

115 / Documentos de Trabajo

40 AÑOS DE DEMOCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR HACIA AMÉRICA LATINA

COMITÉ DE ESTUDIOS DE ASUNTOS LATINOAMERICANOS

Autores: Susana Nudelsman / Carola Ramón / Lila Roldán Vázquez
Aldo López / Franco Stachiotti / Fernando Lavignolle
Editores: Carola Ramón / Facundo González Sembla

CARI /

40 AÑOS DE DEMOCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR HACIA AMÉRICA LATINA

Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos

Autores

Susana Nudelsman / Carola Ramón / Lila Roldán Vázquez / Aldo
López / Franco Stachiotti / Fernando Lavignolle

Editores: Carola Ramón / Facundo González Sembla

Documentos de Trabajo

Nº 115

DICIEMBRE 2023

ISSN 1668-933X

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva
responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento
del CARI

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires,
República Argentina

Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742

Correo electrónico: cari@cari.org.ar / Sitio web:

www.cari.org.ar

ÍNDICE

La política exterior argentina y los procesos de integración.....	7
Susana Nudelsman - Carola Ramón	
La Dimensión Política del MERCOSUR.....	19
Lila Roldán Vázquez	
Los acuerdos comerciales regionales: ¿una política de Estado de la democracia argentina?	35
Aldo López	
Democracia y política exterior argentina: reflexiones en torno a la agenda democrática en América Latina.....	63
Franco Stachiotti	
Régimen político y política exterior argentina.....	77
Fernando Lavignolle	

40 años de democracia argentina: la política exterior argentina y los procesos de integración

Susana Nudelsman

Carola Ramón

La política exterior

El año 1983 marcó un hito en la historia argentina en el que la sociedad buscó redefinir su identidad tanto a nivel interno como internacional.

En lo interno, la naciente administración de gobierno radical debía resolver los problemas del déficit fiscal, la deuda externa y la inflación. Sin embargo, el mayor reto constituía satisfacer la demanda por democratización que la sociedad planteaba. En este sentido, la transición de la democracia en Argentina se caracterizaba por ocurrir en una sociedad con instituciones democrático-liberales con pleno vigor, pero cuya estabilidad no estaba del todo afianzada. La tarea del nuevo gobierno consistía en lograr la adhesión social a estas instituciones (Nino, 1989).

En lo externo, debía superar los ciclos de aislamiento e inserción internacional característicos de las políticas exteriores de gobiernos anteriores. Ciclos de fervientes alineamientos occidentalistas y de fervientes experimentos de autonomía implicaron fuertes oscilaciones que minaban las posibilidades de optimizar la política exterior. El nuevo gobierno buscó recuperar la imagen del país deteriorada por los desaciertos respecto a la economía, los derechos humanos y la guerra en Malvinas. Más aún, esta guerra fue el punto terminal de la crisis de inserción del país en el mundo (Simonoff, 2013).

Russell (1994) detalla que la política exterior del gobierno de Alfonsín identificó a la Argentina con los valores de Occidente, país no alineado y, a su vez, en vías de desarrollo. Esta política se estructuró sobre:

a) Una “relación madura” con EE.UU. equidistando tanto de un total alineamiento como de una total confrontación apuntando a que la relación bilateral se afirme sobre un conjunto de principios y valores compartidos; asimismo, se apuntó a desconectar al país del conflicto Este-Oeste;

b) Participación activa en relación a la problemática Norte-Sur en tanto Argentina como país en vías de desarrollo debía fortalecer las relaciones con los países del mismo hemisferio apoyando proyectos de cooperación, concertación e integración a fin de enfrentar problemas similares o defender intereses comunes;

c) Fortalecimiento de las relaciones con los países de América Latina mediante la consolidación de la democracia y la realización de la integración. Este esquema implicó priorizar las variables políticas para luego encarar las económicas; promover la constitución de un espacio económico regional en consonancia con la tendencia a la formación de bloques, concertar y cooperar con los socios regionales a fin de regionalizar los problemas y sus soluciones; no apoyar las posiciones individuales y, en caso de conflicto, impedir que estas prevalezcan por sobre las de la región;

d) Fortalecimiento de las relaciones con Europa Occidental, en las que el gobierno buscó una posición más benigna respecto a la resolución del tema de la deuda, así como oportunidades en el ámbito comercial.

