

Tipo de documento: Working Paper N°59

ISSN: 0327-9588



Regionalización y Seguridad. Los actors argentinos frente a sus socios del MERCOSUR

Autoría: Diamint, Rut

Fecha de publicación: Septiembre 1999

La serie Working Papers de la Universidad Torcuato Di Tella consta de 63 documentos científicos publicados entre 1993 y 2001, cuyas autorías corresponden a prestigiosos y prestigiosas referentes de las Ciencias Sociales. La colección completa, puede consultarse [aquí](#).

¿Cómo citar este trabajo?

Diamint, R. (1999). *Regionalización y Seguridad. Los actors argentinos frente a sus socios del MERCOSUR*. [Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella. <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12986>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella con la misión de archivar, preservar y difundir el acervo histórico de la investigación ditelliana

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

WORKING PAPER N° 59

**REGIONALIZACIÓN Y SEGURIDAD. LOS ACTORES
ARGENTINOS FRENTE A SUS SOCIOS DEL MERCOSUR**

Rut Diamint*

Septiembre de 1999

RESUMEN: En este trabajo se analizan las acciones de diferentes actores sociales ante el Mercosur. Se estudia el rol de las agencias de gobierno, del Congreso, de las Fuerzas Armadas y de los empresarios respecto del proceso de integración. El Mercosur funcionó como activador de las economías nacionales al mismo tiempo que se reformaban las políticas estatales. Este marco de cooperación modificó las relaciones regionales, dando lugar a un importante cambio en las percepciones mutuas de seguridad. El resultado es la intensificación de los contactos con los países vecinos en un renovado clima de cooperación.

*Rut Diamint
Departamento de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Torcuato Di Tella
Miñones 2159/77
(1428) Capital Federal - Argentina
e-mail: rut@utdt.edu
Fax: (5411) 4784-0089

1. Presentación

La construcción de un mercado ampliado entre los países del Cono Sur fue una lúcida invención que tenía el propósito de activar las economías nacionales y superar las desconfianzas históricas. En pocos años, alcanzó innegables éxitos que se escalonaron en medio de evidentes rivalidades.

El Mercosur dinamizó las economías mientras se renovaban las políticas estatales. El acuerdo moderó las diferencias entre gobiernos y fomentó nuevos arreglos regionales, impulsando a los estados a reducir su nivel de autonomía tanto en función de las presiones externas (FMI, Banco Mundial, crisis económicas), como de la formalización de estos acuerdos regionales. Los cuatro países ajustaron sus políticas en vigor de los convenios asumidos, teniendo que tolerar la vigilancia de sus socios. En forma gradual y heterogénea, estas iniciativas políticas comunes pasaron del campo de la integración comercial y financiera hacia la integración física,¹ se encaminaron hacia una mayor transparencia en la formulación de políticas internas y buscaron una mayor coincidencia en cuestiones de política exterior, de defensa y de seguridad.

El acuerdo adquirió relevancia internacional y unos pocos números no permiten ver su influencia, ya que engloba al 58% de la superficie de América Latina, el 45% de la población latinoamericana, una renta per cápita de 4250 dólares y un PIB de 845 mil millones de dólares. Es la zona de libre comercio más importante de los países en desarrollo y el cuarto bloque después de la Unión Europea, el NAFTA y el área de Japón.² Su dinamismo en el hemisferio ha llevado a una mayor interacción del bloque --y de los principales países que lo conforman-- con otras naciones latinoamericanas, expandiendo no sólo acuerdos arancelarios, sino un nuevo espíritu de cooperación y asistencia.

Al mismo tiempo que el Mercosur juega como una ventana de oportunidad para la expansión económica interna, requiere del desarrollo de capacidades políticas y organizacionales de cada uno de sus miembros. El aparato estatal se ve exigido: tiene que dar muestras de confiabilidad y de estar financieramente equilibrado; es el encargado de asegurar la solidez de la democracia y la disminución de las fuentes de conflicto social.

¹ Expresado por los presidentes de Argentina y Chile en la Declaración conjunta del 8 de agosto de 1997: "se reitera la voluntad política de integrar físicamente a ambos países". Lo mismo figura en el Acta de Mercosur.

² Ver *El Parlamento Europeo y el Mercosur*, Documento de Trabajo, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, serie política W-25, Luxemburgo, marzo de 1997, pág. 3.

En este trabajo presentamos la posición de diferentes actores argentinos frente al proceso de integración económica, refiriéndonos específicamente a su impacto en las cuestiones de seguridad entre Argentina y Brasil y entre Argentina y Chile. Nos centraremos en aquellos actores que inciden básicamente en las cuestiones de integración y seguridad, o sea, las agencias del Poder Ejecutivo, el Congreso, las Fuerzas Armadas y el empresariado. La sociedad civil está prácticamente ausente de las definiciones en este campo. Para tener una visión más completa, haremos referencias comparativas a los mismos actores de los países vecinos.

2. Gobierno e Integración

La inserción regional exitosa se realizó, en mayor medida, sin consensos extra-partidarios y con un alto grado de personalismo del Ejecutivo. Esta forma de proceder se entiende si reconocemos que se partía de una coyuntura caracterizada por una larga crisis político-económica, cuyo efecto era generar un interrogante acerca de la viabilidad del estado. Ello permitió una mayor aceptación de cambios dramáticos sin claras resistencias civiles. La articulación de estos antecedentes explica también el déficit de los actores sociales en el proceso de integración y el centralismo de los Ejecutivos.

Actualmente, las dudas acerca de la viabilidad del Mercosur refieren a su capacidad para conciliar políticas con un bajo grado de institucionalización. En un documento del Parlamento Europeo se señalan efectos positivos de la institucionalización del Mercosur: "en el campo institucional, el reto más importante lo constituye el desarrollo jurídico de sus instituciones en el marco del Protocolo de Ouro Preto y avanzar, probablemente, hacia una institucionalización más firme y permanente [...] el Mercosur debería avanzar en la creación de instituciones con autonomía propia que faciliten la comunicación y el intercambio con otros mecanismos de integración. El desarrollo de instituciones supranacionales reducirá el posible efecto de las tensiones económicas y políticas de cada país miembro en el proceso de integración, alejando la incertidumbre que para el mismo puede suponer los cambios políticos."³ La fortaleza de las instituciones contribuirá a organizar la participación de diferentes actores, produciendo un balance frente a las decisiones gubernamentales.

El Mercosur avanzó tan velozmente gracias al impulso proveniente de la

³ Ver *El Parlamento Europeo y el Mercosur*, Documento de Trabajo, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, serie política W-25, Luxemburgo, marzo de 1997, pág. 37.

consolidación de las nuevas democracias de la región. Existe una creencia --no comprobada fehacientemente-- de que la liberalización económica y la integración regional alimentan naturalmente la creación de un orden regional estable y seguro.⁴ Voluntariamente o no, la conformación de un mercado común refuerza tanto el proceso democrático como la acentuación del pluralismo. Efectivamente, las demandas surgidas de contratos entre estados llevan al seguimiento de reglas que garanticen los arreglos acordados entre los países intervinientes. Este intercambio regional conduce además, a la aceptación de formas de ejercicio político diversificado, con desigual peso de la cultura y las instituciones. Para superar esas diferencias se necesita una expresa voluntad política que respalde los cambios insertos en complicadas negociaciones multilaterales y que se suman a las transformaciones en el campo económico y en la organización política.

Manfred Wilhelmy había señalado unos años antes, refiriéndose a los intentos de cooperación en América Latina, que la multiplicación de actores participantes en los procesos de política exterior y el gradual entrecruzamiento de posiciones sectoriales, crea inconsistencias en las acciones gubernamentales.⁵ De decisiones unificadas a través de un ejecutivo centralizado se va hacia una toma de decisión ampliada, pendular, en la que las reglas del juego de una diversidad de actores suman diferentes opciones, alianzas y prioridades.

