

Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad

FLACSO-CHILE

Francisco Rojas Aravena
(editor)

FLACSO-Chile
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1999

© FLACSO - Chile

© Editorial NUEVA SOCIEDAD

Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela

Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189

Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve

<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Helena González

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.

Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-160-7

Depósito legal: lf 36919993022408

| | |
|--|-----|
| Presentación _____ | 9 |
| <i>Francisco Rojas Aravena</i> | |
| El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado _____ | 13 |
| <i>Francisco Rojas Aravena</i> | |
| Posicionamiento de los actores chilenos frente a la integración _____ | 31 |
| <i>Paz V. Milet</i> | |
| Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos _____ | 45 |
| <i>Rut Diamint</i> | |
| Argentina y sus alianzas estratégicas _____ | 75 |
| <i>Carlos Escudé</i> | |
| La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el MERCOSUR _____ | 89 |
| <i>Alcides Costa Vaz</i> | |
| Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina _____ | 125 |
| <i>Marcelo Fabián Sain</i> | |
| El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional _____ | 163 |
| <i>Eliézer Rizzo de Oliveira</i> | |
| La Política de Defensa de Chile _____ | 181 |
| <i>Gabriel Gaspar</i> | |

| | |
|--|-----|
| Comunalidades del debate: proyecciones de las relaciones entre los países del ABC _____ | 197 |
| <i>Crk. Carlos Castro</i> | |

Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos

Rut Diamint (1)

Las políticas exteriores y de seguridad de la región experimentaron notorios cambios impulsados por la vigencia de la democracia y por el acelerado progreso de la integración económica. Estas transformaciones fueron simultáneas a los requerimientos de reforma estatal y de reorganización de los aparatos institucionales.

Este proceso se dio en medio de una profunda renovación del sistema internacional, caracterizado por la apertura de mercados y la globalización de la economía. Estos cambios afectaron la imagen del Estado-nación que supuestamente perdía facultades ante el poder de los agentes internacionales. Sin embargo, el Estado continúa siendo el actor central en los actuales procesos de integración y los gobiernos prosiguen formulando sus políticas centralmente en función de sus intereses internos, del juego de sus propios actores y de sus características institucionales (Haggard, 1995).

En el medio regional, el MERCOSUR emerge como un factor de dinamización de las economías nacionales y como motor de renovación de las políticas estatales. El MERCOSUR ha adquirido relevancia internacional ya que engloba 58% de la superficie de América Latina, 45% de la población latinoamericana y una renta *per capita* de 4.250 dólares. Es la zona de libre comercio más importante de los países en desarrollo y el cuarto bloque después del NAFTA, la Unión Europea y Japón (cf. El Parlamento Europeo y el MERCOSUR, 1997, p. 3). 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.

La integración moderó diferencias nacionales y fomentó nuevos arreglos legales, forzando a los Estados a reducir su nivel de autonomía en función de las presiones externas (FMI, Banco Mundial, crisis económicas) y en función de los acuerdos regionales. Ahora, el Estado

(1) Quiero agradecer la valiosa colaboración de las Licenciadas Elsa Llenderosas y Lucía Cargnel en la preparación de este trabajo.

debe ajustar sus políticas de acuerdo a los convenios asumidos y tolerar la vigilancia de socios y aliados. En forma gradual y heterogénea, las iniciativas políticas comunes pasaron del campo de la integración comercial y financiera hacia la integración física (2), hacia algunas políticas sociales (migración, mercado laboral) y hacia una mayor vinculación en cuestiones de defensa y de seguridad.

Pero si bien los Estados nacionales están supeditados a esa interdependencia, el marco generado por las políticas comunes no soluciona los déficit nacionales. El MERCOSUR abre posibilidades pero requiere del desarrollo de capacidades políticas y organizacionales en cada uno de sus miembros. Este proceso no sólo remite al logro de un aparato estatal confiable y financieramente equilibrado, sino también a la ampliación de la democracia y la disminución de las fuentes de conflicto social que adjetivan el éxito de la integración.

En este trabajo presentamos la posición de diferentes actores nacionales 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 concentraremos en los actores que inciden centralmente en las cuestiones de integración y seguridad, o sea, las agencias del poder ejecutivo, en el Congreso, en las fuerzas armadas y en el empresariado, dejando fuera de análisis otros actores cuya repercusión es menor. Partimos de tres constataciones que orientan el estudio. Primero, que la integración modificó las respuestas de política exterior y de defensa, tendiendo hacia nuevos criterios de inserción argentina en el mundo. Segundo, a pesar de esos cambios, el proceso de gestión de las políticas no se adecuó a los requerimientos de un esquema de participación más amplio. Tercero, las percepciones vinculadas a la defensa, respecto de los países vecinos, no está asociada a la peculiar conformación de los aparatos de defensa de cada uno de estos países.

La intención de este trabajo es vincular la formulación de las políticas exteriores con el proceso de integración y con las definiciones de seguridad en Argentina, tomando en cuenta las cuestiones institucionales. Pues si bien se reconocen importantes cambios en las orientaciones externas del gobierno argentino, los cuales tuvieron un alto grado de correspondencia en las políticas de Chile y Brasil, entre los tres países

(2) 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.

persisten desconfianzas y asincronías. Y centramos estas desconfianzas, para el caso argentino, en los déficit institucionales. En un documento del Parlamento Europeo se señalan los 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 pueden suponer los cambios políticos” (cf. El Parlamento Europeo y el MERCOSUR, 1997, p. 37). En el nivel nacional, la fortaleza de las instituciones también impulsa la reducción de las dudas y fluctuaciones.

