

## **EL EJE DOMÉSTICO DE LAS CUESTIONES EXTERNAS DE LA ARGENTINA: EL CASO DEL MERCOSUR**

**Roberto Alfredo Miranda\***

**RESUMEN:** Uno de los aspectos que en estos tiempos toda formulación de política exterior argentina no puede descuidar es la política doméstica. Muchos actores gubernamentales, subestatales y no estatales, tienen intereses y expectativas relacionados con el contexto externo y las conductas del Estado en este contexto. Pero estos actores son escasamente tenidos en cuenta en los procesos de toma de decisión, lo cual refuerza el "bajo perfil" de la política diplomática argentina. Por este motivo, cuando hay cambio externo el actor estatal tiene dificultades para adaptarse al mismo, o bien para no quedar expuesto en posiciones de desventaja con respecto a otros actores. La política y las negociaciones internas pasaron a ser una pieza importante y hasta fundamental para afrontar las cuestiones externas del país. En este trabajo se plantean hipótesis referidas a las restricciones de los actores domésticos para participar en la estructura decisional. Para ello se analiza la formulación de políticas destinadas al Mercosur entre 1995 y 2001.

**ABSTRACT:** *The domestic axis of Argentine foreign affairs: the Mercosur case.*

Upon outlining its current foreign policy, Argentina cannot possibly ignore its domestic policy. In this context, many of the leading government actors, substate and non-state, hold interests and expectations related with the external context and the behaviours of the State. The aforementioned actors are barely taken into account in the decision making processes thus, reinforcing the "low profile" of the Argentina's diplomatic policy. Consequently, the State actor finds it difficult to adapt itself readily to external changes or to operate at a disadvantage as regards other actors. Domestic politics and negotiations have become a key, indispensable element in handling any foreign affairs. This article poses different hypothesis related to the limitations domestic actors have at the level of decision making. To this end, an analysis of the design of policies aimed at Mercosur from 1995 to 2001 is submitted.

### **La formulación de política exterior: hipótesis**

La función histórica de la política exterior de un país es la de relacionar al Estado con el contexto mundial. Hasta no hace mucho tiempo, desde un país, las cuestiones externas al mismo y aún las que estaban vinculadas a él, eran analizadas y valoradas independientemente de la vida doméstica. En el Estado-nación había una escisión más que importante entre lo que correspondía al

ámbito interno y lo que se refería al ámbito internacional. Pero tanto las modificaciones que se fueron dando en las relaciones interestatales, como los desarrollos que vienen teniendo las relaciones transnacionales, han empujado al actor estatal a vincular fuertemente la política exterior con la política doméstica.

En estos momentos, una proporción sustancial de las cuestiones externas que maneja un país es consecuencia directa e indirecta de

---

\* Roberto Alfredo Miranda es Profesor Ordinario en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario. Profesor en la Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Investigador del CONICET.

las situaciones internas del mismo. La aplicación de la política exterior es un aspecto que suele traducir coherentemente las situaciones endógenas del actor estatal. Sin embargo, el aspecto más interesante para evaluar la incidencia de la política doméstica en las relaciones exteriores, no es tanto la aplicación de las políticas destinadas a estas relaciones como lo es la formulación de las mismas, en tanto mecanismo de diferenciación de intereses diversos y de acumulación de decisiones gubernamentales. Por esta razón, en los últimos tiempos, tanto los hacedores de la política exterior como los estudiosos de esta política, han puesto el acento en lo que es el proceso de toma de decisiones en la estructura estatal.

Algunos hechos y transformaciones fundamentales en las relaciones internacionales han incidido intensamente como para que el aparato decisonal ocupara un lugar clave en la formulación de las políticas exteriores. Un caso es el actor, al que no sólo algunos lo consideran el centro de las relaciones mundiales, sino también que su relevancia tiene que ver con la ampliación actual de los espacios de que disponen actores como los subestatales y no estatales en las cuestiones externas de un país<sup>1</sup>. Como derivación de esto, la percepción que del contexto externo tienen los actores domésticos, ha pasado a ser una pieza importante en lo que es la gestión de asuntos internacionales. Sobre todo porque la percepción está vinculada a la influencia, que es un medio indirecto de poder que tienen los actores y que éstos habitualmente ponen en marcha en la toma de decisiones.

Por este motivo, el actor estatal experimentó una apertura de sus ámbitos y procedimientos decisonales que significó valorar los objetivos y las expectativas de otros actores, impedidos de establecer e implementar

políticas externas, pero que tienen relación con las mismas. De este modo las determinaciones estatales de política exterior, de una forma u otra, articulan la concurrencia y la variedad de intereses domésticos. Por ello, desde la formulación de política exterior se construye la realidad del vínculo del Estado con el contexto internacional, en el cual el proceso de toma de decisiones desempeña un rol básico al incorporar la política interna.

La absorción de intereses domésticos no es otra cosa que el resultado de conflictos y consensos entre actores rivales que compiten por la decisión más conveniente a sus necesidades y propósitos, en un marco de compromisos y confusiones cubierto de capacidades asimétricas. Es lo que Graham Allison denomina como “política burocrática”<sup>2</sup>. Pero lo que aquí interesa subrayar de esta modelización, es que la validez de la “política burocrática” no depende de la implementación de la política exterior, sino de la formulación de la misma. Precisamente, por mucho tiempo los altos niveles de centralización y concentración de poder en la formulación de las políticas exteriores latinoamericanas, le restaron posibilidades de participación a la “política burocrática”, lo cual tuvo un sesgo negativo en la medida en que actores diversos no podían discutir sus intereses particulares en una trama colectiva de decisiones y medidas finalmente adoptadas por el Ejecutivo<sup>3</sup>.

La complejidad de las relaciones internacionales de las dos últimas décadas hizo que los procesos de toma de decisiones se ampliaran considerablemente y que la “política burocrática” se convirtiera en un factor de envergadura para este proceso. Sin embargo, las redemocratizaciones latinoamericanas fueron planteando otras cuestiones relacionadas con las políticas exteriores. Una de estas cuestio-

nes fue el influjo de la “política democrática” en la conducción de las relaciones externas, particularmente a través de las interacciones y transacciones interinstitucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo<sup>4</sup>. También, en el caso de la Argentina, merece señalarse el crecimiento del peso que sobre los asuntos externos del país tienen actores subestatales como lo son las provincias<sup>5</sup>.

Otra de las cuestiones que introdujo la redemocratización en América Latina con respecto a las decisiones de política exterior, fue la necesidad de que los países disminuyeran su capacidad reactiva ante el mundo y al mismo tiempo aumentaran la capacidad de iniciativa, principalmente porque esta última tenía que ver con la exigencia moderna de entonces de que el actor estatal desarrollara la adaptación a los cambios externos. Para esta premisa Alberto van Klaveren señala, entre otros aspectos, el incremento de actores intervinientes en la toma de decisiones; el ejercicio del control democrático de la política exterior; la intensificación del interés de actores políticos por los temas externos<sup>6</sup>. Tanto la cuestión de la “política democrática” como la analizada por van Klaveren, cada vez cobran mayor relevancia en lo que son las decisiones de política exterior. Por otra parte, la conexión de la capacidad de iniciativa de política exterior del actor estatal con su capacidad de adaptación al cambio externo, está vinculada al hecho de que en las interdependencias asimétricas, los países latinoamericanos están expuestos a la vulnerabilidad más que a la sensibilidad<sup>7</sup>.

Esta realidad puso en claro que no hay formulación de política exterior ni tratamiento de cuestiones externas de un país, sin la colaboración y los compromisos de actores domésticos, gubernamentales y no gubernamentales. Para las interdependencias de las

relaciones mundiales y para sostener actitudes y conductas autonomizantes ante las cuestiones externas de un país como la Argentina, es ventajoso que la diplomacia sea el resultado de un “juego de doble nivel”, nacional e internacional, como dice Robert Putnam<sup>8</sup>. En otras palabras: previo a una negociación internacional debe haber una negociación interna, máxime en esta época en la cual la expansión de los vínculos transnacionales cambian las formas y los estilos de toma de decisión<sup>9</sup>. En razón de esta tendencia, la política diplomática ha comenzado a tener un predicamento significativo en el aparato decisorio con respecto a la injerencia que supo ostentar la política estratégico-militar y que ahora posee la dimensión económico-comercial.

La función de la política diplomática es la de conectar las resultantes de la política interna con las cuestiones externas del país, o bien con las negociaciones internacionales que lleva a cabo el Ejecutivo. Esta función implica considerar los objetivos, expectativas e intereses que los actores domésticos tienen con respecto a un determinado objeto de política exterior, lo cual significa abrir el proceso decisorio a las influencias de estos actores. Por otra parte, el tener en cuenta estos actores adquiere mayor valía cuando el cambio es la variable dominante en la relación con lo externo.

En esta dirección, el problema de la Argentina en las últimas décadas ha sido el de sustentar un “bajo perfil” de política diplomática. Este problema se acentúa notoriamente ante una situación de cambio externo, porque en un punto el “bajo perfil” de la política diplomática supone debilidad, en algunos casos más cerca de la “sensibilidad”, en otros próximo a la “vulnerabilidad”. Uno de los aspectos de la debilidad es el vacío de

niveles de negociación interna entre actores diversos e intereses contrapuestos. Si bien el “bajo perfil” de la política diplomática puede ser una opción consciente para el manejo de las relaciones exteriores, no hay dudas de que esta actitud carga con un condicionante: que los actores domésticos *no tienen capacidad de influir* en la formulación de las políticas orientadas hacia las cuestiones externas, o bien en la formulación de las estrategias para afrontar estas cuestiones. Los actores domésticos no tienen capacidad de influir por dos razones: por un lado, porque desde el Ejecutivo *no se fortalece* la capacidad de influir de actores estatales y no estatales. Por otro lado, porque en el caso de que el Ejecutivo analice la influencia de actores subestatales y no estatales, a estos no los posiciona en ninguno de los tramos del proceso decisional.

La primera de las hipótesis está relacionada con el hecho de que existe una tradición política muy sólida en cuanto a aglutinar el poder decisional en el Ejecutivo, más concretamente una tradición que pasa por el control presidencial de todos y cada uno de los tramos de la decisión. Este control cuasi absoluto de la formulación de política exterior le quita potencia a otros actores para presentar propuestas, aportar elementos o sostener intereses particulares orientados hacia esta formulación general. En cambio, la otra hipótesis en cuestión está vinculada al uso habitual de la siguiente expresión: que las decisiones se inspiraron en presiones e influencias ejercidas por actores domésticos. Pero la invocación de que los intereses particulares fueron tenidos en cuenta para la toma de decisión final, no es sinónimo de que los actores que representaban estos intereses hayan formado parte de una negociación interna con el Ejecutivo, tendiente a optimizar las negociaciones internacionales que

éste manejó ante terceros en nombre del actor estatal.

Para analizar estos supuestos que explican las razones por las cuales los actores gubernamentales, subestatales y no estatales no tienen capacidad de influir en la estructura decisional relacionada con las cuestiones externas, se eligió el proceso de formulación de políticas destinado al Mercosur entre 1995 y 2001. Este período abarca tanto el último año del primer gobierno de Carlos Menem y su segundo mandato, como la administración de su sucesor, Fernando De la Rúa, quien comenzó su gestión a partir de diciembre de 1999. Cabe aclarar, desde el punto de vista de la recolección y análisis de los datos pertinentes, que en el caso de Menem se realizan algunas consideraciones sobre su gobierno previas a 1995. Al mismo tiempo, lo tratado sobre el gobierno de la Alianza es hasta promediar el año 2001.