Pese a una reconocible dificultad por aglutinar estas posiciones, en Argentina, el Mercosur contribuyó a fortalecer las tendencias pluralistas de la democracia y a distender tensiones internas. Primero, porque se trata de una política de continuidad entre los dos gobiernos democráticos post-autoritarismo.⁶ Segundo porque las normativas que se desprenden de los acuerdos obligan --gradualmente-- a dar preeminencia a la legislación y el derecho, por sobre las prácticas discrecionales. Tercero, disminuyen las tensiones interestatales, al producir un cambio de intereses y una redefinición de las percepciones de seguridad.

En Chile, la renovación de elites, que corresponde a la finalización del gobierno autoritario tuvo como efecto un incremento en los disensos para la

⁴ Andrew Hurrell, "Security in Latin America", *International Affairs*, Londres, Vol. 74, Julio 1998, pág. 529.

⁵ Manfred Wilhelmy, "Las decisiones de política exterior en Chile", en Roberto Russell, editor, *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1990, pág. 135.

⁶ En realidad, si bien el inicio de la distensión con Brasil se inicia en 1980, durante los gobiernos militares de Argentina y Brasil, la iniciativa no pudo continuarse pues no había actores públicos o privados comprometidos con su prosecución.

elaboración de políticas.⁷ Mientras que en Brasil, la homogeneidad impuesta por la Cancillería brasileña en los años setenta ha sido determinante para limitar el juego de otros actores en la definición de políticas exteriores,⁸ y por lo tanto, se percibe una coherencia mayor en la elaboración de directivas gubernamentales, aunque tenga por delante el desafío de crear una “cultura de participación” para superar la tradición política de elites.⁹

Estos procesos de redefinición no fueron ni sencillos ni lineales. Las elecciones de política se hicieron en medio de la superposición de condicionantes externos e internos y entre las demandas regionales y las urgencias nacionales. El Mercosur ha dado primariamente resultados en el campo comercial, que se trasladaron a las relaciones con Europa, con la ODCE, con los países asiáticos, etc. En el ámbito de la defensa, las decisiones son altamente impactantes. Por ejemplo, el Mecanismo de Consulta y Concertación Política, creado en la reunión de Mercosur de Potrero de Funes,¹⁰ propicia la creación de una segunda generación de reformas democráticas, estableciendo como criterio de pertenencia al Mercosur el mantenimiento de regímenes democráticos y el respeto a los derechos humanos. Estas reformas se complementan con los acuerdos logrados en Usuahia,¹¹ que llevan a la declaración de la región Mercosur como *zona de paz* y libre de armas de destrucción en masa, comprometiéndose a fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación y las medidas para el fomento de la confianza. Esta es también la mirada de sectores externos a las cuestiones de seguridad, por ejemplo, el presidente de la Cámara de Exportadores de la Argentina expresó: “Creo que la mayor ventaja de la integración ha sido que la región se ha convertido en una zona libre de conflicto, a partir de una cláusula democrática de no solucionar los conflictos

⁷ Manfred Wilhelmy, “Las decisiones de política exterior en Chile, en Roberto Russell, editor, *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1990, pág. 136.

⁸ Mónica Hirst y María Regina Soares de Lima, “Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos”, en Roberto Russell, editor, *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1990, pág. 67.

⁹ Lúcia Avelar, “Elites Políticas, o eleitorado brasileiro e perspectivas da democracia na década vindoura”, en *A Democracia como Projeto para o Século XXI*, Debates, Konrad Adenauer Stiftung, Año 1998, No 17, Sao Paulo, Brazil, pág. 9. La profesora Avelar señala que en Brasil existen distintas formas de hacer política, abriéndose paulatinamente el ingreso a nuevos cuadros en las elites políticas.

¹⁰ Acordado el 23 de julio de 1997.

¹¹ El protocolo de Usahia amplía a Chile y Bolivia el compromiso inicial de defensa de las instituciones democráticas como condición para ser miembro del Mercosur. Firmado el 24 de julio de 1998.

por medio de la guerra entre los países de la región".¹² Todas estas resoluciones limitan la posibilidad de un golpe militar o incluso, una eventual influencia militar en el gobierno.

Este cambio conceptual se debe también a cambios en la agenda internacional. Las doctrinas de seguridad nacional han perdido peso, superada la lógica de la guerra fría. Conjuntamente, las percepciones de amenaza han variado, dado que la confrontación militar es menos perceptible y la competencia pasa al campo del comercio. Una renovada concepción fortalece los mecanismos de resolución pacífica de controversias y de negociaciones diplomáticas.

La expresión más novedosa de estas coincidencias encontró una vía de acción a través de las medidas de confianza mutua (CSBMs), auspiciando a futuro una real cooperación militar. Como expresara el Subsecretario de Marina de Chile, Pablo Cabrera: "En el trabajo de reconceptualizar la seguridad y la defensa en la región, es preciso determinar que es lo que tenemos que defender. Y hoy, superado el esquema de la Guerra Fría y de los conflictos bilaterales, lo único que debemos defender es la estabilidad político-democrática y el desarrollo económico. Es por ello, que consideramos primordial que estos asuntos sean tratados en el ámbito del Mercosur".¹³

Sobre la base de estos últimos ejemplos, es evidente que la política de defensa se adecuó a las pautas de la integración. No obstante, estas acciones hubieran tenido una repercusión decisiva de no existir dos déficits en la organización: primero, la reducida tradición del ministerio de defensa argentino de elaborar una política para su área. Con ello queremos expresar la ausencia de una visión global de la defensa, que fije prioridades organizadas en el tiempo, que evalúe y corrija los objetivos y sobre todo, que exprese consensos sociales y partidarios.¹⁴ La autonomía militar que rigió la historia Argentina durante medio siglo impidió que la política de defensa se definiera desde el Poder Ejecutivo, como sucedía --al menos en forma relativa-- con las otras

¹² Entrevista, Dr. Enrique S. Mantilla, Presidente de la Cámara de Exportadores de la República Argentina, 7 de diciembre de 1998.

¹³ En *El Mercurio*, 16 de julio de 1998. Una visión similar se desprende de los conceptos presentes en el Memorandum de Entendimiento sobre Consulta y Coordinación en Temas de Defensa y Seguridad Internacional de Argentina y Brasil, que expresa: "... [no solo] el perfecto entendimiento y cooperación que prevalece hoy entre los dos países en materia de defensa y seguridad internacional, sino que también contribuimos a reforzar la percepción de un continente unido por la cooperación y extento de los riesgos de una carrera armamentista que no tiene justificativo alguno en nuestro contexto de integración". Ver *Declaración de Río de Janeiro*, 27 de abril de 1997.

¹⁴ Ver Rut Diamint, "Responsables ante la defensa", en Rut Diamint, editor, *Argentina y la Seguridad Internacional*, Colección Paz y Seguridad en las Américas, FLACSO-Chile-W. Wilson Center, Santiago, Chile, 1998.

jurisdicciones del estado. En el caso de Brasil, la ausencia de un ministerio civil no permitió que se elaborara una política de defensa nacional y se reconoce una política por cada una de las tres armas. En el caso chileno, si bien se ha logrado crear definiciones de política, como claramente es la presentación de un libro blanco de la defensa, las facultades que aun mantienen los militares restringe la autonomía gubernamental en estos temas.

Segundo, la competencia entre agencias del gobierno, generó desconcertantes oscilaciones. El Ministerio de Defensa produjo políticas contrarias o paralelas a las que definía el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este es uno de los déficits institucionales que demora el ritmo de los acuerdos. En los tres países, la competencia de agencias es marcada, si bien en el caso de Brasil se reconoce un liderazgo intelectual y ejecutivo de la Cancillería.

A ello se suma el limitado rol del Congreso para elaborar, y sobre todo evaluar, las cuestiones de defensa. En el Parlamento, la política de defensa es considerada un bien en la disputa partidaria y no un bien público, que se negocia en función de intereses nacionales consensuados. En el caso de Chile, la disputa en el Senado, en el que existen senadores designados que aumentan el peso de la facción pinochetista, ha dificultado las iniciativas de negociación.