La falta de previsibilidad y la discrecionalidad en la toma de decisión restan credibilidad a las acciones del gobierno argentino. Como expresó Douglas Payne (1998): “La realidad es que, con pocas excepciones, los gobiernos [latinoamericanos] aún están basados más en el poder que en la ley”, y esa falla de legitimidad resta confianza sobre la continuidad de las decisiones gubernamentales.

Debemos reconocer que las mismas políticas que han conducido a la integración y a una inserción regional exitosa, se han realizado mayormente sin consensos extra-partidarios y con un alto grado de personalismo del Ejecutivo. Entonces, podríamos suponer que la ausencia de legalidad no es necesariamente una condición paralizante para iniciar un proceso de cooperación. En todo caso, aceptamos que se alcanza mejor ejecutividad pero a expensas de fortalecer la estructura institucional de la democracia. Además, debemos reconocer una especial coyuntura caracterizada por una larga crisis político-económica que ponía un interrogante acerca de la viabilidad del Estado y que permitió una mayor aceptación de cambios dramáticos.

Los criterios de la política de integración

Existe la creencia –no comprobada fehacientemente– de que la liberalización económica y la integración regional alimentan la creación de un orden regional estable y seguro (Hurrell, 1998, p. 529).

De manera voluntaria 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.

La multiplicación de actores participantes en los procesos de política exterior y el gradual entrecruzamiento de posiciones sectoriales ya había sido señalado por Manfred Wilhelmy (1990, p. 135) como una dificultad que crea inconsistencias en las acciones gubernamentales. A ese pendular deben sumarse las actuales reglas del juego impuestas a los actores. Siguiendo su análisis, podemos afirmar que en el caso de Argentina no aparecen nuevos actores políticos, pero sí se observa un cambio en las opciones, en las alianzas y en las prioridades de éstos.

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 pos-autoritarismo (3). Segundo, porque las normativas que se desprenden de los acuerdos obligan —gradualmente— a dar preeminencia a la legislación y al derecho por encima de las prácticas discrecionales. Tercero, disminuyen las tensiones interestatales, al producir un cambio de intereses y una redefinición de las percepciones de seguridad.

Este cambio conceptual se debe también a cambios en la agenda internacional. Las anteriores doctrinas de seguridad nacional han perdido peso, superados por la lógica del fin de la guerra fría. Conjuntamente, las percepciones de amenaza han variado, dado que la confrontación militar es menos perceptible y la resolución pacífica de controversias es más admitida.

No obstante, este proceso de redefinición política no fue ni sencillo ni lineal. Las elecciones de política se hicieron en medio de la superposición de condicionantes externos e internos y entre las demandas

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

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 OCDE, 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 (acordado el 23 de julio de 1997), 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 Ushuaia (4), 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 de fomento de la confianza. Todas estas resoluciones limitan la posibilidad de un golpe militar o, incluso, una eventual influencia militar en el gobierno.

La expresión de estas coincidencias encontró una vía de acción a través de las medidas de confianza mutua (CSBM), 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 qué 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" (5). Con base en estos últimos ejemplos, es evidente que la política de defensa se adecuó a las pautas de la integración. No

(4) El protocolo de Ushuaia 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.

(5) 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 sólo] 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 exento 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.

obstante, estas acciones hubieran tenido un impacto decisivo de no existir dos déficit en la organización de la defensa: primero, la reducida tradición del Ministerio de Defensa argentino de elaborar una política de defensa. 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 (Diamint, 1998). La autonomía militar que rigió la historia Argentina durante medio siglo impidió que la defensa se definiera desde el poder ejecutivo, como sucedía –al menos en forma relativa– con las otras jurisdicciones del Estado. Segundo, la competencia entre agencias del gobierno generó desconcertantes péndulos que podían producir políticas contrarias o paralelas a las que definía el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este es uno de los déficit institucionales que nos interesa resaltar y que hace más lento el ritmo de los acuerdos. 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.

Si bien no descartamos la importancia de los cambios en la posición estratégica impulsados por la gestión del presidente Menem –que llevaron a una creciente cooperación, a la participación en misiones de paz, a la compatibilización militar con Estados Unidos, a la profusión de ejercicios conjuntos con los países vecinos–, tenemos que reconocer que muchas de estas acciones dependen de contactos personales. Como señala Wilhelmy (op. cit., p. 138), en los períodos autoritarios se tiende a excluir a ciertos actores quedando las decisiones restringidas a la máxima autoridad. La capacidad personal de impulsar iniciativas, o de obstaculizarlas, queda prendida de esta herencia previa a la democratización. Estos vínculos privados no contribuyen al progreso del juego institucional interno.

La gestión de las políticas exteriores y de seguridad

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 cierto modo, su rol fue proteger la democracia a través de la promoción de la paz regional, tanto para convencer a los inversores externos como para eliminar fuentes internas de conflicto: la pacifica-

ción regional era esencial para resolver interiormente la cuestión cívico militar (6). Este ministerio actuó como vocero y agente de las decisiones presidenciales, incluso en contra de la evaluación de sus propios miembros (7).