### **La experiencia mercosureana**

Desde los ochenta la diplomacia regional, a través del mejoramiento del vínculo con el Cono Sur y en especial con Brasil, pasó a ser fundamental en la agenda de la política exterior argentina. A partir de 1989 los niveles de importancia de esta diplomacia aumentaron significativamente. Sin duda alguna los cambios en el contexto internacional y el imperio de la globalización comercial y financiera, transformaron a la Argentina y Brasil en los aliados mayores del Cono Sur, de trascendencia mundial<sup>10</sup>. La entrada en vigencia del Tratado de Asunción, en 1995, selló la impronta argentino-brasileña mediante el Mercosur. En este año Brasil ya se había convertido en el mayor mercado comprador de la Argentina<sup>11</sup>. A pesar de las dificultades macroeconómicas de Brasil, de las discusiones sobre el déficit de la balanza comercial,

de los inconvenientes para establecer el arancel externo común, de las discordias en torno a la protección de las industrias nacionales, y de los reclamos cruzados entre los ministerios de Agricultura de ambos países por compras subsidiadas y trabas a las importaciones –todo esto previo a la puesta en marcha del Tratado de Asunción– la Argentina creyó que la obtención de beneficios pasaba por fortalecer la vinculación con el país vecino<sup>12</sup>.

Sobre esta realidad surgieron diferentes conjeturas. Una planteó que la apuesta fuerte al mercado brasileño creaba un modelo denominado de “brasildependencia”, riesgoso no sólo por la naturaleza de la subordinación, sino también por la asimetría entre las economías nacionales, la cual configuraba una distribución de poder y de riqueza perjudicial para la Argentina condenándola a ser, sencillamente, una socia proveedora de materias primas. Otra conjetura estaba relacionada con las escalas impuestas por la combinación de factores estratégicos y de globalización comercial y financiera, que para el caso de la Argentina, le determinaba una vinculación económica con el Estado-Pivot de la región, es decir Brasil. De modo que nuestro país lograría inserción internacional, pero a través de una relación estrecha con el Estado-Pivot, interlocutor válido desde el punto de vista de los países centrales, máxime con respecto a Brasil, considerada la octava economía mundial, y estimada por los Estados Unidos, a partir de los setenta, como la potencia fundamental de Sudamérica en clave de seguridad regional<sup>13</sup>.

De todas maneras en la Argentina, entre los actores estatales, subestatales y no estatales, hubo un entusiasmo indeterminado con respecto a las potencialidades del proyecto Mercosur, considerado el cuarto espacio económico mundial después del NAFTA

(Tratado de Libre Comercio de América del Norte), la Unión Europea y la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático). El discurso del impacto de la globalización comercial y financiera le dio el marco necesario al Mercosur para que desempeñara una función económica en la región y en el mundo<sup>14</sup>. La desproporción estructural y de sistemas productivos entre ambos países, como así también la disparidad en las velocidades y los contenidos de los ritmos de recomposición económica de cada uno, fueron relegados a un segundo plano. La diferenciación entre los intereses nacionales corrió la misma suerte<sup>15</sup>. Por lo tanto, el Mercosur se convirtió en una cuestión externa clave para la Argentina internacional, invariablemente relacionada con la política doméstica del país.

### **Una tradición política**

Para el análisis empírico de la hipótesis de que desde el Ejecutivo no se fortalece la capacidad de influir de actores estatales y no estatales y su relación con la costumbre de este Ejecutivo de concentrar la totalidad de los tramos decisionales, no sólo se tienen en cuenta las características principales de estos tramos dadas durante la administración Menem, sino también las percepciones y criterios que se estructuraron en torno al Mercosur, fundamentalmente porque pusieron de manifiesto que el proceso de integración subregional había abierto la perspectiva de las cuestiones externas de la Argentina al involucramiento de situaciones internas.

### **1. La matriz perceptiva**

Durante los gobiernos de Menem, a medida que el Mercosur fue logrando avances importantes en la dimensión comercial y los intentos del país tanto por ingresar al

NAFTA como por diversificar el sector externo iban diluyéndose, la Argentina decidió comprometerse con el proyecto de integración mercosureano. El Ejecutivo en general, y la Cancillería en particular, desarrollaron acciones diplomáticas orientadas a fortalecer la relación económica con Brasil, muy a pesar de las importantes diferencias arancelarias que había entre ambos países. Por cierto, los primeros síntomas de desencanto en la relación de la Argentina con los países centrales entre 1993 y 1994, empujaron a Menem y Di Tella a reforzar la apuesta por el Mercosur. La percepción del ministro de Economía Domingo Cavallo fue diferente. Su actitud con respecto al Mercosur era de cautela política. Cavallo dudaba del éxito del Mercosur por los indicadores macroeconómicos de Brasil, en especial por los tipos de cambio múltiples que se utilizaban en ese país. Para despejar incertidumbres, el ministerio argentino planteó “planes de estabilización” en las economías de los países socios y la “armonización de las políticas macroeconómicas”, como condiciones básicas destinadas al avance del proceso de integración subregional.

Por ello, no fue casual que el ministro de Economía cruzara preferencias sobre bloques regionales con Di Tella, cuando en 1994 Cavallo propuso insistir diplomáticamente con el ingreso de la Argentina al NAFTA, a contrapelo del canciller que consideraba que lo mejor era apuntalar el Mercosur a partir de una valoración de los esfuerzos de la economía brasileña<sup>16</sup>. Por otra parte, Cavallo se alejaba de la propuesta de Brasilia sobre la formación de una zona de libre comercio entre el Mercosur, Chile, la Comunidad Andina y los países amazónicos, denominada ALCSA (Asociación de Libre Comercio de Sud América), propuesta formulada en el seno del Grupo de Río, en octubre de 1993, y reitera-

da por el Presidente Fernando Cardoso en 1996. La Cumbre de Brasilia de presidentes sudamericanos realizada hacia fin de agosto y principio de setiembre de 2000, fue precisamente una iniciativa brasileña inspirada en la propuesta de 1993.

En verdad esta diferencia perceptiva que se dio en un momento determinado entre la Cancillería y el Ministerio de Economía en torno al Mercosur, estuvo vinculada a la necesidad de que la Argentina obtuviera mercados, lo cual no iba en contra de la postura común de reforzar políticamente el proceso integracionista. Por ejemplo, a pesar de la decepción que sacudió al gobierno entre 1993 y 1996 por el desinterés del Norte con respecto a los problemas argentinos y del oportunismo de Di Tella por relacionar el país al contexto mercosureano, el canciller no abandonó su preferencia por el grupo de treinta o cuarenta países que él ubicaba en la categoría de “alianza occidental”, como grupo de referencia, y al cual aspiraba incorporar a la Argentina<sup>17</sup>.

En cambio la oposición política tenía otra percepción. La oposición creyó que las mayores expectativas debían estar centradas en el escenario latinoamericano en general, y en el Mercosur en particular. Por ello, en todo momento, la oposición alentó un mayor compromiso de la Argentina con el Grupo de Río, al cual consideraba como el mejor soporte político para la defensa de los intereses latinoamericanos. En realidad toda la sociedad política puso el énfasis en el Mercosur, no sólo porque era muy importante como promesa de mercado, sino también porque se transformaba en un instrumento de asociación regional entre países vecinos que habían tenido una tradición de aislamiento y rivalidad. Independientemente de la preferencia de Di Tella, el gobierno coincidió con la oposi-

ción política, en un contexto adverso como fue la devaluación de la moneda brasileña y de las protestas de Buenos Aires por los subsidios de Brasilia a las exportaciones, en enero de 1999, en cuanto a preservar el Mercosur como bloque económico y discutir con Brasil medidas que amortiguaran las diferencias comerciales<sup>18</sup>.

De todos modos, en el caso del radicalismo, la visión mercosureana no sólo fue la de apuntalar el proceso de integración económica y de intercambio comercial, sino también la de consolidar este proceso en clave política para que el Estado y la sociedad civil ocuparan espacios relevantes. En esta dirección, el radicalismo propuso la creación de instancias supranacionales e impulsó determinar capacidades negociadoras comunes frente a las economías desarrolladas, sobre la base de que el Mercosur se comportara como un bloque en todas las dimensiones posibles<sup>19</sup>. La convicción del radicalismo, como así también del Frepaso, se fundaba en que tanto Brasil como Chile eran “aliados estratégicos naturales” de la Argentina. Por ello estas fuerzas políticas percibieron al Mercosur como un “espacio integrado”, útil para afrontar los desafíos de la globalización y aprovechar las oportunidades que podía llegar a brindar este fenómeno mundial. De manera entonces que la perspectiva de la oposición política no sólo estaba concentrada en la consolidación y profundización económica del proceso mercosureano, sino también en la voluntad de redefinir la política exterior orientándola hacia una predilección por América Latina<sup>20</sup>.

Por otra parte, los grupos empresarios más poderosos de la Argentina también tuvieron un nivel de percepción muy positivo con respecto a la trascendencia intrarregional que podían alcanzar las relaciones económi-

cas y comerciales. El Mercosur fue visto como la mejor de las oportunidades internacionales para que el país se integrara a la economía mundial. La ilusión de estos grupos estuvo vinculada a la idea de que la integración subregional representaba una suerte de “destino manifiesto” para lograr acumulación e intercambio<sup>21</sup>. Desde estos supuestos los grupos siempre consideraron al Mercosur como un mercado tentador. Por ejemplo, estas expectativas estuvieron muy presentes en los discursos y en las acciones de la Unión Industrial Argentina, en particular desde el acuerdo firmado con la Confederación Nacional de la Industria de Brasil, en setiembre de 1991, a través del cual ambos actores no estatales se comprometieron a articular las economías de los dos países mediante “una respuesta positiva y una participación activa del sector privado”<sup>22</sup>. Otro ejemplo fue el convenio siderúrgico entre actores no estatales de los cuatro socios mercosureanos, de marzo de 1992, al que algunos grupos empresarios argentinos interpretaron como una herramienta valiosa para negociar condiciones ventajosas de acceso a materias primas, principalmente al mineral de hierro abastecido por Brasil.

Desde el ámbito académico también hubo una percepción optimista sobre la proyección del Mercosur, sobre todo porque existió la predisposición a considerar la evolución y la importancia del proceso de integración europea como un referente insoslayable. Por cierto que esta visión optimista acerca del proceso mercosureano estuvo más cerca del análisis teórico que de las cuestiones de gestión. Hubo numerosos seminarios nacionales e internacionales y una prolífica producción bibliográfica tendiente a comparar procesos de integración y a elaborar propuestas de mejoramiento del Mercosur<sup>23</sup>. En este sentido aumentaron los estudios multi-

disciplinarios y las investigaciones específicas, como por ejemplo los análisis relativos a la representación social del fenómeno de integración regional.

Si bien fue más que evidente la convergencia entre los distintos actores argentinos en torno al Mercosur, la experiencia perceptiva de cada uno de ellos estuvo relacionada con los cambios que iban teniendo sus expectativas y objetivos de acuerdo a los hechos que se producían en dos escalas: por un lado, los que surgían a medida que crecían los niveles de cooperación e integración, y por el otro, los que aparecían a medida que incidían tanto los problemas domésticos de los otros socios mercosureanos, como los procesos internacionales de alcance mundial. En el primer caso es posible citar el disenso originado por el aumento de los ámbitos de integración económica entre los socios mayores del Mercosur, relacionados con problemas de balanza comercial, de cupos para la importación de electrodomésticos y de restricciones al ingreso de automóviles argentinos al mercado brasileño, por señalar algunos ejemplos de los hechos que se fueron generando. Con respecto a la influencia de situaciones del contexto mundial es posible mencionar, por caso, las dificultades planteadas por el “efecto tequila” que conmocionaron a los mercados emergentes e impulsaron procesos recesivos en las relaciones económicas mundiales, como así también introdujeron dudas e incertidumbres sobre la marcha del Mercosur deprimiendo el entusiasmo inicial que había logrado acaparar.

La evolución de las percepciones de los actores estatales y no estatales también tuvo que ver con las actitudes y conductas de los otros socios. En particular, la visión de cada uno de estos actores sobre lo que podía esperar del Mercosur estuvo bastante ligada con

las señales y las realizaciones que impulsaba Brasil. Por ejemplo, para la Argentina y sobre todo para los grupos empresarios y las corporaciones productivas, fue desconcertante que en Brasil, en un principio, existiera una separación entre el fervor que sobre el Mercosur tenía la sociedad política y el escepticismo que este proceso de integración le provocaba a los principales referentes de la economía del vecino país. La confusión fue mayor cuando Brasil propuso el ALCSA, ya que algunos actores argentinos percibieron esta iniciativa como una demostración del interés nacional brasileño por sostener el liderazgo sudamericano y por aspirar a consolidar su rango de potencia económica mundial<sup>24</sup>.