3. La gestión de las políticas exteriores y de seguridad

En el caso de Argentina, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha sido el organismo ejecutor de los cambios en la relación regional y en la constitución del Mercosur, respondiendo de forma concluyente a las propuestas de la Presidencia. En cierta forma, su rol fue proteger la democracia a través de la promoción de la paz regional, tanto como un medio para convencer a los inversores externos, como para eliminar fuentes internas de conflicto: la pacificación regional era esencial para resolver interiormente la cuestión cívico militar.¹⁵ Este ministerio actuó como vocero y agente de las decisiones

¹⁵ Andrew Hurrell, "Security in Latin America", *International Affairs*, Londres, Vol 74, Julio 1998, pág. 536; y Rut Diamint, "Política exterior, seguridad regional y medidas de confianza mutua", en Gustavo Cáceres y Thomas Scheetz, *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*, Editora Buenos Aires, Argentina, pág. 330. En el nivel discursivo, se pasó de una posición centrada en la doctrina de seguridad nacional, la visión geopolítica del mundo y la medición constante del balance de poder estratégico regional, que también predominaba en la Cancillería, a una paulatina visión que apuntaba a los beneficios de la cooperación.

presidenciales, incluso en contra de la evaluación de sus propios miembros.¹⁶

La revalorización de la democracia, acompañando lo que Linz llama "spirit of the times",¹⁷ fue un soporte externo a las pujas internas. En realidad, cada vez se reconoce más la vinculación de las cuestiones internas con las del campo internacional,¹⁸ y la ampliación de actores intervinientes en la política exterior. Las decisiones de la Cancillería estaban en consonancia con los deseos externos y con los requerimientos de los actores centrales internos: la estabilidad política y económica era para todos la primera prioridad.

Inicialmente, tanto el proceso de integración comercial como las relaciones bilaterales en el campo de las políticas de seguridad, los agentes del estado dieron una imagen de alta ejecutividad. Los cambios fueron significativos a partir de la apertura de mercados y la constitución del Mercosur y estuvieron acompañados de un nuevo perfil de seguridad: en el campo nuclear los acuerdos con Brasil, el ingreso al TNP y la participación en el Club de Londres; en armas químicas el Compromiso de Mendoza, la firma de la Convención de Armas Químicas y la admisión en el Grupo Australiano; el activismo en los regímenes de control de armas y las propuestas de seguridad cooperativa en la OEA; los memorándum de entendimiento con Chile y Brasil; los acuerdos limítrofes, etc.

Ese dinamismo se diluyó en los últimos años. Así, desde la perspectiva de observadores externos a la Cancillería, se habla de una meseta tanto en las políticas del Mercosur, como en las cuestiones de seguridad.¹⁹ A estas críticas,

¹⁶ Por ejemplo, esta resistencia se dio ante la decisión de enviar fuerzas a Haití, en las que el Presidente Menem había asegurado personalmente la participación argentina. También es importante resaltar que al hablar de la iniciativa de la Presidencia en política exterior, nos referimos especialmente a la figura del presidente, ya que su entorno burocrático no ha tenido protagonismo en este campo. Recientemente, en diciembre de 1998, la Secretaría de Seguridad Pública que depende de la Presidencia ha convocado a una reunión internacional para debatir el problema del terrorismo, y algo similar sucedió con la Secretaría de Prevención de Drogas, que también depende de Presidencia. La Secretaría de Planeamiento Estratégico fue el motor del pedido argentino de ingreso a la OTAN, generando malestar en la Cancillería. En *La Nación*, 14 de agosto de 1999.

¹⁷ La democracia se asienta como una de las más fuertes y aceptadas ideologías. Ver Juan J. Linz, *Democracy and Its Arenas*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996, pág. 75

¹⁸ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, No 42, 3, Summer 1988.

¹⁹ Ver por ejemplo, Félix Peña, "La construcción del Mercosur. Lecciones de una experiencia", en *Archivos del Presente*, Año 2, No 4, Buenos Aires, 1996; Jorge Grandi y Daniel Schutt, "El Mercosur ¿Consolidación o Incertidumbre?", *Archivos del Presente*, Año 2, No 6, Buenos Aires, 1996 y Carlos Pérez Llana, *El regreso de la Historia. La política internacional durante la posguerra fría. 1989-1997*, Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1998.

los funcionarios responden explicando que la puesta en marcha de estas nuevas políticas demandó notorios esfuerzos, mientras que el seguimiento tiene efectos menos ostentosos.²⁰ Agregan, que alcanzados ciertos éxitos, se han concentrado en las cuestiones en las que se obtuvieron menores logros, como por ejemplo, la situación de las Malvinas o los temas de límites con Chile, que hoy llegaron a un resultado positivo. Aunque esas aclaraciones pueden ser ciertas, revelan al menos dos importantes falencias.

Primero: las deficiencias de gestión. Durante estos últimos años los mecanismos multilaterales han aumentado en forma notoria, sumándose a organismos en los que Argentina mantenía una presencia activa. Así, en el ámbito de la seguridad, el gobierno ha tenido que comprometer funcionarios para los preparativos y la gestión del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas; en el Régimen de Vaassenar de armas convencionales; en la Convención de Armas Químicas; en el Club de Londres y el Grupo Australiano, de proveedores nucleares y químicos respectivamente y en los acuerdos nucleares con Brasil y la agencia de control creada a tal efecto, el ABACC. Para todos estos arreglos se dispone prácticamente del mismo personal, sin que se haya incrementado visiblemente la incorporación de funcionarios o de técnicos contratados.

La estructura de gestión y administración se ha modernizado por la inclusión, desde la época del Canciller Caputo y especialmente del Canciller Cavallo, de conexiones informáticas más sofisticadas. Pero la globalización y la integración llevaron al desarrollo de múltiples contactos bilaterales y los escritorios por país siguen contando en general con un funcionario a cargo. Por ejemplo, desde 1989 hasta 1997 se firmaron 42 convenios, protocolos y acuerdos con Paraguay. En el caso de Venezuela, se firmaron 41 acuerdos entre 1911 y 1983. Desde ese año hasta el presente se agregaron 28 nuevos. Con Colombia existían 40 convenios desde 1823 hasta 1983. De allí hasta la fecha se sumaron 45 compromisos más. En todos estos casos, cada país cuenta con un diplomático a cargo.

La zona del Mercosur ampliado es sin duda la que recibió mayor impulso, no sólo por la cantidad de convenios, además, por la tendencia a consultar decisiones que afectan tanto el ámbito regional como el global. En ese sentido, ha sido positiva la búsqueda de posiciones comunes con Chile y Brasil. Se realizaron presentaciones conjuntas en Naciones Unidas, en la OEA y en las numerosas reuniones *ad hoc* como las Cumbres de las Américas, las reuniones de Ministros de Defensa y las conferencias de seguridad. Todas estas actividades requieren de numerosas consultas y negociaciones personales.

²⁰ Estas apreciaciones fueron expresadas por dos directores de la Cancillería argentina. Entrevistas de agosto de 1998.

En el caso de Bolivia hay 43 nuevos acuerdos desde 1989. Con Paraguay se firmaron 34 nuevos convenios desde 1989. Estas resoluciones tienen la particularidad de generar interdependencias que incorporan nuevos ámbitos de cooperación como en las comunicaciones (construcción de puentes); en los programas energéticos; en acuerdos políticos; etc. mostrando diferencias no sólo en cantidad sino en la intensidad de la asociación.

En el caso de Chile se acordaron 34 arreglos nuevos en los últimos diez años. Lo más significativo es el cambio dado en operaciones militares combinadas, entre las armadas y los ejércitos de ambos países durante este año. A ello se agrega, la negociación de posiciones conjuntas en Naciones Unidas, en el Proceso de Ottawa, en la OMC y avances en cuestiones bilaterales como el gasoducto inaugurado en agosto de 1997, por ambos presidentes; los pasos fronterizos; las visitas inter-parlamentarias; acuerdos entre academias diplomáticas; en cuestiones ambientales; etc. Las negociaciones por límites entre el monte Fitz Roy y el Cerro Daudet es un cambio importante, no sólo porque resuelve el último punto de conflicto territorial, sino también por la modalidad de negociación interna, incluyendo a ambos parlamentos en la búsqueda de una solución. Para Argentina ha sido central el apoyo chileno a la cuestión Malvinas, así como el gobierno transandino reconoce de forma valiosa el compromiso presidencial en la defensa de la posición oficial respecto de la detención del General Pinochet. Esta modalidad de incluir a la oposición y a aliados externos, puede tomarse como un índice de una progresiva superación de la discrecionalidad vigente en Argentina.