La revalorización de la democracia, acompañando lo que Linz llama “*spirit of the times*” (8), fue un soporte externo a las pretensiones internas. En realidad, cada vez se reconoce más la vinculación de las cuestiones internas con las del campo internacional (Putnam, 1988), y la ampliación de actores intervinientes en la política exterior. Las decisiones de la Cancillería estaban en consonancia con los deseos externos y los mandatos de los actores centrales internos: la estabilidad política y económica era la primera prioridad.

Inicialmente, tanto el proceso de integración como el campo de las políticas de seguridad dieron una imagen de alta ejecutividad. Los cambios fueron significativos y la apertura de mercados y el mercado común 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.

Desde la perspectiva de actores externos al Ministerio de Relaciones

(6) Cf. Hurrell, 1998, p. 536; Diamint, 1995, p. 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, que también predominaba en la Cancillería, a una paulatina visión que apuntaba a los beneficios de la cooperación.

(7) Por ejemplo, ante la decisión de enviar fuerzas a Haití, 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— convocó 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 la Presidencia.

(8) La democracia se asienta como una de las más fuertes y aceptadas ideologías; cf. Linz, 1996, p. 75.

Exteriores, ese dinamismo se diluyó en los últimos años. Así, se habla de una meseta tanto en las políticas del MERCOSUR, como en las cuestiones de seguridad (cf. Peña, 1996; Grandi/Schutt, 1996; Pérez Llana, 1998). A estas críticas, los funcionarios responden explicando que la puesta en marcha de estas nuevas políticas demandaron notorios esfuerzos, mientras que el seguimiento tiene efectos menos ostentosos (9). 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 han llegado 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 anteriores organismos en los que Argentina mantenía una presencia activa. Así, en el ámbito de la seguridad, Argentina 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.

(9) Estas apreciaciones fueron expresadas por dos directores de la Cancillería argentina. Entrevistas de agosto de 1998.

La zona del MERCOSUR ampliado es sin duda la que recibió mayor impulso, no sólo por la cantidad de convenios sino, además, por la tendencia a consultar decisiones que afectan tanto el ámbito regional como el global. En ese sentido, merece apuntarse la búsqueda de posiciones comunes con Chile y Brasil, 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, las conferencias de seguridad. 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 en las comunicaciones (ej.: construcción de puentes); en los programas energéticos; en acuerdos políticos; etc. mostrando que hay 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 interparlamentarias; acuerdos entre academias diplomáticas; en cuestiones ambientales; etc. Las negociaciones por límites entre el monte Fitz Roy y el Cerro Daudet es un avance 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. Esta modalidad de incluir a la oposición y a aliados externos, augura una progresiva superación de la discrecionalidad vigente en Argentina que mencionamos anteriormente.

Con Brasil hay innumerables actividades, que incorporan tanto iniciativas gubernamentales como de actores privados. En este año, ambos presidentes estuvieron juntos en cinco oportunidades. 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 (creado el 27 de abril de 1997). Además de los acuerdos nucleares por su trascendencia para la seguridad global, se suscribieron convenios en casi todas las áreas: económica, cultural, educativa, sindi-

cal, 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 la concordia como fundamento de nuestro modo de vida” (10).

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 la continuidad de las nuevas políticas entra en mesetas o en péndulos que contrarían el espíritu de la integración (11). Los recursos de poder burocrático, que en Cancillería fueron notorios debido a su profesionalismo, a la cohesión y a la 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 (12), 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 políticas, ni que la democracia no aporte un cambio importante en el diseño de las políticas públicas (Russell, 1990, p. 25). Por ejemplo, el claro sostenimiento de la región como ajena a la carrera armamentista es un atributo de las

(10) 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.

(11) Entrevista con un alto funcionario de la Cancillería argentina, agosto de 1998.

(12) Un alto funcionario de la Cancillería argentina nos hizo reflexionar acerca de que en algunas ocasiones, ese impulso casi paralegal, puede ser más efectivo que una negociación por los canales pre-establecidos. Por ejemplo, la última sentencia de muerte del acuerdo poligonal con Chile, ¿ayudó o no a acelerar la búsqueda de una nueva solución, dado que efectivamente esa propuesta no funcionaba? Entrevista, agosto de 1998.

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 (13), y en la posibilidad de tener consulados conjuntos entre Brasil y Argentina en el exterior.

Pero, 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 aun más, las provincias tienen demandas sectoriales en el MERCOSUR y han creado sus propias agencias de política exterior, que a veces no reconocen 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 del país.

(13) 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 químicas. Naciones Unidas, 28 y 29 de octubre de 1997; Respecto de la Convención de Minas Antipersonales, 6 de noviembre de 1997.

Pese a todas estas críticas hay un progresivo ámbito de coincidencias entre las agencias gubernamentales y los actores sociales. Hay coincidencias acerca de que el MERCOSUR fortaleció la posición argentina con Estados Unidos, vigorizando una mayor aceptación de las negociaciones multilaterales por encima de las bilaterales. Se piensa que las capacidades negociadoras con la Comunidad Europea y con países a los que hoy se presta mayor atención, han mejorado. La idea de un regionalismo abierto, que no genera distorsión y que lleva a negociaciones graduales en el ALCA (14), satisface a las diferentes agencias y no encuentra escollos en la oposición. Las mayores divergencias se dan en la forma y tiempos con los que se pone en práctica estas múltiples relaciones.