## 2. El debate interno

Los actores nacionales, tanto estatales como no estatales, con los acuerdos de Ouro Preto de 1994 que sentaron las bases de la unión aduanera, la entrada en vigor del Tratado de Asunción, los cambios domésticos impuestos por Cardoso sobre todo en materia cambiaria y la política inversionista y comercial de Chile, vieron con mayor claridad la intensificación de las relaciones intrarregionales, más allá de la persistencia de roces y de conflictos con Brasilia y Santiago. A partir de esta claridad hubo una multiplicación de motivaciones e intereses de los distintos actores nacionales con respecto al Cono Sur. En especial, el Mercosur se convirtió en un factor de aglutinación de expectativas comerciales y políticas. Sin embargo, paralelamente, este proceso de integración subregional también fue un factor de irradiación por las diferencias de objetivos y de estilos entre los actores estatales entre sí y entre estos y los no estatales.

En tal sentido, sobre las cuestiones relacionadas con el Mercosur hubo dos circuitos



en el proceso de toma de decisiones. Por un lado, hubo un circuito en el cual las decisiones privilegiaron la intención política de sostener el proyecto mercosureano y de procurar la mejor relación entre los Estados y sus sociedades. Con esta intención estuvieron comprometidos los actores estatales. Por otro lado, hubo un circuito vinculado estrictamente a la dimensión económica y comercial del Mercosur. En este caso las decisiones fueron una consecuencia de los modos de vinculación desigual entre actores estatales y no estatales. Fue habitual que el primero de los circuitos funcionara de modo centrípeto con respecto a las marchas y contramarchas del Mercosur, mientras que el segundo en algunas ocasiones lo hiciera de manera centrífuga. Esta práctica, en la toma de decisiones de la Argentina, determinó la primacía del circuito político en detrimento del circuito económico-comercial, cuando desde la teoría se propone el cruce entre ambos circuitos con el fin de adoptar las actitudes y medidas más convenientes<sup>25</sup>.

Una situación vinculada a esta realidad comenzó con las limitaciones unilaterales impuestas por Brasil al sector automotriz en 1995 y al azucarero en 1997, continuó al año siguiente con los controles sanitarios brasileños de carácter para-arancelario, hasta que se complicó con la devaluación del real. La mayor parte de las decisiones de Brasilia estuvo vinculada a sostener políticas proteccionistas, sobre todo cuando Brasil, al tener dificultades en sus cuentas externas, obligó a pagar al contado las importaciones de cualquier origen afectando directamente al Mercosur en general, y a la Argentina en particular<sup>26</sup>. A esto cabe sumar que la política de Cardoso se apoyaba en el otorgamiento tanto de beneficios impositivos para la instalación de plantas fabriles, como de subsidios para el desarrollo industrial<sup>27</sup>.

La respuesta de Buenos Aires a esta situación estuvo lejos de combinar los objetivos e intereses que en ese momento movilizaban al circuito político por un lado y al circuito económico-comercial por el otro. El análisis del proceso de toma de decisiones de la política exterior revela cómo el actor gubernamental, ante situaciones del tipo de la descrita más arriba, descuidó uno de los circuitos para definir las estrategias de relación con Brasil y el Mercosur. Es posible ordenar este análisis a través de cuatro aspectos: a) los actores no estatales; b) el estilo centralizador; c) la proyección del conflicto interno; y d) la gestión en la decisión.

#### **a) Los actores no estatales**

Si algo muy concreto y tangible produjo la política brasileña en los actores no estatales argentinos, fue despertar en ellos la necesidad de participar más sistemáticamente en la toma de decisiones externas, de la misma forma que lo hacían los grupos empresarios del país vecino. Precisamente, ésta fue una de las conclusiones que en 1997 sostuvo Claudio Sebastiani, Presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA), en ocasión de exigirle al gobierno que adoptara posiciones más firmes ante Brasilia. La demanda empresarial de entonces tuvo dos destinatarios muy claros: la Cancillería y el Ministerio de Economía. Se les reclamó, desechando todo tipo de rupturas, que interpretaran las preocupaciones y expectativas de la industria nacional y que en consecuencia se transformaran en interlocutores válidos de ésta frente a las autoridades brasileñas.

El planteo de la UIA consistió en diferenciar que un tema era la política macroeconómica nacional formulada por la conducción del Ministerio de Economía, deseosa de articular tal política con las cuestiones mercosu-

reanas, y otro tema estaba vinculado a las acciones y a los problemas de los grupos empresarios en lo que era el funcionamiento del proceso de integración. Para el ámbito decisional, siguiendo conceptualmente a Alberto van Klaveren, la UIA solicitó su participación en las medidas que se adoptaran en torno al Mercosur y que le dieran una mayor capacidad de iniciativa a la Argentina, en lugar de una desventajosa capacidad reactiva<sup>28</sup>.

Al mismo tiempo, la UIA ejerció presión sobre el gobierno de Menem para que el proteccionismo que animaba a la política brasileña se convirtiera en un motivo de rectificación de la economía argentina en relación al sector industrial. En particular, los grupos empresarios sostuvieron que el Mercosur representaba una “integración negativa” para la Argentina, ya que su debilidad industrial frente a la vocación productiva brasileña, la ubicaba en una posición desventajosa. Esto generaba varias cuestiones, entre otras, que el balance del intercambio bilateral no fuera satisfactorio, que las ventas argentinas estuvieran concentradas en pocos rubros y que la participación del país en las importaciones totales de Brasil sólo alcanzara al 11%. Para algunos grupos empresarios la asimetría entre ambas economías pasaba por el hecho de que Brasil había decidido restricciones y la Argentina –en cambio– había optado por la apertura comercial. En el caso del sector automotriz las limitaciones pusieron de manifiesto la vulnerabilidad del país mientras Brasilia redefinía el escenario mercosureano de este sector de acuerdo a sus intereses<sup>29</sup>.

Según el criterio de estos actores no estatales, la mayor capacidad de iniciativa en las decisiones orientadas al Mercosur debía estar vinculada a una recomposición de factores

domésticos. Esto quería decir que para tener una mejor posición externa no bastaba que los actores estatales (Cancillería y Ministerio de Economía) “trasladaran” inquietudes y requerimientos de actores no estatales hacia el contexto regional e internacional, sino también que las estructuras gubernamentales realizaran internamente los acomodamientos pertinentes teniendo en cuenta las demandas endógenas y las variaciones domésticas en otros países.

Por cierto el pedido de actitudes más firmes ante Brasil, como así también de cambios en la política productiva y de una mayor participación de actores diversos en la toma de decisiones vinculadas al Mercosur, respondió a una concepción de sectores privados argentinos tendiente a eliminar las diferencias económicas con el país vecino, promover instrumentos de cooperación efectiva en algunas cuestiones de tipo tecnológico y acordar instituciones o mecanismos supranacionales de solución de controversias. Según Alberto de las Carreras, Vicepresidente de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), la velocidad de la integración fue sumando tantas desproporciones y contradicciones por las diferencias estructurales entre los socios mayores que, de un modo u otro, minó el optimismo argentino por el Mercosur. Algo similar le hizo saber el Consejo Empresario Argentino al gobierno nacional.

Cuando Brasil aplicó restricciones a las importaciones fue notorio que las respuestas de la Argentina portaban una carencia: la ausencia de influencia de empresarios y operadores de negocios en las decisiones externas. En el caso de la reacción argentina ante la devaluación del real no sólo se puso de manifiesto aquella carencia, sino también la división existente entre los actores no estata-

les sobre cómo debía entenderse la relación económica con Brasil, lo cual benefició la concentración decisional en manos de actores estatales. Un ejemplo es la crisis que disparó la UIA en el seno del llamado Grupo de los Ocho, básicamente porque en los momentos difíciles el resto de las entidades de este grupo no la acompañaron en sus reclamos al gobierno nacional, hecho que puso en evidencia la escasa cohesión entre los sectores productivos y comerciales para presionar sobre los actores estatales a la hora en que se discutían las decisiones políticas.

Esta situación explica que los actores no estatales para demandar e influir ante el gobierno adoptaron una modalidad individual y aislacionista, la cual representó una actitud de muy escasa efectividad política. Por ejemplo, a principios de 1999, la coincidencia entre el Secretario de Industria y Comercio, Alieto Guadagni, y la UIA en torno a la crisis del Mercosur, no fue aprovechada por las corporaciones para establecer una estrategia común frente al poder político, en lugar de los reclamos independientes que piloteaban los distintos sectores productivos y comerciales. Por ello no fue casual el rechazo de la propuesta “anticrisis” presentada por la UIA ante el Ministerio de Economía, antes de que la misma lograra ser analizada por el Ejecutivo. Tampoco fue casual que la debacle industrial denunciada por Horacio Larré Oroño, Presidente de la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC), Carlos Bueno, Presidente de la Cámara de la Industria del Calzado, o bien por los presidentes del Centro Azucarero (CAA), Jorge Zorreguieta, de la Cámara de Industriales de Productos Alimenticios (CIPA), Carlos Ceretti, y de la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), Alberto Alvarez Gaiani, no saliera del plano discursivo, lejos

de la estructuración de una acción política compartida destinada a influir sobre el gobierno<sup>30</sup>.

Pero la escasa cohesión entre los sectores productivos y comerciales no fue el motivo principal por el cual las corporaciones no diseñaran una estrategia con capacidad de presión. Tampoco fue fundamental que estas corporaciones, como la Sociedad Rural Argentina, la Cámara Argentina de Comercio y la Cámara Argentina de la Construcción, no brindaran un apoyo de mayor compromiso para con los reclamos de la UIA. El aspecto clave estuvo en que el sector financiero fue el que no acordó con los requerimientos productivos y comerciales, entre otras razones, por su relación estable y fluida con el actor gubernamental. Hubo una suerte de poder recíproco entre el poder político y el poder financiero. En la coyuntura, este poder hizo que en la toma de decisiones sobre el Mercosur, los actores gubernamentales no tuvieran en cuenta el impacto y las consecuencias que las medidas brasileñas ocasionaban en actores privados dedicados a la producción y al intercambio comercial.

La desconexión política entre actores no estatales para determinar acciones comunes ante el gobierno en los tramos de las decisiones externas, fue una conducta negativa. Esto significó que a la hora de participar en las instancias decisionales, la desproporcionalidad entre los actores no estatales dependiera de los recursos de poder que cada uno tuviera en su relación con el Ejecutivo. En este caso el único actor privado considerado desde la toma de decisión fue el financiero. Para las políticas y las crisis mercosureanas, el Ejecutivo no tuvo en cuenta las expectativas e intereses de otros actores no estatales en la medida en que no hacía lugar a la influencia que estos podían ejercer durante el

proceso decisonal, proceso que –obviamente– desvinculaba la cuestión externa de las necesidades y aportes de actores domésticos.

### **b) El estilo centralizador**

Por mucho tiempo el Ministerio de Economía no se hizo eco de las demandas de actores privados productivos ni se interesó por habilitarle espacios en el aparato decisonal de las relaciones económicas internacionales. Cuando el Ministerio de Economía consideró los requerimientos de estos actores, por ejemplo durante 1998, la actitud tuvo características muy particulares. En efecto, cuando el malestar de las corporaciones llegó al ministro Roque Fernández por las trabas sanitarias y burocráticas dispuestas por Brasil al ingreso de productos alimenticios, químicos y farmacéuticos, el movimiento que hizo el actor gubernamental fue plantearle el reclamo a su par brasileño. Sin embargo, este hecho puso en evidencia que las decisiones oficiales, en este caso de protesta hacia el país vecino, no fueron decisiones propias de lo que es la capacidad de iniciativa de un actor estatal, sino que fueron decisiones que tienen que ver con lo que es la capacidad reactiva del mismo, lo cual testimonió que los reclamos que realizaban algunas corporaciones no eran absorbidos por el gobierno, por caso lo sucedido en la XIV Cumbre del Mercosur llevada a cabo en Ushuaia, a mediados de 1998.