Con Brasil hay innumerables actividades, que incorporan tanto a miembros del gobierno como de actores privados. En 1998, ambos presidentes estuvieron juntos en cinco oportunidades, mientras que en 1999 se organizaron rápidamente reuniones *ad hoc* ante tensiones en el Mercosur. La facilidad en las relaciones ha superado los protocolos formales, pero al mismo tiempo se avanza con dificultad en la firma de acuerdos institucionales, rechazados generalmente por Brasil. Así, luego de numerosas propuestas, se logró finalmente, a través del Acta de Itaipava, establecer un mecanismo de Consulta y Coordinación en materia de Defensa y Seguridad Internacional.²¹ Además de los acuerdos nucleares por su trascendencia para la seguridad global, se suscribieron convenios en casi todas las áreas: económica, cultural, educativa, sindical, ambiental; planes de fronteras, activismo empresarial, etc. Aun más, como manifestaron ambos presidentes "esta alianza existe porque tenemos una *firme comunión de valores*. Nuestras sociedades son democráticas, plurales, defienden las libertades, los derechos humanos y la libre iniciativa como medio de promover la prosperidad, así como la justicia social como medio de asegurar

²¹ Creado el 27 de abril de 1997.

la concordia como fundamento de nuestro modo de vida.”²²

Esta intensa actividad regional no llevó a un aumento proporcional de funcionarios o de cuerpos técnicos, ni a un refuerzo del presupuesto. De esta forma, el seguimiento y continuidad de las nuevas políticas entra en mesetas o en péndulos que contrarían el espíritu de la integración.²³ Los recursos de poder burocrático, que fueron notorios en la Cancillería debido a su profesionalismo, la cohesión y estabilidad de los funcionarios, se vieron jaqueados por nombramientos políticos, arbitrariedades en las promociones y falta de consenso en la toma de decisión.

La segunda falencia que nos interesa resaltar está referida a los procedimientos legales. La Cancillería, al igual que otros organismos del estado, adolece de deficiencias institucionales internas. Los procesos normativos de la gestión burocrática no se cumplen con la rigurosidad exigida dentro de un régimen democrático. La utilización de canales para consensuar políticas no se han fijado claramente,²⁴ y en muchos casos los acuerdos se obtienen en el marco de controversias de poder y no a tono con los requerimientos de un proceso burocrático. Esto genera dudas sobre la capacidad estatal de emprender acciones consecuentes y sistemáticas en el largo plazo.

Esto no significa que no haya racionalidad en las decisiones gubernamentales, ni que la democracia no aporte un cambio importante en el diseño de las políticas públicas.²⁵ Por ejemplo, el claro sostenimiento de la región como ajena a la carrera armamentista es un atributo de las políticas exteriores de los gobiernos democráticos. La racionalidad también se evidencia en las consultas previas que se realizan entre los tres países en cuestiones multilaterales, en las presentaciones ante organismos multilaterales en nombre del Mercosur,²⁶ y en la posibilidad de tener consulados conjuntos entre Brasil

²² Declaración de Río de Janeiro, encuentro de los presidentes de la República Argentina y de la República Federativa de Brasil, Río de Janeiro, 27 de abril de 1997.

²³ Entrevista con un alto funcionario de la Cancillería argentina, agosto de 1998.

²⁴ Un alto funcionario de la Cancillería argentina nos hizo reflexionar acerca de que en algunas ocasiones, ese impulso casi para-legal, puede ser más efectivo que una negociación por los canales preestablecidos. Por ejemplo, se cuestionaba si la sentencia de muerte del acuerdo poligonal con Chile, previa a la negociación final, ayudó o no a acelerar la búsqueda de una nueva solución, dado que efectivamente esa propuesta no funcionaba. Entrevista, agosto de 1998.

²⁵ Ver Roberto Russell, “El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989),” en Roberto Russell, editor, *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1990, pág. 25.

²⁶ Un ejemplo de ello, es la presentación del Embajador Julio Benítez Saenz, en nombre del Mercosur ante la Comisión de Desarme, por la aplicación de la Organización para la prohibición de las Armas

y Argentina en el exterior.

Si observamos la relación de la Cancillería con el Congreso, ha estado salpicada de acusaciones de retención de información, hubo numerosas interpelaciones al Ministro y la ratificación de los convenios y tratados firmados por el ministerio fue botín de presiones políticas y partidarias.

En definitiva, las deficiencias institucionales determinan que las políticas sean versátiles restando credibilidad interna y externa. La insuficiente búsqueda de consensos lleva a que no se sume poder interno en la elaboración de los asuntos públicos. Si bien la integración, junto a los cambios del escenario internacional, llevaron a un cambio de las respuestas de política exterior, la insuficiencia de reglas claras y la conservación de una gestión deficiente, han amortiguado los éxitos de este proceso.

Las fallas burocráticas se evidencian también en la duplicación y superposición de recursos humanos y agencias. Esta multiplicación genera mayores costos presupuestarios, hace que la gestión sea ineficiente y desorganiza la puesta en marcha de los acuerdos. El Mercosur ha llevado a una gestión competitiva entre el Ministerio de Economía y la Cancillería desestimando la colaboración y la suma de esfuerzos, sin compatibilizar los tiempos y prioridades. En cuestiones de políticas de seguridad, la competencia es entre Cancillería y Ministerio de Defensa. Pero aún más, las provincias tienen demandas sectoriales en el Mercosur y han creado sus propias agencias de política exterior, que a veces rivalizan con la autoridad de la jurisdicción nacional. Esta infinidad de iniciativas requiere más que antes, del establecimiento de normativas y regularidades que fijen pautas de acción y obliguen a mayor coordinación y transparencia, reduciendo las contradicciones al interior de nuestro país.

En Brasil, la preeminencia de la Cancillería, considerada la más profesional de América Latina, con un cuerpo altamente integrado, unificado y apartidario, con diplomáticos que ocupan posiciones en otras agencias del gobierno e incluso en empresas mixtas ha logrado neutralizar ciertas contradicciones entre agencias. Al mismo tiempo, Itamaraty no ha tenido competencia en la generación de políticas de seguridad, ya que no existía un ministerio unificado.²⁷ Por ello, se evitaron muchas de las situaciones señaladas para el caso argentino, aunque desde la visión de un empresario argentino, tengan otras: "En Brasil tienen un buen Congreso, un buen gobernante, el

Químicas. Naciones Unidas, 28 y 29 de octubre de 1997 y respecto de la Convención de minas antipersonales, 6 de noviembre de 1997.

²⁷ En el Diario Oficial del 11 de junio de 1999, aparecen fijadas las competencias del Ministerio de Defensa. Ver no 110, pág. 2.

único problema que veo es su Constitución ya que hace que pesen demasiado los gobernadores".²⁸

Brasil se ha definido como un actor global y ha puesto los recursos del estado en función de esos objetivos.²⁹ Por ejemplo, su intención de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ha llevado a políticas y acciones conducentes, coherentes y continuas.

Chile, por el contrario, está más cerca de la situación argentina. Pero se le agregan otros desafíos. Por una parte, definir una agenda de política exterior que se adecue a los nuevos lineamientos del gobierno: primero, un mayor acercamiento con los países de la región, incluyendo la participación en el Mercosur y segundo, una inserción múltiple que no genere distorsiones económicas ni dependencias vulnerantes.³⁰ Por otra parte, la deuda de la democratización sumada a las debilidades de la reforma neoliberal chilena, generan una contradicción irresoluble entre un crecimiento económico que convive con una democracia imperfecta.³¹ Sin embargo, las autoridades de Chile reiteran que sus políticas son de estado y no de gobierno, basadas en principios legales. El ex- canciller José Miguel Insulza señaló: "cuando una nación establece de modo permanente un conjunto de reglas de conducta [...]su accionar se hace respetable y eficaz. Es a ese conjunto de reglas generales de conducta, que la nación está dispuesta a asumir de manera permanente como guía de su acción internacional, a lo que me refiero cuando hablo de principios de la política exterior chilena."³²

3. El Congreso y la Política Exterior

La ausencia de una práctica de trabajo en coaliciones, la carencia de un liderazgo parlamentario intra-partidario claro, en algunas ocasiones el

²⁸ Entrevista Sr. Dino Hagen, encargado de la Cámara de Comercio Argentino-Chilena, 19 de noviembre de 1998.