El intento de compatibilizar estos objetivos en el contexto de los cambios acaecidos en el mundo no era una tarea sencilla. Durante los años ochenta, el orden liberal internacional de la postguerra caracterizado como promotor de mercados abiertos, instituciones multilaterales y la democracia liberal bajo el liderazgo de Estados Unidos y sus aliados estaba atravesando la transición hacia una nueva etapa que con la finalización de la Guerra Fría en los años noventa involucraría una profundización de sus postulados fundacionales (Ikenberry, 2018). En su nueva etapa, la globalización daría lugar a mayores oportunidades de mover flujos de bienes y capital por el mundo, pero también a menores márgenes de acción para las políticas autónomas por parte de los países (Rodrik, 2008).

Al respecto, Russell (1994) explica que, además de la crisis interna de Argentina, las políticas de la administración Reagan en América Latina

comprimieron el margen de maniobra del gobierno radical. El país abandonó el proyecto de pagar exclusivamente la deuda externa legítima mientras que solo el Plan Austral y las actitudes frente a las instituciones financieras internacionales permitieron mejorar las relaciones bilaterales con el país del Norte. Asimismo, los cambios en el orden mundial fueron estrechando la capacidad del Sur de emprender acciones significativas. Por su parte, los líderes europeos, lejos de su retórica favorable, supeditaron su apoyo al país a la consolidación de la estabilidad económica y a la firma de un acuerdo con los bancos acreedores y los organismos multilaterales de crédito.

Durante la administración alfonsinista, Argentina materializó avances en lo concerniente a la integración regional tanto a nivel político como económico. A nivel político, Argentina respaldó a los países de la región como, por ejemplo, en la creación del Grupo de Apoyo a Contadora rechazando el bloqueo que Estados Unidos impuso sobre Nicaragua. En correspondencia, la región votó a favor del reclamo de soberanía argentina sobre las Islas Malvinas en los diferentes foros multilaterales como la ONU. A nivel económico, el país trató de avanzar en bloque por la vía de la firma de tratados y acuerdos a fin de acrecentar el comercio regional. Así, propulsó la cooperación regional en el marco de la ALADI y promovió el Consenso de Cartagena para encarar el problema de la deuda externa que, a la sazón, afectaba a toda la región a fin de crear una estrategia de negociación conjunta (Zurita, 2010; 2013). Este foro logró mejoría en pagos laterales, pero la iniciativa de crear un club de deudores de países latinoamericanos chocó con la actitud de las instituciones financieras internacionales que obstaculizaron dicho intento (Tussie, 2015).

El nuevo gobierno puso especial énfasis en revitalizar los procesos de integración. Los anteriores como ALADI o ALALC estaban virtualmente estancados y en los años ochenta se dieron los primeros pasos para la creación de otros posteriores como el MERCOSUR y ALCA –1991 y 1994 respectivamente– y UNASUR y CELAC –2008 y 2011 respectivamente–.

Estos procesos de integración distaron de cumplir sus objetivos originales. Sin embargo, el MERCOSUR –Mercado Común del Sur– es actualmente un área de

desarrollo relevante en Latinoamérica y tiene un enorme potencial a nivel económico y geopolítico. Entre el tendido de puentes que el nuevo gobierno realizó con los países de la región, el materializado con Brasil adquiere particular significación. Según Russell y Tokatlian (2002), el proceso de integración entre ambos países iniciado hacia mediados de los años ochenta tuvo en la transición democrática su principal motivación. Brasil apoyó a Argentina en el reclamo por Malvinas y coordinó enfoques en diversos foros tales como Naciones Unidas, la UNCTAD y el GATT. Por su parte, la crisis de la deuda, el proteccionismo comercial de los países avanzados y la distancia respecto a la confrontación Este-Oeste encontraron a ambos países en una posición de cooperación superando de este modo la anterior rivalidad. Se puso en marcha un “proyecto de carácter estratégico para consolidar el proceso democrático en ambos países, resguardar la soberanía nacional, impulsar el desarrollo argentino en complementariedad con el de Brasil y reunir masa crítica para ampliar la capacidad de negociación internacional”.