En verdad el Ministerio de Economía argentino no tuvo el nivel de compromiso con actores no estatales productivos y exportadores como el que tuvo el Ministerio de Hacienda de Brasil con los grupos empresariales de ese país. Un mismo caso, el pedido que hicieron algunas corporaciones argentinas al gobierno para que adoptara medidas proteccionistas ante el comportamiento bra-

sileño, enmarcó dos actitudes distintas. Por un lado, el mismo ministro Fernández en la sesión inaugural de la XL Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), realizada en París, en marzo de 1999, señaló –enfáticamente– el rechazo a las presiones ejercidas por actores domésticos que postulaban acciones favorables a la producción nacional. Por el otro, no fue el ministro de Hacienda brasileño quien se quejara de las presiones que estos actores domésticos desarrollaban sobre el gobierno argentino, sino que fue el canciller, Luiz Felipe Lampreia. Este ministro, sin ser responsable de la política económica de su país, se encargó de llamar a los empresarios argentinos a la reflexión a partir de un aspecto que sostuvo como clave: que Brasil era la pieza fundamental del Mercosur y su crisis no implicaba la alteración de las reglas de juego de este proceso de integración.

Di Tella no cuestionó esta acción diplomática, tampoco lo hizo Fernández. El Ministerio de Economía no se apartaba del vínculo con el FMI (Fondo Monetario Internacional) para que éste sostuviera su gestión, como tampoco abandonaba la preferencia por los actores financieros del país<sup>31</sup>. El “bajo perfil” del Ministerio de Economía significó no sólo que desestimara propuestas de actores privados productivos, sino también que con respecto al Mercosur éstos no ocuparan un lugar importante en los tramos decisionales. Pero este “bajo perfil” no involucró a todo el Ejecutivo. Cuando se produjo la crisis de marzo de 1997, la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, dependiente de la Cancillería, fue un área gubernamental sensible a los intereses de los actores domésticos. Sin embargo, cabe distinguir que en el tema de considerar las expectativas de actores domésticos, esta secretaría –a pesar de pertenecer al

Ministerio de Relaciones Exteriores— no tuvo posturas coincidentes con las del canciller Di Tella.

Por cierto la secretaría en cuestión fue portadora de la preocupación no estatal de la Argentina frente a Brasil. Mas el secretario Jorge Campbell bregó por soluciones técnicas más que políticas, lo cual fue una limitante en el contexto de las negociaciones mercosureanas. Para la crisis de 1997, Campbell pergeñó un mecanismo financiero destinado a compensar los pagos, metodología que no conformó a los actores privados ni fue tenida en cuenta en los niveles de decisión superior, incluido el canciller Di Tella. Lo mismo ocurrió en la mencionada Cumbre de Ushuaia: la secretaría quiso discutir tanto el tema automotriz como el azucarero a la luz de los protocolos de Ouro Preto, pero se encontró con un importante vacío de presión política de la Argentina que contribuyó a empantanar las negociaciones<sup>32</sup>.

No obstante, un fallo emitido por el Tribunal Arbitral del Mercosur que dictaminó que Brasil no podría aplicar licencias previas de importación con el argumento del control sanitario y fitosanitario como lo estaba haciendo desde 1998, pareció apoyar la posición de Campbell en cuanto a seguir las normas de Ouro Preto porque —según este funcionario— en ese momento había instituciones que funcionaban<sup>33</sup>. Pero la euforia de la secretaría por el citado fallo contrastó con las denuncias del Instituto Nacional de Alimentos (INAL), que planteó que Brasil continuaba con las trabas a la comercialización de los productos alimenticios. Esta situación no hizo otra cosa que demostrar dos aspectos: por un lado, que la secretaría no podía representar los intereses del sector privado más allá de las recortadas posibilidades técnicas y legales. Por otro lado, Campbell

quedó a mitad de camino entre el deseo del Ejecutivo de preservar el Mercosur a toda costa y las serias dificultades que presentaban actores productivos y exportadores para afrontar el comercio intrarregional<sup>34</sup>.

El escaso poder de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales y las asimetrías con Brasil, pusieron de manifiesto que las decisiones de la Argentina con respecto al Mercosur se procesaban privilegiando el interés político que el actor gubernamental tenía por esta asociación subregional, en lugar de atender preferencialmente las contrariedades económicas y comerciales que se desprendían de su dinámica. Aunque paradójico, para asegurar el comercio mercosureano, las decisiones gubernamentales respondían a necesidades políticas ligadas a la suerte del bloque regional, más que a necesidades vinculadas a la racionalidad del sistema productivo nacional. Esta característica, que surgió de la primacía del circuito político en detrimento del circuito económico-comercial, puso en claro que las decisiones en torno al Mercosur no sólo estaban alejadas de los actores no estatales, sino también que el proceso de adopción de las mismas no estaba proporcionalmente distribuido entre los distintos actores estatales, sobre todo para que estos absorbieran las influencias de los actores privados y definieran la posición más conveniente de la Argentina.

Es más, entre los actores estatales hubo dos situaciones distintas frente a los reclamos domésticos vinculados a las controversias con Brasil. Una situación fue la indiferencia para dar respuestas a lo interno y al mismo tiempo para negociar externamente las demandas domésticas, situación en la que talló el papel desempeñado por el Ministerio de Economía. La otra situación fue la confusión interburocrática en la que se cayó en

cuanto no se tuvo en claro quién debía procesar los requerimientos y cómo debía realizarse tal procesamiento, confusión a la que también contribuyó el papel llevado a cabo por el Ministerio de Economía. Como telón de fondo de ambas situaciones había una realidad muy evidente: la toma de decisiones no era considerada como un proceso de convergencia y divergencia de intereses domésticos porque seguía siendo un aspecto enteramente reservado al Ejecutivo. Vale aquí entonces lo señalado por van Klaveren de que no había “política burocrática” en la toma de decisiones por los altos niveles de centralización y concentración de poder<sup>35</sup>.

### c) La externalización del conflicto

La controversia con Brasil por el tema azucarero, en setiembre de 1997, fue un caso bastante tangible en el cual no hubo un proceso de convergencia y divergencia de intereses domésticos en la toma de decisiones, que finalmente debió ser resuelto por el Ejecutivo, luego de que la relación bilateral se viera perjudicada por la externalización de las desprolijidades domésticas de la Argentina.

El Centro Azucarero Argentino le planteó al gobierno nacional que Brasil no cumplía con lo pactado en Ouro Preto sobre la transición hacia la liberación comercial del sector en el 2001, la cual consistía en que por un lado, los brasileños redujeran los subsidios destinados al programa “Proalcohol”, y por el otro, que la Argentina disminuyera gradualmente los aranceles. El Ministerio de Economía se desentendió del reclamo formulado por la corporación sobre el subsidio brasileño al azúcar. El “lobby” de los empresarios azucareros con la colaboración de legisladores nacionales de las provincias afectadas (Tucumán, Salta y Jujuy), se orientó entonces

hacia el Congreso hasta que el mismo sancionó la Ley 24.822, por la cual se gravaba el azúcar proveniente de Brasil con el mismo arancel que regía para los países extra-Mercosur<sup>36</sup>. Sin embargo, el veto del Ejecutivo a esta pieza jurídica por sugerencia de la Cancillería y del Ministerio de Economía, originó una relación conflictiva entre el Ejecutivo y el Legislativo, principalmente porque el Senado rechazó el veto y ratificó los términos de la ley en cuanto el azúcar brasileño debía pagar el 38% a la Aduana en concepto de arancel de importación. En esta respuesta política coincidieron, unánimemente, tanto los legisladores oficialistas como los opositores.

La fuerte reacción del gobierno de Cardoso apuntó a las incoherencias de la Argentina. Por un lado, el ministro de Hacienda brasileño, Pedro Malan, cuestionó la imprevisibilidad de Fernández sobre un tema que según él debió manejar con los empresarios y el Congreso para que no llegara a transformarse en un conflicto bilateral. Por otro, Itamaraty destacó el “perjuicio ocasionado al Mercosur” por la legislación argentina que desconocía, de acuerdo a su declaración, los compromisos internacionales asumidos con Brasil. Paralelamente, en el Legislativo de Brasilia se preparó un decreto-ley para prohibir la importación de trigo argentino, lo cual –por otra parte– generó rispideces intraburocráticas en Economía por el malestar de Felipe Solá, Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca. Brasil no hizo otra cosa que poner de manifiesto las contradicciones en la toma de decisiones gubernamentales de la Argentina, lo cual es bien distinto a una competencia de intereses domésticos para obtener una decisión favorable.

Hubo contradicciones en la medida en

que existía desconexión entre actores estatales (entre el Ministerio de Economía y la Cancillería, en particular la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales; entre el Ejecutivo y el Legislativo), y entre actores estatales y actores privados. El entendimiento entre el Congreso y el actor empresario, tal vez fue el mayor obstáculo que creó involuntariamente el propio Fernández para revertir el progreso alcanzado por el conflicto. Por ello no fue casual que el canciller Lampreia señalara que el tema del azúcar era un problema político de la Argentina más que del Mercosur. Curiosamente esto fue corroborado por el mismo secretario Campbell en un análisis de la cuestión planteada entre ambos países. Estaba muy claro que el Legislativo argentino no se oponía al Mercosur, ni quería modificar la buena relación con Brasil, pero se había convertido en soporte institucional de un actor no estatal y de actores subestatales, por la desvinculación de Economía y Cancillería de los requerimientos de estos actores. Esto hizo que los efectos que provocara el Legislativo sensibilizaran la relación con Brasil.

El intercambio de cuestionamientos mutuos entre Fernández, Campbell, Alejandro Mayoral (Subsecretario de Comercio Exterior), Alfredo Morelli (Subsecretario de Integración), Zorreguieta y Sebastiani, no sólo fue un ejemplo de que la desarticulación de intereses domésticos no se resolvió en el ámbito nacional, sino también de cómo esta desarticulación rápidamente se “trasladó” fronteras afuera. En realidad la ley pretendió descomprimir un problema interno y lo que hizo fue agravarlo abriendo un problema externo. Como resultado de este embrollo, el Ministerio de Economía debió preparar un proyecto de ley con sesgo de “norma correctiva”. Al mismo tiempo, el Presidente Menem intercedió ante legisladores y empre-

sarios, mientras entre Fernández y los senadores justicialistas se estableció una dura confrontación política por las acusaciones del ministro en torno a lo realizado a través del Legislativo.

En medio de marchas y contramarchas domésticas, lo que debió superarse fue la tensión diplomática con Brasil por el “traslado” de las contradicciones argentinas hacia la relación bilateral. Por supuesto que la ingenuidad de Fernández de interiorizarlo a Malan de que la decisión de la Ley 24.822 había sido un “error” del Congreso, no fue suficiente. Menos aún que Di Tella categorizara al tema azucarero de “trivial”. Fernández y Di Tella no lograron salirse de estas actitudes porque, entre otros aspectos, descuidaron la toma de decisiones al respecto y, sobre todo, mucho tuvo que ver la escasa relación interburocrática en el actor gubernamental. Además, siguiendo a Graham Allison, el acuerdo entre ambos funcionarios acerca de la coyuntura de la cuestión no bastó para garantizar la representatividad de la acción gubernamental<sup>37</sup>. Sólo los aglutinaba el interés político por preservar el Mercosur, sin evaluar los intereses de actores directos e indirectos, propios y externos<sup>38</sup>. Por ello, Menem debió buscar el despeje de las contradicciones decisionales de la Argentina externalizadas hacia la relación bilateral, y esto sólo fue posible a través de la reedición de la “diplomacia de los presidentes” mediante una reunión con Cardoso<sup>39</sup>.

#### **d) La gestión en la decisión**

La práctica política de la “diplomacia de los presidentes” no sólo demostró ser el único recurso diplomático rápido y eficaz para superar las crisis mercosureanas, sino también –en el caso argentino– esta práctica puso de manifiesto que el Presidente Menem

en todo momento fue quien resolvió las contrariedades generadas por las conductas endógenas, no precisamente como “unidad última de decisión” que era lo que correspondía: desde el principio del proceso decisonal y hasta el fin, el Ejecutivo adoptó sus resoluciones más allá de las influencias y de los comportamientos de actores domésticos<sup>40</sup>. En verdad, existió una relación muy estrecha entre el ejercicio de la “diplomacia de los presidentes” que desarrollaba Menem con respecto al Mercosur y al vínculo con Brasil, y la concentración de todos los tramos decisonales en manos del Ejecutivo.