²⁹ Ronaldo Mota Sardenberg, "Panorama Estratégico Brasileiro", en *Parceias Estratégicas*, Setembro 1998, No 5, Centro de Estudos Estratégicos, Brasilia, págs. 217-219.

³⁰ Gabriel Gaspar y Paz Verónica Millet, "Política Exterior: Ya nos insertamos. Y ahora que?" en *Chile 96. Análisis y Opiniones*, Nueva Serie Flacso, Santiago, 1997.

³¹ Tomás Moulian, "El Chile actual y su secreto", en *Chile 96. Análisis y Opiniones*, Nueva Serie Flacso, Santiago, 1997.

³² José Miguel Insulza, *Ensayos sobre Política Exterior de Chile*, Editorial Andes, Santiago de Chile, 1998, pág. 53.

descrédito de los congresistas y una baja tradición de respetar la división de poderes, fueron estímulos negativos a la hora de incluir la participación del Congreso en la toma de decisión.

En Argentina, la disciplina partidaria debida en parte al hecho de que el presidente es además el líder del partido, hace que el rol de representantes de la ciudadanía compita con el rol de defensores de intereses sectoriales y con el de miembros de un partido. Tanto Alfonsín, como Menem (hasta 1995), no tuvieron mayoría propia en Diputados.³³ La herramienta utilizada por los congresistas para demostrar su disconformidad con la presidencia fue la falta de quórum. Pese a esas limitaciones, hubo un incremento en la capacidad del Congreso de negociar políticas, aumentó la convocatoria a audiencias de los ministros y altos funcionarios.³⁴

Un salto cualitativo en el rol parlamentario fueron los acuerdos logrados en la cuestión de límites pendiente con Chile, que no sólo dio fuerte apoyo a las gestiones del Ejecutivo, sino que al mismo tiempo modificó las percepciones ciudadanas sobre el obstruccionismo e ineficiencia del Congreso. Más llamativo, ha sido que el Congreso chileno, en el que no hay mayoría propia del gobierno, y con las históricas resistencias que instalan los seguidores de la tradición militar, estas negociaciones fueran aceptadas incluso por algún sector de la oposición.

Los miembros de las comisiones de Relaciones Exteriores argentinas son políticos reconocidos por su actuación partidaria.³⁵ Ni la Comisión de Defensa ni la sub-comisión del Mercosur detentan el prestigio de la delegación de Política Exterior, y por cierto, no son tan decisivas para los objetivos políticos del Ejecutivo.³⁶ Incluso, la Comisión Mercosur tiene la particularidad de ser inter-cámaras, lo que permite agilizar sus propuestas sin que por ello se alcance mayor protagonismo en la toma de decisión, aunque expresen coincidencias. Por ejemplo, el diputado de la Alianza, Guillermo Estévez Boero señaló que el Congreso busca "proyectar la percepción del Mercosur como

³³ Ana María Mustapic, "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", trabajo presentado en el seminario Legislaturas en América Latina: Perspectivas Comparadas, CIDE, México, 6-7 de febrero de 1998, pág. 2, 12,

³⁴ Ana María Mustapic, op. cit. pág. 26.

³⁵ Por ejemplo, el ex Canciller Dante Caputo; el ex-vice Canciller Olima; Federico Storani, Marcelo Stubrin, Ricardo Laferriere y Juan Pablo Baylac, destacados líderes radicales; Guillermo Estévez Boero tradicional político del socialismo; Luis Rubeo del PJ. Alguno de ellos es también miembro de la Comisión de Defensa.

³⁶ Ana María Mustapic, op. cit. pág. 22.

espacio de paz, considerado como un real valor estratégico,³⁷ testimoniando su concordancia con las expresiones del gobierno.

Los miembros del Congreso han incrementado su asistencia a foros y eventos internacionales. Promovidos por agencias gubernamentales que trabajan por la democratización de los países en desarrollo, o por centros académicos que incluyen a los Parlamentos como uno de los actores centrales para fortalecer las democracias de América Latina, toman conciencia de las tendencias internacionales y de los efectos externos de sus decisiones.

Los representantes también han ejercido la crítica, cuando consideraban que las relaciones regionales podrían sufrir consecuencias negativas por decisiones del Ejecutivo. Por ejemplo, el Congreso tuvo un claro rol en alertar acerca de los efectos de la resolución norteamericana de abrir la venta de armas a la región. El proceso fue seguido paso a paso por miembros del Parlamento. La posición sostenida por el Pentágono, con el apoyo del Congreso norteamericano, había triunfado sobre la que inicialmente sostenía el Departamento de Estado. Los argumentos presentados en el *Statement U.S. Policy on Arms Transfers to Latin America* justifican el cambio de política de venta de armas en el hecho de que la región había cambiado dramáticamente en los últimos 10 años, estableciendo democracias y control civil sobre las fuerzas armadas.³⁸ Durante los intercambios sostenidos en los *Inter Agency Working Groups*, el Departamento de Estado planteaba que las democracias latinoamericanas no estaban suficientemente asentadas pudiendo crearse condiciones que condujeran a una carrera armamentista. El gobierno argentino inicialmente aseguraba que la venta de armas creaba condiciones de riesgo al proceso de integración, pero ante la victoria de los "halcones" varió su discurso,³⁹ planteando que las compras de armamento de los países vecinos no desestabilizaban las relaciones mutuas. Imprevistamente, ese apoyo a la decisión del gobierno norteamericano aceleró la negociación para designar a la Argentina como *Major Non-NATO Ally*.⁴⁰

³⁷ Expresiones similares fueron alegadas por el Senador del PJ Jorge Villaverde, presidente de la Comisión de Defensa, entrevista 8 de septiembre de 1998.

³⁸ En desacuerdo con estas afirmaciones, un especialista norteamericano sostuvo: "In Latin America there is little effective control of the military" dijo Richard Downes, del North-South Center de la University of Miami, *Miami Herald*, 25 de Mayo de 1998.

³⁹ Esta nueva posición quedó reflejada en el discurso del Canciller Guido Di Tella en 52o Período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre de 1997.

⁴⁰ La designación presidencial es la No 98-9, del 6 de enero de 1998, pertenece a la sección 517 de Foreign Assistance Act de 1961 y el Arms Export Control Act, que estaba limitado a Australia, Egipto, Israel, Japón y Corea del Sur y no requiere aprobación del Congreso norteamericano. Sus beneficios están vinculados a la asistencia en la compra de equipos

El Congreso alertó sobre las consecuencias negativas que tendría esta particular alianza con EE.UU., anunciando que generaría desconfianzas regionales. Y no se equivocaron. El canciller Insulza dijo "que es negativo que este tema haya surgido en los mismos días en que Estados Unidos anuncia la posibilidad de vender armamento sofisticado a América Latina".⁴¹ La evaluación de un congresista argentino ratifica esa impresión: "La percepción es que en la suma y en la resta, da como resultado más negativo que positivo para nuestro país porque es un elemento muy concreto que genera la desconfianza de nuestros vecinos con respecto de nuestra lealtad hacia la región."⁴² La crítica parlamentaria hacía también referencia a la ausencia de consensos en cuestiones de estado que perduran más allá de este gobierno y a la negativa gubernamental de brindar información a la oposición. Estas diferencias políticas dan parcialidad a las decisiones del gobierno e inciden negativamente en la confiabilidad de los países del Mercosur y de América Latina en general.