El Congreso y la Política Exterior

Las políticas exteriores y de seguridad favorecidas por el gobierno de Menem generaron resistencias en el Congreso, no sólo en la oposición, también en los propios partidarios. La ausencia de una práctica de trabajo en coaliciones, la carencia de un liderazgo parlamentario intra-partidario claro, en algunas ocasiones el 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.

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 (Mustapic, 1998, pp. 2, 12). La herramienta utilizada por los congresistas para demostrar su disconformidad con la Presidencia fue la falta de *quorum*. 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 (op. cit., p. 26).

Un salto cualitativo han sido 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 y la ineficiencia del Congreso.

(14) Canciller Guido Di Tella, 52º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre de 1997.

Los miembros de las comisiones de Relaciones Exteriores son políticos reconocidos por su actuación partidaria (15). Ni la Comisión de Defensa ni la Subcomisión del MERCOSUR detentan el prestigio de la delegación de Política Exterior. Tampoco son tan decisivas para los objetivos políticos del Ejecutivo. La Comisión MERCOSUR tiene la particularidad de ser inter-cámaras, lo que tiende a agilizar sus propuestas.

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 que deben reforzar su rol en los países de América Latina. Estos contactos han logrado que ellos sean más conscientes de las tendencias internacionales y que por lo tanto tiendan a presentar mayores coincidencias con las acciones del gobierno. Por ejemplo, el diputado de la Alianza, Guillermo Estévez Boero señala que el Congreso busca “proyectar la percepción del MERCOSUR como espacio de paz, considerando como un real valor estratégico” (16) en concordancia con las expresiones del gobierno.

Pero también los representantes 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 como *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 (17).

(15) 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. Algunos de ellos son también miembros de la Comisión de Defensa.

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

(17) 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, *The Miami Herald*, 25 de mayo de 1998.

Durante los intercambios sostenidos en los *Inter Agency Working Groups*, el Departamento de Estado planteaba que las democracias latinoamericanas no estaban suficientemente asentadas como para crear condiciones que llevaran a una carrera armamentista. El gobierno argentino hizo un cambio de política (18). 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, planteando que las compras de armamento de los países vecinos no desestabilizaban las relaciones mutuas. Pero, de manera imprevista, esa decisión del gobierno norteamericano aceleró la negociación de designar Argentina como *Major Non-NATO Ally* (19).

El Congreso alertó sobre las consecuencias negativas que tendría esta particular alianza con Estados Unidos, anunciando que generaría desconfianzas regionales. “La percepción es que en la suma y en la resta, da un resultado más negativo que positivo para nuestro país porque es un elemento muy concreto que genera la desconfianza de nuestros vecinos con respecto a la lealtad hacia la región” (20). 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.

Finalmente, el Congreso también acusa a otro de los poderes al señalar que la mayor debilidad argentina reside en “la falta de independencia del poder judicial” (21). Si bien esta acusación está asociada a contiendas con el Ejecutivo, tiene además un impacto negativo en la imagen que se da hacia el exterior. Las garantías de previsibilidad y estabilidad entonces se cuestionan desde adentro.

(18) 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.

(19) La designación presidencial es la N° 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*.

(20) Entrevista con el Diputado Nacional Estévez Boero, del FREPASO. 28 de julio de 1998.

(21) Diputado Estévez Boero, 28 de julio de 1998.

Integración y fuerzas armadas

La integración económica afectó también las misiones de las fuerzas armadas. Como señalamos antes, uno de los elementos centrales en los cambios en la política de defensa está dado por la decisión de participar en misiones internacionales de mantenimiento de la paz (22). Los efectos de estas misiones implican cambios rotundos en el perfil profesional, en la formación individual de los militares y en su relación con las autoridades políticas. Para concertar misiones en el exterior dependen 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. Además, implican cambios rotundos en el perfil profesional y en la formación individual de los militares. Incluso, en la propuesta del gobierno argentino para la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, figura como condición para ser miembros permanentes que el país contribuya con las operaciones de mantenimiento de la paz.

Hoy, la definición de la misión de las fuerzas armadas está encuadrada en 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 (23). El MERCOSUR es percibido como positivo, no sólo por el dinamismo económico que implica sino también

(22) Pese a la importancia de este tema, existen pocos estudios sobre los efectos de las misiones internacionales de paz sobre el rol de las fuerzas armadas argentinas. Las excepciones son los trabajos de Elsa Llenderosas “Las operaciones de paz y la integración regional: el caso argentino”, trabajo presentado al III Congreso Nacional de Ciencia Política, Mar del Plata, 5 al 8 de noviembre de 1997; y Antonio Palá, “Peacekeeping and its effects on Civil-Military Relations. The Argentine Experience”, en Domínguez (ed.), 1998.

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

porque crea un marco político y una asociación en la defensa, en la que las fuerzas armadas están “totalmente involucradas” (24).

Las fuerzas armadas expresan claramente que están programadas para apoyar la política exterior, regional, continental e intercontinental. Sin embargo, se quejan de que el área de defensa está 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” (25). Así mismo, sostienen que la preeminencia de la gente del Ministerio de Relaciones Exteriores asumiendo definiciones de seguridad es vista como incompatible: un hombre preparado para la diplomacia no puede pensar la defensa.