Cuestiones como el acompañamiento argentino a la posición de Brasilia, en 1997, para contrarrestar el proyecto norteamericano de someter el Mercosur a los objetivos y estrategias del ALCA (Area de Libre Comercio de las Américas), o bien la coincidencia con Brasil en la Cumbre de Montevideo de fines de aquél año destinada a sostener una postura común frente a la incidencia que sobre la región tenían las crisis financieras de los países asiáticos, fueron una consecuencia de la práctica de la “diplomacia de los presidentes” y de la centralización decisonal en el Ejecutivo<sup>41</sup>. Esto también fue notorio cuando sobrevinieron las crisis comerciales bilaterales y el gobierno argentino no tuvo otra alternativa más que la de petitionar ante Brasilia por los reclamos del sector empresario, aspecto que se concretó en San José Dos Campos a través de dos planteos: uno era la eliminación de los subsidios a las exportaciones de Brasil orientadas al Mercosur comprendidos en el Proex (Programa de Asistencia a las Exportaciones), y otro era la concesión en un plazo muy breve de las licencias de importación de productos nacionales detenidos en las fronteras, con el propósito de acelerar el ingreso al mercado del país vecino<sup>42</sup>.

Pero las demandas que realizaban los actores no estatales argentinos sobre el gobierno nacional no habían formado parte del proceso decisonal de las políticas que sostenía el país en el Mercosur. De este modo la posición argentina no fue el resultado del empleo de una capacidad de iniciativa del actor estatal sobre la base de la divergencia y convergencia de intereses domésticos. Esta posición fue el resultado de una acción de capacidad reactiva. Las presencias de Di Tella, Fernández, Guadagni y Campbell en la reunión de San José Dos Campos, no fueron suficientes para darle fuerza y consistencia al reclamo argentino. Tampoco fue suficiente que el gobierno, respondiendo a uno de los anhelos de la UIA, le planteara a Brasil la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas de los países socios del Mercosur en un momento en el cual los problemas internos en el país vecino no le daban ningún espacio al pedido argentino<sup>43</sup>.

La desventaja de que la Argentina fuera un actor estatal de capacidad reactiva en sus políticas destinadas al Mercosur, también se hizo sentir con el escaso éxito que obtuvo el gobierno cuando trató de impulsar los requerimientos de un actor no estatal habitualmente considerado en el proceso de toma de decisiones como era el financiero, preocupado este actor por la depreciación del real en un 40% respecto del dólar y por la fragilidad de los mercados emergentes. En efecto, en ocasión de la XVI Cumbre de Asunción, la Argentina no logró imponer una propuesta “anticrisis” basada en la implementación de instrumentos específicos destinados a prevenir que los problemas económicos de un país socio no afectaran la economía de los otros. El pesimismo exhibido por Fernández, después de esta reunión, reveló que el mismo no tenía que ver con las controversias comerciales entre la Argentina y Brasil y los consi-



guientes perjuicios al sistema productivo y exportador del país, sino que tenía que ver con la sensibilidad del actor financiero.

La capacidad reactiva que caracterizó a la Argentina estuvo vinculada a la actitud del Ejecutivo de no fortalecer la capacidad de influencia, tanto de actores estatales como no estatales. En la evolución de las decisiones presidenciales relacionadas con el Mercosur, fue evidente que el Ejecutivo cada vez iba absorbiendo más presión de la que había absorbido en épocas anteriores. Por un lado, el incremento de cuestiones sectoriales como los regímenes automotriz y azucarero, ocasionalmente conflictivos o no, produjo un aumento de la participación del número de actores en el proceso de toma de decisiones. Por otro lado, tanto el mayor grado de involucramiento de la Argentina en el Mercosur, como la fuerte relación bilateral con Brasil, crearon nuevos ámbitos de acción para actores nacionales diversos, que fue el caso del vínculo entre actores privados y la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales. Sin embargo, los objetivos e intereses de estos actores no fueron considerados oportunamente en los tramos decisionales, por cuanto el Ejecutivo desalentó la presión de los mismos.

El Ejecutivo no fortaleció la capacidad de influencia tanto de actores estatales como no estatales porque, entre otros aspectos, hubo un problema de gestión más que indudable en la toma de decisiones. Los actores domésticos que intentaron la presión en el circuito vinculado a la dimensión económica y comercial del Mercosur, tuvieron escasas posibilidades de éxito ante el constreñimiento de los espacios restrictivos con los que contaron en el aparato decisional. Por esta realidad, los actores domésticos fueron percibiendo al Mercosur como un factor de irra-

diación de expectativas e intereses más que como un factor de aglutinación para la competencia comercial y los negocios. Paralelamente, la intención política prevalente del Ejecutivo de preservar el proceso de integración subregional más que privilegiar el proceso de reestructuración del sistema productivo nacional, fue otro elemento que impidió una gestión más abierta a las influencias de los actores internos y más participativa de éstos en las distintas etapas de la decisión externa.

A excepción del Presidente, los actores estatales —en general personalizados— tuvieron propósitos y estrategias muy circunscriptas y acciones bastante limitadas en razón de las jerarquías gubernamentales y, fundamentalmente, por la preeminencia del circuito decisional político más que por lo que podría haber sido una rivalidad de posiciones, estilos o bien de representación de intereses. Las vinculaciones intraburocráticas e interburocráticas entre el Ministerio de Economía, Cancillería, Secretaría de Industria y Comercio, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Subsecretaría de Integración, fueron un ejemplo del reducido nivel de competencia que existía entre los actores gubernamentales en función de la centralización decisional. Los actores no estatales —en cambio— si bien no fueron adecuadamente contenidos por el aparato gubernamental, tuvieron objetivos y propuestas sobre intereses particulares con repercusión socioeconómica, hasta el punto de exhibir un aprendizaje: el de evitar la transformación de la contrariedad en los negocios o la negación de alguna demanda, en una discordia o ruptura política como era en el pasado.

Pero la inexistencia de un cruce frecuente y estable entre el circuito decisional en el que primaba la intención política de sostener

el proyecto mercosureano sin solución de continuidad y el circuito en el que se manejaban las medidas sobre las relaciones económicas y comerciales, si bien no afectó los niveles de formulación de los acuerdos intergubernamentales que enhebraba el Presidente en el contexto subregional, sí en cambio alteró los niveles de implementación de tales acuerdos por la poca o nula participación de actores domésticos, cuyas influencias no llegaban al Ejecutivo para la adopción de las posiciones más convenientes a los intereses argentinos. Por ejemplo, la no consideración de estos actores domésticos generaba pérdidas económicas importantes cuando la mercadería argentina era sometida a prolongadas demoras en la frontera con Brasil, ocasionadas por los obstáculos burocráticos de este país al ingreso de tal mercadería en su territorio.

Esta forma de decidir marcó una paradoja: la no complementación entre la política y la economía, lo cual fue a contrapelo de las expectativas que tenía la Argentina en torno al Mercosur. Una de las razones significativas de esta situación fue la irrelevancia de la política doméstica en las cuestiones mercosureanas. Las posiciones externas de la Argentina no fueron el resultado de una lucha de intereses y compromisos de actores estatales y no estatales, como lo sugiere la teoría y sucede en otros países. No hubo tramos decisionales en los cuales tallaran las influencias de actores domésticos para determinar iniciativas políticas de la Argentina, satisfactorias de las necesidades, problemas y proyectos del país en relación al Mercosur y al vínculo bilateral con Brasil.

Por ello, vale aquí recordar la respuesta brasileña a la presión que en su momento ejerció la UIA sobre el gobierno argentino para que adoptara medidas proteccionistas.

Para esta respuesta, el mecanismo de decisión política brasileño no pasó por el rechazo del Ministerio de Hacienda a la exigencia de la corporación argentina que según el gobierno de Cardoso suponía una distorsión del proceso de integración, por otra parte, tal rechazo podría haber sido reactivo. El mecanismo de decisión estuvo centrado en Itamaraty, que sin esgrimir argumentos económicos, aludió a los costos políticos que iba a tener para la Argentina si el Ejecutivo absorbía la demanda empresarial. El canciller Lampreia, sin mencionarlo en su discurso diplomático, indirectamente internacionalizó la inquietud de actores no estatales brasileños vinculados a la producción y el comercio. Como desde siempre estos actores fueron tenidos en cuenta en lo que sectorialmente les correspondía, ante lo que en ese momento era un reclamo circunstancial en la política argentina, Itamaraty dejó sentado que la actitud brasileña con respecto al Mercosur no podía apartarse del compromiso que tenía la política exterior con los intereses de su país.

### **La participación limitada**

En sus comienzos, el gobierno de Fernando de la Rúa propuso fortalecer y refundar el Mercosur a través de la ampliación del número de socios y de la institucionalización del mismo, como así también mediante un cambio en el sistema de relaciones bilaterales y multilaterales. Existió el convencimiento de que los conflictos comerciales con Brasil debían ser superados a través del mejoramiento de las relaciones políticas bilaterales que, entre 1997 y 1999, habían sufrido un nivel de deterioro importante<sup>44</sup>. Entre otras razones: porque Brasil entendió que la Argentina quiso inmiscuirse en su política monetaria; o bien porque las vinculaciones intergubernamentales e interpersonales fueron cada vez más complicadas. En el

marco de la propuesta política de reflotamiento mercosureano, el canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, prometió hacer lugar a los intereses de los actores no estatales vinculados a la producción nacional, “particularmente de las Pymes y de las economías regionales”, a fin de optimizar las negociaciones con Brasil. El ministro incluyó esta promesa en el deseo de sostener una política exterior “previsible, responsable y de fuerte defensa de los intereses nacionales”.

De manera que para manejar la pertenencia al Mercosur, el Ejecutivo impulsó la participación de actores domésticos con el objeto de consolidar las políticas que debía sostener en este ámbito. El análisis que el gobierno realizó de la influencia de estos actores en las cuestiones externas, estuvo relacionado con los múltiples problemas sectoriales que debían resolverse en el contexto del proceso de integración, más allá de los obstáculos serios que presentaba este proceso como eran, por un lado, la disparidad de los sistemas productivos y comerciales entre la Argentina y Brasil, y por el otro, la divergencia de las políticas exteriores entre ambos países<sup>45</sup>. Pero el análisis del Ejecutivo sobre los intereses de actores privados no significó que estos intereses, automáticamente, fueran procesados a través de negociaciones internas conducidas por el gobierno nacional, cuyas resultantes le sirvieran a la Argentina para la negociación internacional. La crisis de definiciones de la Política Automotriz Común (PAC) puso de manifiesto esta situación debido a las diferencias con Brasil.

En las negociaciones bilaterales que entabló la Argentina en marzo de 2000, estuvieron presentes las inquietudes y propuestas de la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFA). Pero estos planteos fueron absorbidos por la Cancillería de modo aislado,

desvinculados de un proceso de negociación entre actores no estatales y estatales cuyas expectativas e intereses los posicionaran en alguna de las etapas de la toma de decisiones. Por ello, la preocupación del vicedecano Horacio Chighizola por la presión de la UIA y de algunas provincias sobre el gobierno nacional en el momento en el cual se negociaba el acuerdo automotriz con el embajador brasileño para el Mercosur, José Botafogo Gonçalves, hasta el punto de considerar que aquella presión complicaba las discusiones bilaterales. Tanto para la UIA como para determinadas provincias, si bien el actor gubernamental había interpretado sus reclamos, esto no implicó que la corporación y los actores subestatales contaran con el espacio necesario que debían tener para colaborar en la definición de los objetivos productivos y comerciales del país.