En Chile, hay una tradición legalista y republicana que inviste al Parlamento de mayor presencia en la sociedad como garante de las políticas de estado. El Presidente de la Cámara de Diputados de Chile, Gutenberg Martínez Ocamica, expresó que el interés del Parlamento es incorporarse al Mercosur favoreciendo "la integración jurídica y la homologación de legislaciones internas,"⁴³ dando evidencia de la importancia asignada a los acuerdos jurídicos. El centralismo presidencial resta iniciativa a las propuestas de los representantes. En Brasil, la fragmentación partidaria debilita la presencia del Congreso, que con mucha dificultad logra alianzas transitorias para casos específicos. A pesar de que el Parlamento ha paralizado políticas gubernamentales, la idea de un "pragmatismo responsable" que se asienta en la década de los setenta, lima contradicciones y antagonismos.⁴⁴ En cuestiones de defensa, y ante la aparición de un nuevo ministerio, fijaron las disposiciones para la organización y empleo de las fuerzas armadas,⁴⁵ pero aún el Congreso no han comenzado a debatir el libro blanco de la defensa, en base a un compromiso asumido por el Ejecutivo, en 1996.

⁴¹ Ver periódico *La Tercera*, Santiago de Chile, 19 de Agosto de 1997.

⁴² Entrevista con el Diputado Nacional Estévez Boero, del Frepaso. 28 de julio de 1998.

⁴³ Gutenberg Martínez Ocamica, "El Mercosur y la gente", en *Diplomacia*, No 77, octubre-diciembre de 1998, Santiago de Chile, pág. 75.

⁴⁴ Luiz Augusto P. Soto Maior, "O pragmatismo responsável", en José Augusto Guilhon Albuquerque, *Crescimento, Modernização e política externa. Sessenta años de política externa brasileira 1930- 1990*, Cultura Editores Associados, Nucleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP. São Paulo, 1996.

⁴⁵ Proyecto Ley No 250/1988, 19 de noviembre de 1988.

4. Integración y fuerzas armadas

La integración económica incidió también las misiones de las fuerzas armadas. Uno de los cambios centrales es la decisión de participar en misiones internacionales de mantenimiento de la paz (PKO). Los efectos de las PKO implican cambios rotundos en el perfil profesional, en la formación individual de los militares y en su relación con las autoridades políticas. La concertación de misiones en el exterior depende exclusivamente de la decisión del Ejecutivo, y no de sus propios comandos, y especialmente de la Cancillería, que es la fuente de vinculación con las Naciones Unidas. En consonancia con el cariz que han tomado estas operaciones, la propuesta presentada por el gobierno argentino para la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, figura como condición para ser miembro permanente, que el país interesado contribuya con las operaciones de mantenimiento de la paz.

En el nivel regional, el rol de las fuerzas armadas está encuadrado por las actividades que se definieron en los gobiernos democráticos: el acercamiento entre Argentina y Brasil, seguido por la inclusión de Uruguay y Paraguay, y la posterior relación con Chile; las prácticas derivadas de las Medidas de Fomento de la Confianza; el control de armamentos; las maniobras conjuntas y el reposicionamiento de las bases militares ¿Cuál es el resultado de estas acciones? Determina de forma clara que las diferencias entre los intereses de los estados no se resolverán por vías militares: "La cooperación entre Argentina y Brasil llega hasta algo que se ha dado en muy pocas partes del mundo, de ejercicios combinados con fracciones integradas entre ambos países," señala un alto oficial del Ejército.⁴⁶ El Mercosur es percibido como positivo por los militares, no solo por el dinamismo económico que implica, también, porque crea un marco político y una asociación en la defensa, en la que las fuerzas armadas están "totalmente involucradas".⁴⁷

Los oficiales argentinos expresan claramente que están programados para apoyar la política exterior, regional, continental e intercontinental. Sin embargo, se quejan de que el área de defensa esta demasiado politizada, se hace política y no estrategia de defensa. En Chile, por el contrario, dicen que hay "una concepción estatal del área de defensa."⁴⁸

Asimismo, la preeminencia de la gente del Ministerio de Relaciones

⁴⁶ Entrevista al Teniente Coronel Fabián Brown, Secretaría General del Ejército, 6 de julio de 1998.

⁴⁷ Entrevista al Vicecomodoro J. Reta, Estado Mayor Conjunto Argentino, 14 de julio de 1998.

⁴⁸ Entrevista al Mayor Liendo, Centro de Estudios Estratégicos del Estado Mayor Conjunto, 10 de julio de 1998.

Exteriores asumiendo definiciones de seguridad es vista como incompatible: un hombre preparado para la diplomacia no puede pensar la defensa. Pese a que la Cancillería fue la promotora de las crecientes vinculaciones con las fuerzas armadas de Chile, los militares argentinos desconfían de las intenciones de los diplomáticos. Pero en realidad este organismo negoció un instrumento a través del cual se puede materializar la voluntad política de cooperación e ir a las fases necesarias de transparencia y verificación: el análisis comparativo del gasto estatal en Defensa.⁴⁹ A través de una metodología de investigación del gasto que permita una comparación real en base a criterios bilaterales, este método busca generar confianza y previsibilidad.⁵⁰

Los oficiales argentinos y brasileños dicen que sus relaciones son de total certeza, e incluso señalan que las diferencias, tanto en el proceso de toma de decisión, en que los militares brasileños participan constitucionalmente, como en el desarrollo tecnológico, en el que Brasil compromete amplios recursos estatales, no son fuente de temor ni de competencia para los argentinos: "La convergencia en el caso de Brasil lleva a que no existan divergencias en los puntos estratégicos."⁵¹

En el continente existen múltiples relaciones entre fuerzas armadas, muchas de estas actividades inter-militares parten de una antigua asociación entre oficiales del continente. Ejercicios como el Unitas, entre marinas de la región, las reuniones de pilotos de ataque, los operativos con Uruguay y con Brasil, el intercambio de oficiales con Perú y Bolivia, tienen entre 30 y 10 años de funcionamiento. Los encargados de promover y cimentar estos intercambios fueron, y aun son, los militares, guiados por una concepción estratégica militar, en la que todavía persiste -parcialmente- la visión del enemigo. Con esto queremos decir que la colaboración parte más de la suposición de que el vecino es más fácil de neutralizar en la medida que se lo conozca mejor, y no que responde a una idea de cooperación y mutuos beneficios. La integración afectó a las fuerzas armadas sin que pudieran estructurar respuestas acordes a los nuevos contenidos de la política y continúan analizando la realidad desde sus anteriores esquemas conceptuales.

Los militares en los últimos años intensificaron su relación con el sector

⁴⁹ Se ha solicitado al secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), José Antonio Ocampo, que la entidad elabore un estudio técnico que permita establecer una metodología estandarizada común para la medición de los gastos en Defensa de Chile y Argentina. En *El Mercurio*, 16 de julio de 1998.

⁵⁰ A ello se suman los ejercicios entre la Armada de la Argentina y de Chile efectuados el 19 de agosto pasado que iniciaron una cooperación entre fuerzas que había tenido previamente claras resistencias de los actores militares.

⁵¹ Entrevista con el Comodoro Reta, julio de 1998.

de la defensa norteamericano. Mientras se alegran de los beneficios de una cooperación moderna, ellos señalan que la relación con Estados Unidos es percibida por los vecinos como una fuente de conflicto, en la medida que las negociaciones no son transparentes y que por lo tanto, producen temores de un supuesto objetivo estadounidense de disolver los acuerdos regionales para aumentar su hegemonía en el continente.⁵²

Estas fragmentaciones, de todas formas, no amenazan la progresiva asociación regional. Y es así por un significativo incremento del control civil de las fuerzas armadas y su inserción en un proyecto dirigido desde los organismos de gobierno. Superadas las crisis militares, la toma de decisión se derivó fuera del ámbito castrense, estableciendo reglas medianamente claras y externas a la institución militar.

5. El Mercosur y el empresariado

El empresariado argentino se acerca al Mercosur con los mismos defectos que había acumulado durante años de autoritarismo: el gobierno es un instrumento para el logro de sus fines particulares. Su reacción inicial es de desconfianza, pero en poco tiempo se convierte en el sector más dinámico y el que primero percibe los beneficios de la integración. Se incorpora sin demandar reglas claras, pues así extrae cuotas de poder mayores.