Sin embargo, la Cancillería fue la promotora de las crecientes vinculaciones con las fuerzas armadas de Chile, país con el cual se definió además uno de los ámbitos por los cuales se puede empezar a materializar la voluntad política e ir a las fases necesarias de transparencia y verificación: el análisis comparativo del gasto estatal en Defensa (26), construyendo una metodología de investigación del gasto que permita una comparación real y cuyo efecto es generar confianza y previsibilidad (27).

Los oficiales argentinos dicen que con Brasil la relación es de total certeza, e incluso señalan que las diferencias, tanto en el proceso de toma de decisión —en el 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: “la convergencia en el caso de Brasil lleva a que no existan divergencias en los puntos estratégicos” (28).

En el continente existen múltiples relaciones entre fuerzas armadas, muchas de estas actividades inter-militares parten de una antigua asocia-

(24) Entrevista al Comodoro Reta, Estado Mayor Conjunto Argentino, 14 de julio de 1998.

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

(26) 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.

(27) A ello se suman los ejercicios entre la Armada de la Argentina y la de Chile, efectuados el 19 de agosto de 1998, que iniciaron una cooperación entre fuerzas que había tenido claras resistencias de los actores militares.

(28) Entrevista con el Comodoro Reta, julio de 1998.

ción 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 aún 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 de la suposición de que el vecino es más fácil de neutralizar en la medida en que se le conozca mejor, y que no responde a una idea de cooperación y mutuos beneficios.

Desde la visión militar tampoco ha mejorado la confianza en los mecanismos institucionales. Y tienen algunos elementos como para apoyar esa tesis: el Ministerio de Defensa, pese a su incorporación al ámbito regional, no ha producido ningún cambio ni en la gestión, ni en la preparación de recursos humanos, ni en la transparencia de políticas. Por el contrario, está manchado de dos importantes hechos de corrupción (la venta de armas a Croacia y Ecuador y la reciente denuncia en la licitación de radares) que afectan a las tres últimas administraciones que ocupan el ministerio desde 1991. Los militares remarcan la imprevisibilidad de la política argentina “que es muy contingente, depende de la personalidad de quienes por alguna circunstancia ocupan los puestos de gobierno” (29).

Los militares aceptan las directivas políticas, pero ello no incluye necesariamente una mayor confianza en los mecanismos institucionales. Señalan, por el contrario, una falencia del gobierno argentino: sus políticas son poco consecuentes con principios y objetivos de largo plazo, independientes de quien gobierne. Por ello, si bien aceptan las propuestas surgidas de las autoridades políticas, sugieren que los mayores éxitos en la vinculación regional provienen de las relaciones interpersonales entre miembros de las fuerzas armadas. Oficiales de las tres fuerzas asientan la esencia de la mejor vinculación entre las fuerzas armadas en los contactos directos entre la alta oficialidad. El entendimiento en defensa no es, por lo tanto, consecuencia de un nuevo modelo político sino de una vinculación individual entre autoridades de las fuerzas. En este sentido, reproducen el personalismo característico de la política argentina.

(29) Entrevista, 10 de julio de 1998.

Por último, nos interesa destacar que estas críticas sobre la coherencia estatal se confronta con una particular racionalidad militar. Un ejemplo de esta inconsistencia es su percepción acerca de las relaciones con Brasil y con Chile. No sólo señalan que hay un intercambio más fluido y amplio con los brasileños, sino que indican que el grado de confianza es cualitativamente diferente (30). Si tenemos presente que uno de los elementos centrales de la planificación militar es el concepto de balance estratégico, y que los militares exponen de forma reiterada que las fuerzas armadas argentinas están en una situación crítica por la falta de entrenamiento y equipos, en comparación con los estándares de los vecinos, esa relación preferencial con Brasil no tendría justificativos. El número de hombres, la cantidad de maniobras y el conjunto de armamentos es claramente superior en el caso de Brasil que en el de Chile.

Indudablemente, la desconfianza no proviene entonces de la capacidad material u organizacional de una fuerza, sino de otras circunstancias. Las asimetrías en equipamiento no son el real riesgo a futuro. La desconfianza se sustenta en el ámbito político y no en el número de aviones. Está vinculada a las elecciones y prioridades en las alianzas, a la promoción de recelos y a un ancestral espíritu de competencia (31). Se relaciona con la expresión del interés nacional y depende de la transparencia y coherencia en la formulación de políticas. Por lo tanto, la medición estratégica, situación que da pie a constantes reclamos y advertencias militares, el pretendido balance estratégico, carece de sustento y es una forma de presión militar encubierta. Con otros argumentos, Carlos Escudé explica una situación similar, indicando que la alianza con Estados Unidos no puede ser interpretada como una amenaza a la seguridad regional y presenta un conjunto de medidas que demuestran los objetivos de desmilitarización de la política argentina (Escudé, 1998).

Los militares han señalado que la relación con Estados Unidos es percibida como una fuente de conflicto en la medida en que las negociaciones con ese país no son transparentes para los vecinos, y que responde a objetivos del gobierno norteamericano de disolver los acuerdos regiona-

(30) Por ejemplo, un entrevistado indicaba que con los C130 se cambia la tripulación completa de Argentina y de Brasil en sus vuelos a la base Marambio, actividad que es imposible desarrollar con los pilotos chilenos.