En verdad, el Ejecutivo vinculó las urgencias de un actor privado sectorial con las exigencias del actor estatal brasileño para no perjudicar la relación bilateral y asegurar el Mercosur, como así también para impedir los efectos económicos y sociales de una parálisis de la industria automotriz en la Argentina. De esta vinculación, la conservación de una buena relación con Brasil se convirtió en una obsesión gubernamental. Esto significó que el Ejecutivo en algunos casos privilegiara a un determinado actor sectorial y en otros lo omitiera. Detrás de esta práctica hubo una realidad: no considerar sistemáticamente la participación de actores domésticos en la estructura decisional. Un ejemplo de la obsesión por no alterar la relación con Brasil que derivó en el perjuicio de un actor no estatal, fue la decisión gubernamental de no aplicar cupos al ingreso de tejidos de algodón desde el país vecino. Otro ejemplo: fue desistir de intervenir en el conflicto por el calzado suscitado entre actores privados de ambos países<sup>46</sup>.

Con respecto al primero de los ejemplos, hubo un perjuicio evidente y puntual por la liberación del ingreso de tejidos de algodón proveniente de Brasil que hizo crecer las importaciones en un 30% y los precios en un 10%, en ambos casos aproximadamente. Pero el perjuicio mayor fue el de no haber familiarizado la toma de decisiones con la influencia que provocaba la Federación de la Industria Textil Argentina (FITA), lo cual no necesariamente tenía que transformar la intención última del Ejecutivo. El tema era tener en cuenta los intereses de este actor privado nacional en la composición multisectorial del marco económico y comercial del Mercosur. El no considerar estos intereses le quita capacidad de respuesta a la Argentina por la hibridez de cada una de sus políticas sectoriales, las cuales se supone que deben ser el punto de llegada de una convergencia de intereses estatales y no estatales de vinculación doméstica y de intereses relacionados con lo que se puede realizar a partir del contexto externo. En este sentido, a principios de 2000, la Sociedad Rural Argentina le expuso al gobierno nacional la necesidad de determinar cada una de las políticas sectoriales e integrarlas en una sola decisión, con el objeto de plantearle a los socios del Mercosur la mayor profundización posible del proceso subregional.

Otra crisis que puso en evidencia que el análisis del Ejecutivo sobre los intereses de actores estatales y no estatales no derivó en la participación de estos actores en negociaciones internas funcionales a una negociación internacional, fue la reedición de la controversia azucarera con Brasil<sup>47</sup>. En este caso el conflicto doméstico fue mucho más abierto y directo que en el pasado. En esta ocasión la discrepancia fue entre actores subestatales, como las provincias de Jujuy, Salta y Tucumán, y un actor estatal, la Cancillería.

De todos modos, en este conflicto tampoco estuvo ajena la relación interburocrática entre la Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de Economía y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Pero no fue mucho lo que aportaron las reuniones entre la secretaria Débora Giorgi y los funcionarios de la Cancillería, precisamente porque los intentos del actor gubernamental estuvieron enmarcados en lo que era una capacidad reactiva sobre la cuestión, en lugar de sostener decisiones inspiradas en una capacidad de iniciativa.

Por esta razón, las mencionadas provincias rechazaron la propuesta del Ejecutivo de acordar con ellas un mecanismo de reconversión de sus economías para afrontar una liberalización del mercado azucarero en el mediano plazo, entendiendo con esto que la Argentina aceptaba la posición desventajosa ante Brasil, país que desde hacía tiempo desarrollaba un programa de subsidios destinado a la destilación de alcohol de caña. Pero la discordia entre la Cancillería y las provincias fue significativa, porque para el Ministerio de Relaciones Exteriores el pedido de los actores subestatales de excluir el comercio del azúcar de las negociaciones que por sectores tenía la Argentina con Brasil, era absolutamente inaceptable. En este caso, el Ejecutivo vinculó las necesidades políticas del actor estatal argentino con las condiciones impuestas por Brasil, desconociendo los intereses de actores subestatales y no estatales. Justamente, el gobierno brasileño había cedido en las negociaciones de la PAC con una cláusula contraria a su industria productora de maquinarias agrícolas y de chasis de camiones, a cambio de liberalizar el mercado azucarero del Mercosur que, entre otras cosas, le iba a permitir intentar el ingreso al mercado norteamericano.

La negativa del Ejecutivo de llevar el problema azucarero a una transacción nacional, le quitó posibilidades de acción política a las provincias en lo que iba a ser la posición de la Argentina en una cuestión tan clave para las sociedades y las economías de estos actores subestatales. Por ello, el enojo de estos actores con la Cancillería se basó en que el Ministerio de Relaciones Exteriores llevara al plano internacional una actitud no sólo desconectada de las demandas internas, sino también una actitud que desconocía la importancia de las provincias en las decisiones externas, en tanto nuevas esferas de autoridad que en algunos casos están fuertemente comprometidas con el proceso de integración por razones territoriales, productivas o comunicacionales, y que al mismo tiempo están vinculadas a los espacios sociales y económicos transnacionales, muchas veces ajenos al interés y a las posibilidades del actor estatal central.

Pero el problema azucarero no fue el único motivo del disgusto de actores subestatales y privados con la Cancillería por la conducción que esta impuso en las negociaciones mercosureanas. Hubo otros problemas sectoriales que también pasaron por la misma experiencia<sup>48</sup>. Esta práctica fue uno de los aspectos que generó diferencias interburocráticas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía, luego de que Domingo Cavallo se hiciera cargo de esta cartera por segunda vez y con el gobierno de la Alianza, en marzo de 2001. La resolución política de esta pequeña crisis intragubernamental no evitó la reproducción de las discrepancias entre la Cancillería y algunos actores no estatales, sobre el manejo de la dimensión económica y comercial vinculada al Mercosur y particularmente a la relación bilateral con Brasil.

Los disensos entre Rodríguez Giavarini y Cavallo estuvieron involucrados con esta realidad, fundamentalmente a partir de la sugerencia del ministro de Economía de transformar el Mercosur en una zona de libre comercio en lugar de una unión aduanera<sup>49</sup>. Sin duda alguna que esta propuesta estaba relacionada con la recesión económica argentina y la problemática financiera que afectaba al gobierno de De la Rúa, en especial porque Cavallo consideró indispensable la modificación arancelaria para mejorar el crecimiento del país a través de una suba en los derechos de importación de bienes de consumo y una baja en los bienes de capital. En un sentido técnico, la posición de Cavallo tradujo lo que efectivamente sucedía con las prácticas mercosureanas por cuanto estaban más cerca de lo que es una zona de libre comercio que de una unión aduanera. Paralelamente, en la dimensión político-diplomática, la posición del ministro de Economía desacomodó el objetivo gubernamental de sostener una buena relación con Brasil, más allá de cualquier controversia ocasional.

La desconexión interministerial derivó en un principio de tensión entre Buenos Aires y Brasilia, hasta el punto en el que actores privados del país vecino, como así también algunos medios de comunicación masiva de amplia repercusión política y económica, creyeron que la incorporación de Cavallo al gobierno nacional era el fin del Mercosur<sup>50</sup>. La superación de esta tensión reactivó la “diplomacia de los presidentes”, rutina que se dio entre Cardoso y De la Rúa en ocasión de realizarse en Quebec la III Cumbre de las Américas. Ambos presidentes ratificaron la unidad del Mercosur y oficializaron, en el contexto de esta Cumbre, la decisión de negociar en conjunto el ingreso al ALCA. A partir de esta reunión, el Ministerio de

Economía encolumnó su discurso detrás de la postura de la Cancillería en cuanto a profundizar el proceso de integración subregional, a través de su institucionalización y del diálogo intergubernamental.

Esta situación puso en claro dos aspectos: por un lado, que el Ministerio de Relaciones Exteriores recuperaba el control decisional en torno a las vinculaciones de la Argentina con Brasil y el Mercosur. Por otro lado, que este control decisional implicaba jerarquizar la dimensión político-diplomática en las relaciones mercosureanas, es decir, como cuestión externa. Pero al mismo tiempo significaba que las decisiones relativas a la dimensión económico-comercial de la relación de la Argentina con el Mercosur, no eran resultantes de un proceso de negociación interna entre el actor estatal y otros actores, como los no estatales<sup>51</sup>. En este sentido es posible citar el desinterés gubernamental por la propuesta de la UIA de mayo de 2001, que planteaba para el proceso de integración un mecanismo de convenios bilaterales sectoriales de tipo transitorio, primero negociados entre sectores privados de los países socios, y luego convalidados por los respectivos gobiernos a los efectos de su implementación y cumplimiento.

## Conclusión

El análisis del caso del Mercosur revela que la política doméstica no tuvo una incidencia considerable en la formulación de las decisiones orientadas hacia la integración subregional, en particular hacia la relación bilateral con Brasil. Uno de los motivos principales del reducido influjo de la política doméstica, fue que los actores subestatales y no estatales de la vida institucional argentina no participaron activa y sistemáticamente en el proceso de toma de decisiones conducido

por el Ejecutivo. Esta característica se hizo evidente a través de la imposibilidad de los mencionados actores de influir sobre las políticas que se decidían en torno al Mercosur y que tenían vinculación con sus intereses (por ejemplo, en la cuestión relacionada con el sector automotriz). Más aún, algunos actores gubernamentales, como fue el caso de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, también vieron limitados sus intentos por influir sobre el Ejecutivo.

Por cierto, los intereses particulares y las demandas sectoriales no fueron absorbidas por la “política burocrática”. Tanto la Cancillería como el Ministerio de Economía no habilitaron la presión de los actores subestatales y no estatales, en buena medida porque contaron con la complicidad de la tradición centralizadora de las decisiones externas en manos del Ejecutivo. La excepción fueron los actores financieros que no encontraron mayores obstáculos para presionar sobre el Ejecutivo. Cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores acreditó la presión política, ésta sólo fue tenida en cuenta como una referencia coyuntural en lugar de ser integrada a algunas de las etapas del proceso decisional mediante sistemas de negociación interna (por ejemplo, en la cuestión vinculada al sector textil). En este caso, la Cancillería quedó atrapada en la incoherencia, entre el discurso en el que decía interpretar los requerimientos sectoriales e institucionales de actores nacionales y las acciones diplomáticas que ella misma gestionó como posición oficial, independientemente de lo que debió haber sido: una resultante de transacciones políticas domésticas.

Al mismo tiempo, los intereses particulares y las demandas sectoriales no fueron procesadas adecuadamente en clave de “política democrática”. No hubo fluidez y estabilidad en las relaciones entre el Ejecutivo y el

Legislativo en lo concerniente a las controversias mercosureanas, lo cual fue en detrimento de la dinámica de la política interna en la que algunos actores, al ver afectadas sus expectativas e intereses, apelaron a la intermediación del Congreso de la Nación. La cuestión azucarera fue un caso emblemático. Los reclamos y las exigencias de las provincias involucradas tuvieron una aceptable repercusión política, pero los ámbitos decisivos destinados a determinar la postura oficial externa no fueron abiertos para estos actores subestatales, aún contando los mismos con el apoyo del Legislativo.

La indiferencia del Ejecutivo y de la conducción central de la Cancillería ante la influencia de actores domésticos, o bien el recorte de la participación de estos actores en cuestiones ligadas a la negociación externa, hasta el punto de inhibirlos en su acción porque precisamente no fueron incorporados a la trama de los compromisos decisionales, pusieron en evidencia el problema del “bajo perfil” que aquejaba a la política diplomática argentina. Sobre todo pusieron de manifiesto que uno de los aspectos de la debilidad del actor estatal argentino en las negociaciones externas llevadas a cabo en el contexto del Mercosur, tuvo que ver con que estas negociaciones no se plantearon desde las rivalidades y los consensos internos expresados en presiones y demandas de la política nacional hacia el Ejecutivo. Desde el Ejecutivo no se instaló en los actores subestatales, no estatales y hasta gubernamentales, la capacidad de influir mediante la construcción de escenarios de interacción política en los que fuera posible el disenso de intereses y el acuerdo de posturas comunes. Tampoco desde el Ejecutivo, cuando tuvo en cuenta intereses y protestas sectoriales o particulares, se posicionó a actores subestatales, no estatales y gubernamentales, en circuitos específicos de toma de decisión.