El renovado activismo de las cámaras empresariales, alguna de las cuales era un mero sello sin capacidades ejecutivas, muestra la efectividad corporativa que tan bien habían desarrollado en la historia previa a 1983, a partir de donde se define una nueva hegemonía empresarial.⁵³ Esta primacía se redefine a partir del hecho de que la Argentina soportó una doble crisis: la crisis de legitimidad de la democracia debida a la exclusión post-peronista y la crisis de eficacia debida al estrecho soporte de la base electoral de los gobiernos. No había combinación de actores posibles que pudieran sostener los programas políticos.⁵⁴ En democracia, este empresariado es legitimado desde la presidencia pero reconoce también las limitaciones para ejercer presión

⁵² Entrevistas del 10 de julio y del 6 de julio de 1998.

⁵³ Ver un detalle de este proceso en Carlos H. Acuña, "Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual (o sobre porque la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática)", en Carlos Acuña, compilador, *La Nueva Matriz Política Argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

⁵⁴ Juan J. Linz, op. cit., pág. 197.

atribuibles a su crisis de productividad.⁵⁵

Los empresarios se posicionan frente a la integración regional con una visión positiva, tanto para ampliar el mercado de sus productos como para garantizar una estabilidad sostenida en los compromisos externos. En la investigación realizada por Nélica Archenti y Mercedes Boschi sobre las expectativas del empresariado, en base a 136 entrevistas realizadas a directivos de grandes empresas exportadoras, se percibe una amplia confianza respecto al futuro del Mercosur.⁵⁶

En este trabajo citado, al igual que en las entrevistas realizadas por nosotros, este sector considera que una de las principales debilidades del Mercosur es la fragilidad de la consolidación institucional. Es asimismo notoria su crítica al accionar de los organismos públicos encargados de llevar adelante el proceso. Específicamente, "las iniciativas son creativas, pero parece que [los funcionarios argentinos] se cansan antes de ponerlas en práctica".⁵⁷ Esta visión parte de la idea de que el gobierno no desarrolla estrategias que tiendan a una plena utilización de los factores de producción ni de las innovaciones tecnológicas como para participar dinámicamente en la economía global. El Mercosur es también un puente para la competencia mundial y estos desafíos requieren una extrema lucidez política: "Argentina y Brasil están realizando demasiados cambios, tanto a nivel institucional, constitucional, y además insertos en un mundo en permanente cambio. Para que la estructura del Mercosur soporte estos cambios se necesita de una clase política muy entrenada que a veces no se tiene".⁵⁸

Estas inconsistencias institucionales se agravan ante las incoherencias regionales que aportan cada uno de los países. Según el trabajo de Archenti y Boschi, "entre las principales debilidades del Mercosur como bloque, se mencionan: las dificultades para coordinar políticas macroeconómicas (58%); las asimetrías entre los marcos jurídicos de los países miembros (47%); la persistencia de improvisación en los acuerdos (38%); la falta de definición clara de los pasos a seguir para profundizar la integración (28%) y la ausencia de un

⁵⁵ En Carlos Acuña, "Política y economía en la Argentina de los 90 (o por que el futuro ya no es lo que solía ser)," en Carlos Acuña, en op. cit.

⁵⁶ Nélica Archenti y Mercedes Boschi, "La Integración regional, un logro de la democracia. Perspectivas y desafíos según la opinión del empresariado argentino", trabajo presentado en las jornadas de Ciencia Política: *15 años de democracia en la Argentina. Perspectivas, escenarios, desafíos*. Carrera de Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires, 4 y 5 de diciembre de 1998.

⁵⁷ Entrevista a un gerente institucional de YPF, julio de 1998.

⁵⁸ Entrevista Dr. Enrique S. Mantilla, Presidente de la Cámara de Exportadores de la República Argentina, 7 de diciembre de 1998.

cuerpo especializado de negociadores de los intereses de la región (26%).⁵⁹ Es interesante observar estas respuestas, pues los empresarios están marcando hechos netamente locales (por ejemplo, no se hace referencia a la competencia global) y sobre todo, déficits políticos, tanto desde lo institucional (legislación) como de los procedimientos ejecutados por personas. Tal como sosteníamos en el caso de la Cancillería, el nuevo modelo de inserción no fue acompañando por un cambio en los procesos de gestión y técnicos acordes a las nuevas políticas. Las demandas del empresariado al gobierno argentino reflejan esas falencias:

	Definición de recomendaciones al gobierno	%
1	Que se unifique la legislación del Mercosur	43%
2	Que se profundice la relación entre empresarios y negociadores argentinos	36%
3	Que tenga mayor fortaleza en las negociaciones	35.3%
4	Que de mayor participación a los empresarios en las negociaciones	34.6%
5	Que garantice la apertura para los productos argentinos	28.7%
6	Que desarrolle políticas activas de promoción industrial	27.2%
7	Que defienda los intereses argentinos	24.3%

(La suma de los % es mayor a 100 por pedirse tres opciones)

Fuente: Nélida Archenti y Mercedes Boschi

Si bien estas respuestas muestran los intereses sectoriales del empresariado, señalan también cierta disconformidad con la capacidad negociadora del gobierno argentino. Aunque no desconoce las demandas hacia el sector público, Roberto Lavagna acota la presión empresarial: "la demanda de coordinación a nivel de políticas macroeconómicas proviene básicamente del sector privado, ya sea en su faz *defensiva* de la producción nacional, cuando la eliminación de excepciones a la integración hace necesario que las políticas

⁵⁹ Nélida Archenti y Mercedes Boschi, op. cit., pág. 3

nacionales de otros socios no creen estímulos artificiales al comercio; como en su faz ofensiva, cuando se trata de penetrar el mercado de otros países miembros y las políticas nacionales discriminatorias lo dificultan".⁶⁰

En el caso de Chile, los empresarios frutícolas no presentaron oposición al acuerdo, los exportadores de manufacturas se mostraron muy favorables al acuerdo, mientras que la Sociedad Nacional de Agricultura pasó de una franca oposición a una actitud de reticencia.⁶¹ El empresariado de Brasil tiene una fuerte demanda corporativa y variados canales de acceso al gobierno, quien por su parte defiende los intereses empresariales como parte de los objetivos de desarrollo nacional.⁶² Brasil habla externamente en función de las demandas de su sector comercial e industrial.

Cuando se habla de Mercosur, el empresariado argentino siempre tiene presente a Brasil,⁶³ estado que es el principal referente en la prensa en temas económicos y políticos. Mientras que con Chile existe una marcada asimetría ya que las informaciones sobre nuestro país son diarias en los periódicos transandinos, pero no hay un despliegue similar en la prensa argentina.⁶⁴ Chile lo atribuye a un desinterés local por darle mayor reciprocidad a la asociación, pero también lo utiliza para demostrar cierta desconfianza sobre la clara voluntad latinoamericana que tiene Argentina, destacando que últimamente parece tener mayores coincidencias con los Estados Unidos. Estas imputaciones son recursos políticos ya que Chile, más aún que la Argentina, ha optado por un regionalismo abierto, situación que al mismo tiempo reproduce con el resto del continente. Pero en lo simbólico, nuestro país ha jugado con las alianzas como forma de presión regional.

Es evidente que el despegue de los seis países como región es todavía preliminar. Los 14 años de proceso de integración y los 4 de Mercosur abrieron un abanico de posibilidades que tendrán que aumentar con el desarrollo

⁶⁰ Ver Roberto Lavagna, "Coordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia y derivaciones para el Mercosur. Notas sobre la oferta y demanda de coordinación", *Desarrollo Económico*, Vol 36, No 142, Buenos Aires, julio-septiembre de 1996, pág. 562.

⁶¹ Gabriel Gaspar y Paz Verónica Millet, "Política Exterior: Ya nos insertamos. Y ahora que?" en *Chile 96. Análisis y Opiniones*, Nueva Serie Flacso, Santiago, 1997

⁶² Ver Paulo Manuel Protasio, "El Costo Mercosur", en *Archivos del Presente*, Buenos Aires, No 6, octubre-diciembre de 1996.