El acercamiento entre ambos países se reflejó en la firma de la Declaración de Iguazú que en 1985 inició una serie de pactos en relación a política nuclear y cooperación económica. A fines de 1988 la firma del Tratado General de Integración, Cooperación y Desarrollo para la creación de un espacio económico común en un plazo de 10 años constituyó los pasos previos a la posterior creación del MERCOSUR (Zurita, 2010). En opinión de Cisneros y Escudé (1998/1999), la firma de este tratado tenía un profundo sentido político con el objetivo de “transformar el proceso de integración en un compromiso permanente para los dos países e intentar revertir la pérdida de dinamismo en el proceso de cooperación económica”.

Las relaciones con Uruguay cobraron impulso con la apertura a la democracia en este país. Argentina recibió apoyo político en relación a Malvinas mientras que ambos países renovaron el Convenio de Cooperación Económica existente a fin de promover el comercio bilateral. El acercamiento de ambos países a Brasil fue un paso auspicioso hacia la integración regional. Aunque la tardía apertura a la democracia en Paraguay dificultó las relaciones bilaterales, nuestro país contó con apoyo al grupo Contadora al tiempo que estaba operando la Comisión Mixta de Coordinación Argentino-Paraguaya a fin de mejorar el

intercambio comercial bilateral y ambos países compartían el proyecto de la represa hidroeléctrica Yacyretá (Zurita, 2010).

En suma, la política exterior argentina en la naciente democracia de 1983 se basó en el giro realista hacia los Estados Unidos y la política de cooperación hacia los vecinos. Durante los años 90 y hasta la crisis de 2001, las relaciones exteriores dieron preeminencia a la relación con la gran potencia y, posteriormente con excepción del gobierno entre 2015-2019, se encauzaron hacia el sendero de la autonomía (Simonoff, 2013).

Así, en el período 2003-2015, la política exterior reafirmó la pertenencia del país al Sur, la prioridad de América Latina y el cuestionamiento de muchas reglas e instituciones del orden global tendiendo más hacia un aislamiento que un redireccionamiento de las mismas. Entre 2015 y 2019, dicha política intentó renovarse dejando atrás el aislamiento y adhiriendo al proceso de globalización al tiempo que estableció lazos con la región y siguió respaldando al MERCOSUR con el objetivo de forjar acuerdos de libre comercio, por ejemplo, con la Unión Europea (Tokatlian y Russell, 2016/2017). A partir de 2019, la política exterior se inclinó hacia un esquema preferentemente proteccionista.

Los procesos de integración

La integración económica en América Latina ha pasado por diferentes etapas. Durante los años sesenta y principios de los setenta, hubo una amplia intervención estatal. Los esfuerzos de integración en esta etapa estaban principalmente vinculados al modelo de sustitución de importaciones, ya que la integración regional se consideraba como una forma de sentar las bases para la creación de una industria más eficiente y así poder alcanzar economías de escala mediante la ampliación de los mercados internos. El Área de Libre Comercio de América Latina (ALALC) fue creada en 1960 con el objetivo de abolir todos los aranceles para 1971. Aunque se registraron algunos avances en la eliminación de las barreras comerciales intrarregionales y en el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC), a principios de los años setenta había un sentimiento de frustración por el modesto progreso alcanzado por la ALALC. Además, el continente

atravesaba la crisis de la deuda y los países tenían que generar superávits para pagarla siendo el resultado la reducción de las importaciones. En 1980, la ALALC fue reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y los países abandonaron los objetivos anteriores centrándose más en los acuerdos comerciales bilaterales y las iniciativas del sector privado (Bulmer-Thomas, 1994; Campos Filho, 1999).

En la década de los años noventa, la integración económica cobró un importante impulso como resultado de las condiciones del comercio internacional. En esta etapa, el “nuevo” regionalismo latinoamericano no era visto ya como una medida de protección contra la competencia extranjera o como una forma de promover la estrategia sustitutiva de importaciones, sino más bien como una forma de aumentar las exportaciones latinoamericanas globalmente y así poder insertar las economías en los mercados mundiales. En marzo de 1991 se suscribió el MERCOSUR y coincide, más allá del espacio estrictamente sudamericano, con la creación del Área de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en diciembre de 1991 y del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) en diciembre de 1994.