Los avances y las contradicciones experimentadas por la Argentina en el Mercosur, pusieron en claro la equivocación política del Ejecutivo de desconocer o despotencializar la relación del nivel nacional con las cuestiones externas. No era función de la conducción central de la Cancillería negociar en el plano doméstico. Pero en la formulación de la política diplomática para el manejo de las cuestiones internacionales, el Ejecutivo y la Cancillería debieron procesar la carga doméstica sobre las decisiones orientadas al contexto externo. El no relacionar negociaciones internas con posiciones externas en situaciones de contingencia internacional es un riesgo político del cual ningún actor está exento, así fuera un país central y de Estado fuerte. Mas aquella práctica de no vincular el nivel doméstico con el nivel internacional, como práctica sistemática, es de un riesgo político bastante imprevisible ante el cambio externo, tan común en las relaciones mundiales.

Frente al cambio externo una política diplomática de “bajo perfil” desprovista de una base de estabilidad, coherencia y continuidad sociopolítica nacional, desplaza al país hacia situaciones desventajosas y dificultosas para sus relaciones internacionales, sobre todo para las vinculaciones con los países de la región. En el caso concreto de una actitud de adaptación al cambio, no es lo mismo decidir esta actitud a través de un estilo desconectado de la diversidad de intereses domésticos, que decidirla mediante una discusión de estos intereses con acuerdos y responsabilidades de quienes los impulsan.

Obviamente que el primer estilo es propio de una política diplomática que se mueve con capacidad reactiva y cultura episódica. El otro estilo en cuestión es diferente. Es una política diplomática tendiente al “alto perfil”,

con capacidad de iniciativa y dotada de puntos de apoyo internos.

En este orden, la formulación de políticas dirigidas a las cuestiones externas dejaría de

ser inconsistente como habitualmente lo es y la Argentina, a través de ella, podría sostener convincentemente posturas y conductas autonomizantes.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Ver: KECK, M. y SIKKINK, K. "Redes transnacionales de cabildeo e influencia", *Foro Internacional*, México, 1999, 4:404-428.
- <sup>2</sup> ALLISON, G. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1971, 144 y 162.
- <sup>3</sup> KLAVEREN, A. van "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas", en *Varios Autores, Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*. Bs. As.: Grupo Editor Latinoamericano, 1984, 43-44.
- <sup>4</sup> RUSSELL, R. "El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)", en *Varios Autores, Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Bs. As.: Grupo Editor Latinoamericano, 1990, 256-257.
- <sup>5</sup> Ver: COLACRAI, M. y ZUBELZU, G. "Las provincias y sus relaciones externas: ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario: CERIR, 1994.
- <sup>6</sup> KLAVEREN, A. van "Democratización y modernización de la política exterior en Argentina, Brasil y Uruguay", *Institut für Politische Wissenschaft*, Universität Heidelberg-AIETI, 1990.
- <sup>7</sup> Los conceptos de vulnerabilidad y sensibilidad están expresados en el sentido que los definen Robert Keohane y Joseph Nye cuando tratan la función del poder en la interdependencia. KEOHANE, R. y NYE, J. *Power and Interdependence*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1989, 12-19.
- <sup>8</sup> PUTNAM, R. "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", *Zona Abierta*, 1996, 74.
- <sup>9</sup> Ver: HELD, D. *Political Theory Today*. Cambridge: University Cambridge, 1992. ROSENAU, J. *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. RISSE, T. "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", *Foro Internacional*, México, 1999, 158:374-403.
- <sup>10</sup> Es importante señalar que desde el punto de vista brasileño, la relación con la Argentina también adquirió relevancia política y diplomática. Para confirmar esta apreciación, Celso Lafer, cita una expresión de Cardoso en oportunidad de la visita realizada por el Presidente Jacques Chirac, al decir "que las relaciones argentino-brasileñas eran tan significativas para la construcción y futuro del Mercosur como el funcionamiento de los lazos franco-alemanes, eje alrededor del cual se generó por primera vez la idea de la integración europea". Lafer dice que la evolución argentino-brasileña estuvo signada por tres etapas transicionales: a) de enemigos a rivales; b) de rivales a aliados; y c) de aliados a socios. De todos modos este autor sostiene que "el esfuerzo emprendido por ambas partes consistió en un desplazamiento progresivo desde lo que yo denomino la frontera de división a la frontera de cooperación". LAFER, C. "La problemática argentino-brasileña", *Archivos del Presente*, Bs. As., 1997, 8:60, 62 y 65.
- <sup>11</sup> En los primeros ocho meses de 1995, Brasil representó el 26.1% del total de las exportaciones de nuestro país, y al mismo tiempo significó el 42.4% del incremento total de las ventas argentinas al exterior con respecto a igual período de 1994. El crecimiento de las exportaciones a Brasil se inició en 1991, pero a partir de 1995 tal crecimiento fue espectacular como consecuencia del consumo generado por el Plan Real. En los primeros ocho meses de 1995, las exportaciones al Mercosur representaron el 32.2% del total, mientras que a la Unión Europea alcanzaron el 22.1% y al NAFTA el 9.2%. Los doce meses de 1995 significaron 6.734 millones de dólares por las exportaciones al Mercosur, de los cuales 5.459 millones fueron por las exportaciones realizadas a Brasil, contra 4.451 millones de dólares por las



colocaciones en la Unión Europea y 1.801 millones de dólares por las ventas a los Estados Unidos. El destino de las exportaciones argentinas en 1996, también fue representativo de la trascendencia del mercado brasileño con el 27.7% del total, seguido por los Estados Unidos con el 8.1%, Chile con el 7.4%, Países Bajos con el 5.2%, España, Italia y Uruguay, cada uno con el 3% del total, mientras que el resto del mundo fue destinatario del 42.6% de las colocaciones de nuestro país. En términos de comercio exterior, en 1995, el Mercosur representó el 28% del total, pero Brasil sumó el 24% del total general, mientras que la Unión Europea descendió al 26% (en 1990 y 1991 había alcanzado el 30%) y los Estados Unidos también bajó al 15% (en 1994 había llegado a representar el 18%).

- <sup>12</sup> Jorge Castro, luego de un análisis puntual de la coyuntura mundial y de sus tendencias, planteó que el principal desafío del segundo gobierno de Menem en materia de política exterior, era “participar activamente de la construcción” del Mercosur, “sin herir los lazos forjados con Estados Unidos desde 1989. Al contrario, profundizándolos. Es lo que intenta hacer Brasil, sólo que desde una posición distinta en el sistema internacional”. CASTRO, J. “La política exterior del segundo mandato de Menem”, *Archivos del Presente*, Bs. As., 1995, 2:72.
- <sup>13</sup> Guillermo Figari dice que “la situación de la política exterior argentina está pasando por un período comprometido. Pues se pasaría de una dependencia con el Estado hegemónico mundial a una doble dependencia, pues se sumaría a esa dependencia la dependencia con el estado subhegemónico regional”. FIGARI, G. *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*. Bs.As.: Memphis, 1997, 195.
- <sup>14</sup> Ver: DALLANEGRA PEDRAZA, L. “Mercosur: política exterior de Argentina y Brasil”, *Revista Signos*, Bs.As.: USAL, 1995, 28:95-102. Una opinión es que “si los vientos neoproteccionistas no arrecian en los próximos años como consecuencia de los impactos negativos de la globalización financiera y de la pronunciada recesión que se abatirá presumiblemente sobre el Mercosur en lo que queda del siglo, cabe estimar un salto cualitativo a mediano plazo de la dinámica de progresión de los acuerdos comerciales y de inversión de densidad suprarregional”. SCHUTT, D. “Apuntes sobre escenarios estratégicos de la integración: reflexiones generales y algunos comentarios a propósito del Mercosur”, *Contribuciones*, 1999, 1:34.
- <sup>15</sup> Vale aquí recordar que Celso Lafer aclaró que “el pasaje de la rivalidad a la cooperación no implica ni la abolición de los respectivos intereses nacionales ni la anulación de las diferencias de percepción respecto de las cuestiones regionales y, sobre todo, internacionales”. LAFER, C., op. cit., 73.
- <sup>16</sup> La presión de Cavallo estaba relacionada con declaraciones de Bill Clinton que había expresado que tanto la Argentina como Chile tenían “grandes chances de ingresar” al NAFTA. Por otra parte, en marzo de 1993, el propio Menem sostuvo la posibilidad de tal ingreso. En ese momento, para Di Tella el Mercosur no iba a generar expectativas positivas, sobre todo por la crisis doméstica brasileña, aunque hacía notar que había acuerdos firmados en torno al proyecto de integración que la Argentina no podía desconocer.
- <sup>17</sup> Di Tella expresó que un “grupo de treinta, cuarenta países, llamados de alianza occidental, son nuestro grupo de referencia porque queremos estar en ese grupo, que somos parte de ese grupo, con problemas distintos, con dificultades, no con el bienestar promedio del grupo, pero nosotros vemos el mundo como se ve en esos países”. DI TELLA, G. “Palabras de cierre”, en *Varios Autores, La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Bs. As.: Grupo Editor Latinoamericano, 1992, 264.
- <sup>18</sup> Por ejemplo, esta coincidencia se dio en ocasión de la reunión económica mundial de Davos, en enero de 1999, a la que asistieron Di Tella y el entonces candidato a presidente por la Alianza opositora, Fernando de la Rúa.
- <sup>19</sup> Como columnista de *La Nación*, José Machinea escribió: “Es por ello que nuestra inserción en el sistema mundial de comercio, ya sea mediante una Zona de Libre Comercio Hemisférica (ALCA) o por medio de las negociaciones con la UE, debería darse vía el Mercosur y no individualmente”. De esta forma “vale la pena destacar una vez más la relevancia del Mercosur para la Argentina”. 28.IX.97.
- <sup>20</sup> Ver: ALIANZA UCR-FREPASO *Carta a los argentinos*. Bs. As., 1998.
- <sup>21</sup> Por ejemplo, ver: SOCMA *La necesidad de una política industrial en la Argentina*. Bs. As., 1996, 9-11.
- <sup>22</sup> Sin duda alguna, los acuerdos y los acercamientos entre grupos económicos y corporaciones productivas y gremiales fueron una pieza clave en la articulación del Mercosur. En este sentido merece citarse el apoyo brindado a la formación del Mercosur por el CEAL (Consejo Empresario de América Latina), hacia fines de 1992.