(31) Un oficial de la Aeronáutica, señaló que no puede confiarse en un país cuyo lema es "Por la razón o la fuerza" y que encuadra toda su acción política bajo su visión geopolítica. Entrevista realizada el 28 de julio de 1998.

les (32). Esta visión no está presente en los funcionarios argentinos, quienes consideran que la relación con los países del MERCOSUR es complementaria y subsidiaria de la norteamericana (33). La integración afectó a las fuerzas armadas sin que pudieran estructurar respuestas acordes a los nuevos contenidos de la política y continuaron analizando la situación desde sus anteriores esquemas conceptuales. Este retraso conceptual se visualiza también en otros campos. El proceso de integración regional y la globalización impuso nuevas formas de gerenciamiento (como ocurrió con la empresa Lockheed en reemplazo de la gestión pública de la Fábrica Militar de Aviones), que condujo a un cambio de pensamiento, una priorización de una visión productora ante una consumidora de recursos, que los militares tardaron en asimilar.

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 civiles. Esta supremacía fue posible gracias a que al mismo tiempo que se derivó la toma de decisión fuera del ámbito militar, estableciendo reglas medianamente claras y externas a la institución militar, desde el Ejecutivo se mantuvo un fuerte discurso de inclusión de las fuerzas armadas como institución de la nación, compartiendo tanto beneficios como transgresiones a las reglas.

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

(32) Entrevistas del 10 de julio y del 6 de julio de 1998.

(33) El mismo argumento es desarrollado en este mismo volumen por Alcides Costa Vaz, quien señala que las experiencias frustradas por establecer un relacionamiento privilegiado bilateral con Estados Unidos hizo que la aproximación Brasil-Argentina no representara una confrontación con Estados Unidos; cf. Costa Vaz, 1998.

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 la hegemonía empresarial (cf. Acuña, 1995a). Esta primacía se entiende observando que Argentina soportó una doble crisis: la crisis de legitimidad de la democracia debida a la exclusión posperonista y la crisis de eficacia debido al estrecho soporte de la base electoral de los gobiernos. No había combinación de actores posibles que pudieran sostener los programas políticos (cf. Linz, op. cit., p. 197). Este empresariado es legitimado desde la Presidencia pero reconoce también las limitaciones para ejercer presión atribuibles a su crisis de productividad (Acuña, 1995b).

Los empresarios se posicionan frente a la integración regional con una visión positiva, tanto para ampliar el mercado de sus productos como para establecer una estabilidad sostenida en los compromisos externos. Es interesante señalar que en la investigación realizada por Nérida Archenti y Mercedes Boschi sobre las expectativas del empresariado, basada en 136 entrevistas realizadas a directivos de grandes empresas exportadoras, se percibe una amplia confianza respecto al futuro del MERCOSUR (Archenti /Boschi, 1998).

En este trabajo citado, al igual que en las entrevistas realizadas por nosotros, este sector considera como una de las principales debilidades del MERCOSUR la fragilidad de la consolidación institucional. Es así mismo notoria su crítica a la actuación 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” (34). 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” (35).

(34) Entrevista a un gerente institucional de YPF, julio de 1998.

(35) Entrevista al Dr. Enrique S. Mantilla, Presidente de la Cámara de Exportadores de la República Argentina, 7 de diciembre de 1998.

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 cuerpo especializado de negociadores de los intereses de la región (26%) (op. cit., p. 3). 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, déficit 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 acompañado de un cambio en los procesos de gestión y técnicos acordes a las nuevas políticas. Las demandas del empresariado al gobierno argentino se ven reflejadas en el cuadro 1.

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 integra-

Cuadro 1

Demandas del empresariado al gobierno argentino

| Definición de recomendaciones al gobierno | % |
|---|------|
| 1 Que se unifique la legislación del MERCOSUR | 43,0 |
| 2 Que se profundice la relación entre empresarios y negociadores argentinos | 36,0 |
| 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: Archenti/Boschi, 1998.

ción hace necesario que las políticas 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” (Lavagna, 1996, p. 562).

El empresariado argentino ha mostrado cierto temor respecto del peso de Brasil como definidor de la agenda regional, vinculado a la falta de estabilidad brasileña. Por otra parte, explican que el Estado brasileño se presenta como defensor de la burguesía nacional (Archenti/Boschi, 1998, p. 4) reclamando en cierta forma competir libremente cuando los beneficia y tener un Estado protector cuando es más conveniente.

Desde la visión de la Cancillería estas críticas de ineficiencia y negligencia no son justificadas: “El caso del MERCOSUR es un ejemplo de la estrecha vinculación entre los hombres de Estado y los empresarios (...) lo que pone en evidencia una acción concertada, esto es, política de gobierno y empresarios que apuntan a bastante más que a repartirse mercados internos” (36). Los argumentos de José M. Ghio muestran otra cara de esta concertación, pues él señala que una inicial muestra de apoyo a los empresarios en los procesos de privatizaciones logró aunarlos tras las nuevas reglas de juego impuestas por el gobierno, estableciendo un nuevo tipo de interacción (37).