⁶³ Ver Nélida Archenti y Mercedes Boschi, pág. 6.

⁶⁴ Esta situación no se mantiene frente a cuestiones especiales como ha sido la detención de Pinochet, ampliamente cubierta por la prensa argentina, al igual que otras cuestiones políticas referidas a abusos contra los derechos humanos. Pero, por ejemplo, la reunión del Comité Permanente de Seguridad no recibió ninguna nota en la prensa argentina y varios en los periódicos de Chile.

institucional del acuerdo y con la homologación de las políticas internas. Pero sin duda, los empresarios que participan del comercio intra-bloque han obtenido ganancias y dividendos.

Comercio por bloques regionales
(en miles de millones de dólares)

	Comercio	Intrabloques	%
Unión Europea	1983	1249	63 %
USA / Canadá	775	280	36 %
Sudeste Asiático	593	135	23 %
América Latina	237	43	18 %

Fuente: Paolo Rocca⁶⁵

Estos datos demuestran la alta dependencia latinoamericana con otros mercados, ya que solo un 18% representa el intercambio regional. Por lo tanto, el Mercosur no es un problema del volumen de asociación e intercambio, sino de estilos y voluntad de negociación política. En el caso de Argentina no existió una tradición de negociación entre facciones, atribuible a los efectos de la polarización peronismo-antiperonismo. Ese hecho y los recurrentes golpes de estado trajeron como consecuencia un estilo negligente para acordar políticas de estado y para sumar los intereses de diferentes actores, de no mediar una presión corporativa. Los modos de negociación responden igualmente a la diferente conformación de las elites políticas, más unificadas en Brasil con un dominio estadual que complica la toma de decisión. Por ejemplo, en la mirada de un empresario argentino: "En Brasil hace falta una recomposición del poder de las relaciones financieras entre los Estados y el poder nacional. Se debe

⁶⁵ Paolo Rocca, presidente de la Cámara de Comercio Argentina-Mexicana, en "El impulso a la internacionalización de la pequeña y mediana empresa como modelo de desarrollo para América Latina", en *México-Mercosur, un enfoque desde la relación México-Argentina*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales; Cámara de Comercio Argentina-Mexicana; Embajada de México; Aguila y Sol, Buenos Aires, 1997, pág. 166.

reformular la ineficiencia estructural del sistema político brasileño".⁶⁶

En Chile, en donde se suman las vinculaciones partidarias y los lazos familiares. Mientras que en Argentina los liderazgos no vienen de un linaje sino que surgen de los mismos partidos políticos, que tiene como contrapartida una mayor inflexibilidad en la competencia. Sin embargo, las distinciones señaladas no producen desaliento ante un proceso de integración que perciben como floreciente e irrevocable.

6. Comentario final

El gran cambio político en los tres países es la democracia y la integración. Sin embargo, este éxito no implica la superación de déficits nacionales. Algunos de ellos son comunes a los diversas naciones y en otros se perciben diferencias, por ejemplo en la inclusividad de la democracia; en el control político de las fuerzas armadas; en la preeminencia de la ley; en el dinamismo o estabilidad de la economía y en la emergencia de violencia interna. La integración es intensa, pero al mismo tiempo es parcial y heterogénea. Las asimetrías existentes, combinadas con los efectos desparejos de la integración, requieren una intervención importante de los gobiernos nacionales.

En los tres países hay una visión de subordinación a la política internacional, pero en distintos grados. Brasil y Chile son agresivamente exportadores, mientras que Argentina presenta sus intereses comerciales hacia el exterior con un perfil menos preciso. Según expresan sectores interesados en el intercambio carecemos de cultura exportadora,⁶⁷ que recién ahora se está desarrollando, por necesidad más que por convicciones.⁶⁸ En las palabras de un empresario brasileño: "Argentina se podría definir a través de un concepto general que es el del proteccionismo, quizás un cierto hermetismo. Es una cuestión cultural, la de guardar la información. Si bien esto está cambiando mucho, hay una cuestión cultural que es muy difícil de cambiar".⁶⁹ Pero ¿cómo garantizar que la acción del gobierno tienda a los requerimientos de la

⁶⁶ Entrevista, Dr. Enrique S. Mantilla, Presidente de la Cámara de Exportadores de la República Argentina, 7 de diciembre de 1998.

⁶⁷ Entrevista Sra. Mónica Rivera Otero, Cámara de Comercio Argentino-Brasileño, Gerente General, 11 de diciembre de 1998.

⁶⁸ Entrevista Sr. Dino Hagen Encargado de la Cámara de Comercio Argentino-Chilena, 19 de noviembre de 1998.

⁶⁹ Sr. Gustavo Fogaça, Asesor de Comunicación Asociación Civil Argentina de Empresas Grupo Brasil, entrevista del 25 de noviembre de 1998

complementación y a las demandas de sectores privados al mismo tiempo que organiza internamente el estado? La tendencia a gobernar al margen de los mecanismos institucionales ahonda las desconfianzas y debilita el impacto de los cambios de política exterior. El proceso de integración es visto como un objetivo sin retorno, aún en la existencia de alternancia partidaria. La democracia está asentada, no es probable una reacción militar, aunque ciertas formas de autoritarismo haya permeado las instituciones republicanas. El éxito de la apertura de mercados se descuenta, e incluso se considera que el comercio inter-regional crecerá sin que aumente proporcionalmente la coordinación de políticas económicas.⁷⁰ El panorama es alentador, aunque se presenten numerosos escollos.

Las tareas pendientes en el Mercosur, como vemos, son numerosas. La estructuración del marco organizativo y funcional se irá perfilando simultáneamente con la superación de déficits institucionales locales y con el fortalecimiento de las economías nacionales. Por el momento, los tres países perciben que resulta más fácil negociar si las normas son más laxas, ya que las coincidencias macroeconómicas están obstaculizadas por deficiencias internas. Al mismo tiempo que se constituye el acuerdo, los países enfrentan reformas muy profundas de su sistema político y económico.⁷¹ Esta urgencia de compatibilización, según Aldo Ferrer puede soslayarse ya que se trata en realidad de "compartir una perspectiva sobre la naturaleza del desarrollo nacional y de la integración del Mercosur en un mundo global. Esta es la plataforma sobre la cual asentar la convergencia de las políticas nacionales de estabilidad y crecimiento".⁷² La integración no es homogeneización, sino la adecuación del orden jurídico-institucional nacional tanto para resolver progresivamente las controversias regionales como para impulsar las diferencias particulares en vías de fomentar el progreso nacional. Los actores sociales tienen mucho que aportar para que la construcción regional no se realice al margen de la sociedad civil.

Una de las particularidades del Mercosur, es que no presenta actores contrarios al esquema y está respaldado por las principales fuerzas económicas

⁷⁰ Roberto Lavagna, op. cit., pág. 561.

⁷¹ Por ejemplo, estas disparidades nacionales se reflejan en las palabras del ex-Ministro de Defensa, Edmundo Pérez Yoma, actual Embajador de Chile en Argentina dijo: "Es así como en estos días nos vemos enfrentados a una serie de decisiones unilaterales del Banco Central brasileño que establecen serias restricciones al financiamiento de las importaciones, en contra del espíritu y letra del acuerdo de complementación económica de Chile con el Mercosur". En Conferencia "Los desafíos de seguridad y defensa en el Cono Sur", pronunciada en el Centro de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa de España, 1 de abril de 1997.

⁷² Aldo Ferrer, "Mercosur: Trayectoria, situación actual y perspectivas", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, No 140, Buenos Aires, enero-marzo de 1996, pág. 576.

y sociales. No en todos los países la aceptación es tan clara como en Argentina, pero las expresiones contrarias al acuerdo son claramente minoritarias y de poco peso político. O sea, están dadas las condiciones para el éxito, que viene acompañado de una gradual desaparición de la desconfianza militar y de una progresiva inserción en los flujos internacionales del comercio, del capital y del desarrollo. Es el momento para sumar a la lucidez de algunos actores, la contundencia de las instituciones, que den fortaleza y equidad a la integración.