- <sup>23</sup> Una muestra de la hiperproducción académica y de divulgación sobre el Mercosur es el repertorio de bibliografía actualizada publicado por la Universidad del Salvador. *Signos* (1995), 27:259-307, y 28:225-264.
- <sup>24</sup> La misma confusión tuvieron el gobierno y sectores privados argentinos con respecto a Chile, país que por mucho tiempo se desinteresó de profundizar su relacionamiento económico en el Cono Sur, hasta que después sus posturas oscilaron entre la aproximación y la intensificación de tal relacionamiento.
- <sup>25</sup> En términos de modelos decisionales, la voluntad de Menem de privilegiar el Mercosur por encima de los roces y de los conflictos con Brasil, podría ser entendida como la respuesta del cálculo racional de costo-beneficio de un actor que decide sobre lo que más le conviene. Sin embargo no hubo lógica racional en tanto las medidas brasileñas eran negativas para la Argentina. De manera que aquí no se configuró la relación costo-beneficio. La decisión de apoyar el Mercosur, en medio de turbulencias adversas, tuvo que ver con el compromiso de priorizar el proceso de integración regional en la formulación de la política exterior argentina. Tal vez pudo aparecer como un acto rutinario, pero no fue así porque aquella priorización política significó superar o abandonar presiones e influencias que podrían haber ocasionado una devaluación de la posición argentina con respecto al Mercosur.
- <sup>26</sup> Esta medida de marzo de 1997, la Resolución 1569, fue rechazada por los socios del Mercosur que vieron perjudicados los niveles de comercialización de sus productos, sobre todo alimenticios, destinados hacia el mercado brasileño. Brasil, a esta resolución, le dio un carácter de transitoriedad a pesar de que en los hechos se prolongó en el tiempo, evitando –de este modo– posibles sanciones de la Organización Mundial de Comercio.
- <sup>27</sup> Hacia fines de 1996, el Presidente Cardoso estableció incentivos fiscales para las empresas automotrices que se radicaran en el nordeste brasileño. La respuesta brasileña al reclamo argentino fue que el gobierno federal sólo garantizaba los incentivos que daban los estados, porque Brasilia no los otorgaba.
- <sup>28</sup> KLAVEREN, A. van, *Democratización y...*, op. cit.
- <sup>29</sup> SOCMA, op. cit., 14, 20-24.
- <sup>30</sup> Larré Oroño fue enfático: “El sector automotor no puede esperar ni 24 horas para que se tomen medidas”. Además dijo: “No creemos que por la vía de la negociación se vaya a conseguir algo, ya que al parecer nuestros negociadores no ven la crisis en la que estamos todos los autopartistas nacionales”. Por otra parte, Bueno señaló: “El problema es que los tiempos de la diplomacia son muy distintos a los de la economía real”, por tal motivo “nosotros queremos que el gobierno presione a Brasil para que deje sin efecto los subsidios, y si no lo hace que aplique cupos y salvaguardias”. Los presidentes de la CAA, CIPA y COPAL, coincidieron en que el gobierno debía exigir “el cumplimiento de todos los documentos ratificados oportunamente por las autoridades de los cuatro Estados parte, ya que los mismos no se están cumpliendo. Esto pone en serio peligro y le resta credibilidad a esa importante decisión estratégica que fue la creación del Mercosur”. Coincidiendo con estas expresiones, Michel Alaby, Vicepresidente de la Asociación de Empresas Brasileñas para la Integración en el Mercosur, dijo que con la devaluación del Real se acentuaron las diferencias entre ambos países en el campo comercial, con lo cual “si esas diferencias comerciales se profundizan, el Mercosur corre el riesgo de transformarse en una Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)”.
- <sup>31</sup> Precisamente, en ocasión del Foro Económico Mundial realizado en Davos, Suiza, en enero de 1999, Stanley Fischer, Subdirector del FMI, distribuyó elogios hacia el ministro Fernández por el sistema financiero y bancario argentino en cuanto a su solidez y consolidación, en momentos previos a su viaje a Brasil para discutir con el gobierno de Cardoso el plan de ayuda.
- <sup>32</sup> Cabe señalar que la Cumbre de Ushuaia no obtuvo resultados relacionados con los disensos comerciales, pero sí con respecto a aspectos políticos. El Protocolo de Ushuaia incorporó al Mercosur la “cláusula democrática”, que establezca la posibilidad de sancionar con exclusión del bloque al país socio que quiebre el sistema democrático de gobierno. Además, los presidentes mercosurianos firmaron una declaración que señala a la región como “zona de paz”, lo cual quiere decir que está “libre de armas de destrucción masiva”. Uno de los fundamentos es que la paz es una condición básica para el impulso y consolidación del proceso de integración.
- <sup>33</sup> El fallo del Tribunal Arbitral del Mercosur había dispuesto que a partir del año 2000, Brasil no iba a poder imponer licencias previas de importación. Estas licencias constituyen barreras para-arancelarias que afectan el ingreso de productos argentinos al mercado brasileño. El citado fallo fue adoptado por unanimidad y no es apelable.

- <sup>34</sup> Otro ejemplo de las limitaciones decisorias de esta Secretaría, estuvo en que Campbell, en un primer momento, fue escéptico en cuanto a avanzar hacia una mayor coordinación en las políticas macroeconómicas del Mercosur, para luego expresar, en la XVI Cumbre de Asunción realizada en junio de 1999, de que tal coordinación vale con el objeto de dar “señales de certeza al mundo de una región que enfrenta la globalización con responsabilidad”.
- <sup>35</sup> KLAVEREN, A. van, *“El análisis de la política exterior...”, op. cit., 43.*
- <sup>36</sup> La acción desplegada por los legisladores pertenecientes a las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy, en defensa de las economías del noroeste, de algún modo representaron la necesidad de la participación de instancias subestatales en la toma de decisiones de política exterior, máxime con relación a un proceso de integración regional como es el Mercosur. Por otra parte, existe una marcada expectativa en torno a las posibilidades que el Mercosur y Chile les plantearía a las provincias en materia de mercados y de comunicaciones. SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA NACIÓN *Nuevas perspectivas estratégicas de la Argentina*. Bs.As., 1998, 8. De manera que en este sentido es posible pensar en la jerarquización de actores subestatales y subnacionales en las decisiones políticas relacionadas con el Cono Sur.
- <sup>37</sup> ALLISON, G., *op. cit., 224.*
- <sup>38</sup> Tanto Di Tella como Fernández, para aplacar los ánimos del gobierno brasileño, se apoyaron en el dictamen de la Procuraduría General de la Nación que señalaba que los tratados internacionales prevalecen sobre las leyes nacionales.
- <sup>39</sup> Es importante señalar que Menem, de regreso de la reunión del FMI, en medio de la controversia, inauguró en San Pablo el Foro Económico Mundial (WEF) para el Mercosur, y habló de una “pequeña crisis”, definición que también utilizó Cardoso cuando dio su discurso de clausura de tal evento internacional.
- <sup>40</sup> PEÑA, F. “La construcción del Mercosur. Lecciones de una experiencia”, *Archivos del Presente*, Bs. As., 1996, 4:117. Según Alberto de Núñez la diplomacia presidencial se constituyó en “un eje constante y permanente de la expresión de la voluntad integracionista”. Agrega de Núñez que “la característica principal de esta nueva diplomacia presidencial es que ambos mandatarios, durante sus encuentros, instruyen a sus respectivas administraciones sobre temas nuevos que deben trabajar hasta la armonización de posiciones”. NUÑEZ, A. “La diplomacia presidencial”, *Archivos del Presente*, Bs.As., 1997, 10:133-139. Por otra parte, el predominio de la decisión presidencial vinculada a los problemas del Mercosur, en el gobierno de Menem, tuvo un incremento del sesgo individual, por lo que señala William Hazleton que “en períodos de crisis el grupo de toma de decisiones es generalmente más pequeño, compuesto de funcionarios en los niveles más altos, dotado de mayor autonomía decisional y menos limitado por presiones burocráticas u otras externas al grupo”. HAZLETON, W. “Los procesos de decisión y las políticas exteriores”, en Wilhelmy, M. (Ed.) *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 1987, 27.
- <sup>41</sup> Por ejemplo, en el “Encuentro de las Américas”, reunido en Belo Horizonte, el Mercosur salió fortalecido al postergar el comienzo de las negociaciones por el ALCA para 1998, desbaratando en consecuencia el apuro de Washington por llevarlas a cabo en ese momento. Por otra parte, la Argentina desestimó apoyar la propuesta de Washington, muy a pesar de que en ese momento su economía sufría el impacto de las medidas restrictivas brasileñas. También, sobre las prácticas de la diplomacia presidencial es posible citar otros tres casos: uno fue el despejar las dudas que tenía Itamaraty sobre la operación política argentina tendiente a impedir que Brasil ocupara el asiento latinoamericano en la hipótesis de una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. Un segundo caso fue el de la crisis financiera brasileña y de los problemas bilaterales entre la Argentina y Brasil en materia comercial, que en la XV Cumbre de Río de Janeiro, en diciembre de 1998, significó ratificar el proceso de integración económica en el contexto del Mercosur. Por último, en la II Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile, en abril de 1998, Menem y Cardoso acordaron una posición común ante las iniciativas norteamericanas.
- <sup>42</sup> Por otra parte, en San José Dos Campos, ambos presidentes decidieron crear una comisión técnica encargada del “seguimiento de los flujos comerciales bilaterales con el fin de evaluar los eventuales efectos derivados de los cambios coyunturales de las respectivas economías y, si fuera el caso, sugerir propuestas consensuadas de curso de acción recomendadas”.
- <sup>43</sup> En marzo de 1999, el Presidente de la UIA, Alberto Alvarez Gaiani, sostuvo que la vida del Mercosur había pasado por

una sola rebaja de aranceles, y que por ello no era casual que frente a la crisis de su economía, Brasil se desinteresara del funcionamiento regional. Para Alvarez Gaiani, el gobierno argentino debía tener dos objetivos para sostener el Mercosur y la relación económica con Brasil: a) proponer la coordinación de políticas macroeconómicas; y b) procurar la institucionalización de un mercado seguro, estable y previsible. Sin embargo el criterio argentino a aplicar para tal coordinación, en una primera etapa, no priorizado por la corporación empresaria en ocasión de ejercer presión sobre el gobierno, se basaba en el disciplinamiento fiscal con el fin de revertir el déficit de cuentas públicas, la deuda externa y las tasas de interés. Por otra parte, la decisión de coordinar las políticas macroeconómicas de los países del Mercosur, acordada por Menem y Cardoso en la reunión de Buenos Aires, de junio de 1999, fue interpretada como el impulso de un “pequeño Maastricht” de ambos presidentes, fundamentalmente para generar confianza en los inversores y entre los mismos socios de la región.

- <sup>44</sup> Con la llegada de la Alianza al gobierno, en diciembre de 1999, Fernando Cardoso también planteó la necesidad de fortalecer el Mercosur, más allá de la integración comercial.
- <sup>45</sup> Los problemas sectoriales a resolver, a principios de 2000, eran: política automotriz común, azúcar, calzado, acero, textil, papel, cuero y alimentos (lácteos y pollos, entre otros).
- <sup>46</sup> Precisamente, Carlos Bueno, Presidente de la Cámara de la Industria del Calzado, como así también la Comisión Nacional de Comercio Exterior que consideró danmificada a la industria argentina del calzado deportivo, le reclamaron al Ejecutivo un mayor grado de involucramiento en el conflicto con Brasil, ya que observaban que el gobierno no asumía un compromiso en este sentido y que ellos no habían podido colaborar para una posición oficial acorde.
- <sup>47</sup> También merece citarse la restricción impuesta por Brasil a la importación de arroz argentino en junio de 2000, como otro caso de crisis en el cual el Ejecutivo si bien analizó los intereses no estatales sobre la cuestión, no los habilitó a éstos para que participaran en algún momento del proceso decisorio en torno a la decisión a adoptar. Este fue un caso confuso en el que el gobierno argentino creyó que el problema era de Brasil por una presentación judicial realizada por Greenpeace a propósito del maíz transgénico.
- <sup>48</sup> En este orden es posible citar el malestar del sector lácteo por las trabas impuestas por Brasil, en diciembre de 2000, al ingreso de mercadería argentina en su territorio. En cambio Brasil, en respuesta a las presiones internas provocadas por actores privados, rápidamente propuso a través del ministro de Agricultura, Marcos Pratini de Moraes, en la reunión del Consejo del Mercado Común realizada en junio de 2001, la confección de un listado de productos vinculados a los agroalimentos para aplicarles un arancel externo del 35%, en caso de que el ingreso a los países del bloque de esos productos subsidiados por otros países causen daños comerciales a la industria y a los productores brasileños.
- <sup>49</sup> Por otra parte, con respecto al ALCA era opinión de Rodríguez Giavarini promover la incorporación de la Argentina sólo a través del Mercosur. En cambio Cavallo entendía que las exportaciones argentinas al Mercosur habían llegado a un “techo” y que por lo tanto era urgente buscar otros mercados. En este marco proponía un ingreso al ALCA por fuera del Mercosur a través de negociaciones directas con los Estados Unidos, como así también impulsaba unilateralizar la vinculación con la Unión Europea.
- <sup>50</sup> En la reunión anual de ABA (Asociación de Bancos de la República Argentina), realizada en junio de 2001, Luis Fernando Furlan, presidente de la Sadia de Brasil y titular del Forum de Líderes Empresariales, destacó la molestia de su país por la propuesta de Cavallo de iniciar conversaciones con los Estados Unidos para que la Argentina integrara unilateralmente el ALCA.
- <sup>51</sup> Rodríguez Giavarini, en más de una ocasión durante los primeros seis meses de 2001, sostuvo que en las ventas argentinas al Mercosur la participación de las Pymes y de la producción de las economías regionales había aumentado significativamente, “principalmente en manufacturas agrícolas e industriales con dificultades para encontrar mercados alternativos”. Sin embargo, el canciller no tuvo en cuenta que tanto los “impactos sectoriales” como los problemas de competitividad, demandaban la colaboración de actores no estatales y subestatales para decidir convenientemente las negociaciones multilaterales y bilaterales en el marco del Mercosur.