Cuando se habla de MERCOSUR, el empresariado argentino siempre tiene presente a Brasil (Archenti/Boschi, 1998, p. 6), Estado que es el principal referente en la prensa en temas económicos y políticos. Mientras que en el caso de Chile existe una marcada asimetría ya que las informaciones sobre nuestro país son diarias en los periódicos chilenos pero no hay un despliegue similar en la prensa argentina (38). Chile lo atribuye a un desinterés en la asociación transandina, pero también lo utiliza para demostrar cierta desconfianza sobre la clara voluntad latinoamericana de Argentina, que últimamente parece tener mayores coinci-

(36) Palabras del Jefe de Gabinete de la ViceCancillería argentina, Luis María Kreckler, “Los empresarios ante la integración económica”, en: México-MERCOSUR, un enfoque desde la relación México-Argentina, 1997, p.161.

(37) José María Ghio, “América Latina después de la reforma: Incertidumbre institucional y crecimiento económico”, cf. Ghio/North, 1998, pp. 15-16.

(38) 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.

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

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

Fuente: Paolo Rocca, 1997, p. 166.

dencias con Estados Unidos. A pesar de que estas imputaciones son recursos políticos ya que Chile, más aún que Argentina, ha optado por un regionalismo abierto, situación que al mismo tiempo se reproduce en el resto del continente.

Estos datos demuestran la alta dependencia latinoamericana con otros mercados, ya que sólo 18% representa el intercambio regional (ver cuadro 2). Por lo tanto, no es un problema de la cantidad de asociación e intercambio, sino de estilos de negociación política. En el caso de Argentina no existió una tradición de negociación entre facciones atribuible a los efectos de la polarización peronismo-aniperonismo. 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 élites políticas, más unificadas en Brasil, con un dominio tradicional; y en Chile, en donde se suman a las vinculaciones partidarias, los lazos familiares, mientras que en Argentina los liderazgos surgen de los mismos partidos políticos, abriendo a un juego de mayor inflexibilidad en la competencia. Sin embargo, todas las distinciones señaladas no producen desaliento ante un proceso de integración que perciben como floreciente e irrevocable.

Comentario final

El gran cambio político en los tres países es la democracia y la integración. Cada uno de estos países arrastra déficit, algunos son comunes y, en otros casos, se perciben diferencias: en la inclusividad de

la democracia, en el control político de las fuerzas armadas, en la preeminencia de la ley, en el dinamismo de la economía, en la emergencia de violencia interna.

Como en todo proceso de globalización, la integración es intensa, pero al mismo tiempo parcial y heterogénea. Las asimetrías nacionales existentes, combinadas con los efectos dispares 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 un perfil menos preciso de sus intereses comerciales hacia el exterior, ya que nuestro país no tuvo hasta el presente cultura exportadora (39), que recién ahora se está desarrollando, por necesidad más que por convicciones (40). Pero, ¿cómo garantizar que la acción del gobierno tienda a los requerimientos de la complementación 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, aun en la existencia de alternancia partidaria. La democracia se ve asentada sin que se evalúe como posible una reacción militar, aunque ciertas formas de autoritarismo hayan 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 (Lavagna, op. cit., p. 561). El panorama es alentador, aunque se presenten numerosos escollos.

El campo de la defensa ha variado de forma tal que es impensable un retroceso a las mutuas percepciones enemigas. Aún más, la legislación argentina ya ha definido como misión de la defensa analizar y desarrollar un sistema de defensa regional, compatibilizado con Brasil y en el que se incluyan las nuevas amenazas como un componente del régimen defensivo. La construcción de un sistema MERCOSUR de seguridad requerirá reglas formales para que sus resultados tengan alguna aplicabilidad.

La construcción de un compromiso regional parece ineludible ya que

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

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

las nuevas amenazas a la seguridad convocan a soluciones conjuntas (41): la amenaza de la criminalidad organizada, vinculada a cuestiones de narcotráfico y el terrorismo, han demostrado ser transnacionales (42). Las soluciones que se están poniendo en marcha tienden a buscar respuestas integradas entre los países vecinos, descontando que una política nacional no alcanza para neutralizar a estos grupos. Por eso, la compatibilización de medidas pasa a ser una necesidad común que lleva a políticas combinadas.

La necesidad de mayor transparencia y de acuerdos regionales en el campo de la defensa surge así mismo como una exigencia ante las presiones norteamericanas que asignan a las fuerzas armadas latinoamericanas el rol de combatir el terrorismo y el narcotráfico. Y además hay que mirar con prudencia otras consecuencias de las nuevas amenazas. Las compras de armamentos y su correspondiente definición de misiones militares responderán también a la presión que ejerzan las empresas del rubro, que analizan las tendencias en función de la colocación de sus productos. En sus últimas evaluaciones han percibido que el mercado regional está más preparado para la compra de instrumentos para combatir cuestiones de seguridad que de defensa, tanto por la especificación de las nuevas amenazas como por las realidades de los recortes presupuestarios (Battaleme Martínez, 1998). Las fuerzas armadas frente a este hecho aceptan equipamiento de carácter dual, que sirve tanto a la preparación militar como para dar respuestas ante situaciones de carácter social: catástrofes, inundaciones o estallidos sociales (43). En la medida en que puedan justificarse por su función social ante desastres naturales, logran así mismo mayor aceptación en la sociedad, que hoy no admite grandes erogaciones en armas que además se mantienen inactivas.

