compromete y pone en juego el apoyo que el Estado requiere para llevar adelante sus políticas externas e internas. Claramente, "cuando la crisis de autoridad se intensifica, las capacidades de los Estados declinan y las lealtades devienen difusas"<sup>26</sup>.

En este breve artículo, hemos buscado llamar la atención sobre un aspecto, que aunque vinculado a un aspecto doméstico, puede representar una fuente de inestabilidad para la política exterior; por lo cual merece consideración en

---

<sup>25</sup>Estos datos son extraídos del Informe de Prensa Latinobarómetro para la Argentina 2003 y Informe Latinobarómetro 2004 *"Una Década de Mediciones"*, Corporación Latinobarómetro, agosto 13 de 2004. Cabe señalar que el Latinobarómetro es una encuesta anual de opinión pública, que se efectúa, actualmente en 18 países de América Latina, por la Corporación Latinobarómetro, que representa las actitudes, opiniones, y comportamientos de alrededor de 400 millones de habitantes de la región.

<sup>26</sup>Rosenau, James, *Along The Domestic...op. cit.*, 350.

los análisis. Quizás como justificación de ese llamado podemos sostener que “en el marco de la globalización, que implica relaciones dialécticas de recomposición y fragmentación y de integración y exclusión en los socio-económico y lo político-diplomático, los países menos industrializados que pretendan evitar una excesiva dependencia externa frente a una o varias grandes potencias, que intenten mantener una elemental autonomía exterior, deberán contar con cinco características esenciales: madurez diplomática, fortaleza económica, capacidad tecnológica, cohesión social y legitimidad política. Esto significa que la mayor o menor autonomía internacional no proviene sólo de lo que pueda hacer o no el Estado en el nivel externo, sino de lo que acontezca en la matriz Estado –sociedad en el plano interno y en su proyección mundial”<sup>27</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

CHERESKY, Isidoro (2002), “Autoridad política debilitada y presencia ciudadana de rumbo incierto”, *Nueva Sociedad*, 179, 112-129.

ECHEGARAY, Fabián (2002) “Razones para el optimismo politológico”, *Nueva Sociedad*, n° 179, 130-143.

FAZIO VENGOA, Hugo (1999) “La globalización y sus efectos en las naciones del sur”, en Hugo Fazio Vengoa (ed.) *El Sur en el nuevo sistema mundial*, Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional, Siglo del Hombre

FLEURY Sonia,(1998) “Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina en los 90”, *Nueva Sociedad*, 156.

GARRETÓN, Manuel A. (2002), “Política, cultura y sociedad en la transición democrática”, *Nueva Sociedad*, n° 180-181, 199-210.

HAZLETON, William A. (1987) “Los procesos de decisión y las políticas exteriores”, en Wilhelmy, M.(ed) *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*, Bs.As, Grupo Editor Latinoamericano

HELD, David (1997) *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Bs. As. Paidós.

HOPENHAYN, Martín (2001) “Viejas y nuevas formas de la ciudadanía”, *Revista de la CEPAL*, abril n° 73.

INFORME LATINOBARÓMETRO PARA ARGENTINA (2003). Corporación Latinobarómetro.

INFORME LATINOBARÓMETRO 2004, “Una década de mediciones” (2004). Corporación Latinobarómetro.

---

<sup>27</sup>Tokatlian, Juan Gabriel *Pos-Guerra Fría y Política Exterior. De la Autonomía Relativa a la Autonomía Ambigua*. Análisis Políticos n° 28, 1996, Bogotá, 24.

MIRANDA Roberto A. (2001) "El eje doméstico de las cuestiones externas: el caso del Mercosur", *Invenio*, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, n° 7, 99-126.

MIRANDA, Roberto A. (2002) "Contexto intercultural de la Argentina: un reto para la política exterior", *Invenio*, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, 9, 71-84.

O´DONNELL, Guillermo (1996) "Ilusiones sobre la consolidación", *Nueva Sociedad*, julio agosto 1996.

PÉREZ LLANA, Carlos, (1998) *El regreso de la historia. La Política Internacional durante la posguerra fría 1989-1997*. Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés. Cap VI.

ROSENAU, James (1997) *Along The Domestic-Foreign Frontier. Exploring governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press  
ROSENAU, James N. (1967) "The premises and promises of decision making analysis", en James Charlesworth, (ed) *Contemporary Political Analysis*, New York Free Press.

ROSENAU, James N. (1987) "Introduction. New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy", en *New Directions in the study of foreign policy*, (eds) Charles Hermann, Charles W. Kegley, Jr. James Rosenau., Boston Allen & Unwin. 1-10.

RUSSELL, Roberto (1988), "Un año de política exterior: Las relaciones con Estados Unidos, América Latina y Europa Occidental", en Perina Rubén y Russell Roberto, *Argentina en el Mundo*, Bs. As. Grupo Editor Latinoamericano.

RUSSELL, Roberto (1990) "Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: Aspectos comparativos y consideraciones teóricas", en Varios Autores *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Bs. As. Grupo Editor Latinoamericano  
RUSSELL, Roberto (1990), "El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)", en Varios Autores, *Política exterior y Toma de decisiones en América Latina*, Bs. As. Grupo Editor Latinoamericano.

SONDERMAN, Fred (1961) "The linkage between foreign policy and international politics, en James N. Rosenau (ed.) *International politics and foreign policy: A reader in research and theory*, New York, Free Press. 8-17.

TOKATLIAN, Juan Gabriel (1996) "Pos-guerra fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua", *Análisis Político*, Bogotá: UNC, 28, 22-40.

TOKATLIAN, Juan Gabriel (2000), "Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia", Grupo Editorial Norma. Bs. As.

TOMASSINI, Luciano, (1996) "Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Departamento de Desarrollo Sostenible. División Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil.

TURNER, Bryan S. (1993), "Contemporary problems in the theory of citizenship", en Bryan S. Turner (ed.), *Citizenship and social theory*, Londres, Sage Publications.

VAN KLAVEREN Alberto (1984), "El análisis de la política exterior latinoamericana: Perspectivas Teóricas", en Varios Autores, *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*. Bs. As. Grupo Editor Latinoamericano, 1984, 43-44.

VAN KLAVEREN, Alberto (1990), *Democratización y Modernización de la Política Exterior en Argentina, Brasil y Uruguay*, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg-AIETI.

VAN KLAVEREN, Alberto (1992) "Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo Para Armar", *Revista de Estudios Internacionales*, nº 98. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago.

VARGAS HERNÁNDEZ, José G.(2001), Los Retos del Estado Latinoamericano, Ciencias de Gobierno, *Universidad Nacional de Quilmes*, año 5, nº 9, 15-51.