Las tareas pendientes en el MERCOSUR, como vemos, son nume-

(41) El canciller Guido Di Tella, dijo: "Aparecen cada vez más definidas las nuevas amenazas a la seguridad y al desarrollo, tales como el narcotráfico, el terrorismo, la corrupción y las agresiones irresponsables al medio ambiente". En 52º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre de 1997.

(42) El ministro de Defensa argentino, Jorge Domínguez, solicitó colaboración y estrategias conjuntas para combatir el terrorismo, en la Tercera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, incorporando este riesgo como un objetivo militar. Ver "Estrategias contra el terrorismo" (*La Prensa*, Colombia, 1º de diciembre de 1998).

(43) Entrevista 7 de julio de 1998.

rosas. La estructuración del marco organizativo y funcional se irá perfilando simultáneamente con la superación de déficit 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, pues al mismo tiempo que se constituye el acuerdo, los países enfrentan reformas muy profundas de su sistema político y económico (44). 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” (Ferrer, 1996, p. 576). 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 para que conduzcan al progreso nacional.

Los avances en el campo de la seguridad han sido modestos. El nivel de acuerdos es precario, pues el armado de un marco institucional de seguridad será reflejo, por una parte, del efectivo control civil de las fuerzas armadas, y sus actuales deficiencias reflejan las deudas en la supremacía civil sobre los militares. Y en segundo término será reflejo de una coherencia política que responde al predominio de mecanismos institucionales claros.

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

(44) 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.

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.

Bibliografía

- Acuña, Carlos H. "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 (comp.) *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995a.
- Acuña, Carlos H. "Política y economía en la Argentina de los '90 (o por qué el futuro ya no es lo que solía ser)", en Carlos Acuña (comp.) *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995b.
- Archenti, Nérida/Boschi, Mercedes "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.
- Battaleme Martínez, Juan E. "Perspectivas de venta de armas en la región. Un análisis desde el punto de vista de las empresas en el mercado y la acción de los gobiernos", mimeo, diciembre de 1998.
- Costa Vaz, Alcides "La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicancias para el MERCOSUR", trabajo presentado en el Seminario "Integración y seguridad en el MERCOSUR + Chile", Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 7-8 de septiembre de 1998.
- Diamint, Rut "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 1995.
- Diamint, Rut "Responsables ante la defensa", en Rut Diamint (ed.) *Argentina y la Seguridad Internacional*, Colección Paz y Seguridad en las Américas, FLACSO-Chile/W. Wilson Center, Santiago, 1998.
- Domínguez, Jorge (ed.) *International Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, PA, 1998.
- El Parlamento Europeo y el MERCOSUR, Documento de Trabajo, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, serie política W-25, Luxemburgo, marzo de 1997.
- Escudé, Carlos "La Argentina y sus alianzas estratégicas", trabajo presentado en

- el Seminario "Integración y seguridad en el MERCOSUR + Chile", Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 7-8 de septiembre de 1998.
- Ferrer, Aldo "MERCOSUR: trayectoria, situación actual y perspectivas", *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 140, Buenos Aires, enero-marzo de 1996.
- Ghio, José María/North, Douglas "América Latina después de la reforma: incertidumbre institucional y crecimiento económico", trabajo presentado en la reunión PNUD-Universidad de San Andrés-Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 20 de mayo de 1998, pp. 15-16.
- Grandi, Jorge/Schutt, Daniel "El MERCOSUR. ¿Consolidación o incertidumbre?", *Archivos del Presente*, año 2, n° 6, Buenos Aires, 1996.
- Haggard, Stephan *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, The Brookings Institution, Washington, DC, 1995.
- Hurrell, Andrew "Security in Latin America", *International Affairs*, vol. 74, London, julio 1998.
- Kreckler, María "Los empresarios ante la integración económica", 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.
- Lavagna, Roberto "Coordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia y derivaciones para el MERCOSUR. Notas sobre la oferta y demanda de coordinación", *Desarrollo Económico*, vol. 36, n° 142, Buenos Aires, julio-septiembre de 1996.
- Linz, Juan J. *Democracy and Its Arenas*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- Llenderosas, Elsa "Las operaciones de paz y la integración regional: el caso argentino", trabajo presentado al III Congreso Nacional de Ciencia Política, Mar del Plata, 5 al 8 de noviembre de 1997
- Mustapic, Ana María "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", trabajo presentado en el Seminario Legislativas en América Latina: perspectivas comparadas, CIDE, México, 6-7 de febrero de 1998.
- Palá, Antonio "Peacekeeping and its effects on Civil-Military Relations. The Argentine Experience", en Jorge Domínguez (ed.), 1998.
- Payne, Douglas "Storm Watch: Democracy in the Wetser Hemisphere into the next Century", citado por Andrew Oppenheimer en *The Miami Herald*, 6 de julio de 1998.
- Peña, Félix "La construcción del MERCOSUR. Lecciones de una experiencia", *Archivos del Presente*, año 2, n° 4, Buenos Aires, 1996.
- Pérez Llana, Carlos *El regreso de la Historia. La política internacional durante la posguerra fría, 1989-1997*. Editorial Sudamericana/Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1998.
- Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, n° 42, 3, Summer 1988.

Rocca, Paolo “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.

Russell, Roberto “El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)”, en Roberto Russell (ed.), 1990.

Wilhelmy, Manfred “Las decisiones de política exterior en Chile”, en Russell, Roberto (ed.) Política exterior y toma de decisiones en América Latina, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.