En esta etapa también se observa la revitalización de antiguos esquemas de integración latinoamericanos como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Pacto Andino. La creación del Mercosur cobra particular importancia a partir del hecho de que los cuatro países que lo formaron –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– representaban en ese momento el 49 por ciento del PBI latinoamericano, el 45 por ciento de la población –200 millones– y el 60 por ciento del total del territorio regional.

El MERCOSUR tuvo por objetivo crear un contexto dinámico de aprendizaje tecnológico y aprovechamiento de economías de especialización conducentes a una mayor competitividad internacional. En la expansión del comercio intrarregional complementando los vínculos latinoamericanos con la economía mundial, se buscó facilitar a los cuatro países miembros la relación con terceros países y regiones como un bloque. Por su parte, el interés en proporcionar y garantizar estabilidad política e institucional a la región no constituyó un punto menor en el contexto de

la apertura democrática en varios países de la región (French Davis, 1995; Campos Filho, 1999).

Ya a mediados de los años ochenta, con el retorno a la democracia tanto en Argentina como en Brasil, habían comenzado los intentos de aumentar la cooperación entre los dos países y en 1986 se firmó el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre Argentina y Brasil con el objetivo de fomentar la creación de una región económica común. La apertura selectiva de ambas economías, así como el estímulo para complementar algunos sectores, se concedió mediante negociaciones de producto por producto. La adaptación de los sectores se llevaría a cabo de acuerdo con los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. A su vez, este programa enfatizó los beneficios que los países obtienen basando la integración a partir de una mayor especialización intraindustrial (Behar, 1991).

Se preveía un número selecto de acuerdos sectoriales relativos al transporte, la energía, los productos siderúrgicos, la aeronáutica, los vehículos y las piezas de recambio. Sin embargo, el aspecto más importante del PICE fue el protocolo que se ocupaba de los bienes de capital a fin de crear una unión aduanera en este sector. Para ello, se elaboró una lista de estos bienes con desgravación arancelaria y barreras no arancelarias al tiempo que se acordó su ampliación progresiva a toda una serie de bienes. Tras una expansión inicial del comercio bilateral, no se materializó gran cambio estructural. Las negociaciones se estancaron y la recurrente inestabilidad económica de los países reflejada en fuertes oscilaciones cambiarias empeoró los problemas.

En 1988, ambos países firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, por el que acordaron la formación de un plan de integración regional en un plazo de diez años. Esto incluyó reducciones arancelarias y no arancelarias en bienes y servicios, así como la armonización de las políticas macroeconómicas. También se consideró la futura inclusión de otros países latinoamericanos. En esta etapa se produjo un cambio pasando de negociaciones producto por producto a un mecanismo de reducciones arancelarias de carácter general, lineal y automático (Campos Filho, 1999).

En 1990, el proceso de integración se aceleró con la firma del Acta de Buenos Aires, mediante el cual se acordó la creación de un mercado común bilateral entre Argentina y Brasil para 1994. Esto incluía la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción. Mientras tanto, se contempló una lista de productos exceptuados del proceso de desgravación arancelaria, el que partía de una preferencia general del 40 por ciento que se reduciría automáticamente en un 7 por ciento cada semestre. Como esto pretendía incluir la mayoría de los productos, se dio un nuevo dinamismo al proceso de integración ya que anteriormente a esto, solo se habían promovido los productos que ya estaban involucrados en el comercio bilateral.

De esta manera, el MERCOSUR se constituyó formalmente con la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 que también incluyó a Uruguay y a Paraguay. Los plazos y los mecanismos para alcanzar la unión aduanera eran similares a los propuestos por el Acta de Buenos Aires y tuvieron una importancia fundamental en el aumento de los flujos comerciales entre los países. Los cuatro países miembros acordaron un calendario para un programa progresivo de reducciones arancelarias. También se otorgó una preferencia del 40 por ciento para los aranceles intra-MERCOSUR y se otorgaría otro 7 por ciento cada semestre hasta 1994, con una reducción final del 11 por ciento para completar la eliminación de los aranceles. En diciembre de 1991 se firmó el Protocolo de Brasilia, que trataba de la solución de posibles controversias en el seno del grupo.

En 1994 se alcanzó una unión aduanera “imperfecta”. El MERCOSUR inició la segunda etapa del proceso de integración, al avanzar hacia una unión aduanera en el marco del Protocolo de Ouro Preto. Este se refiere a la estructura institucional durante el período de consolidación de la unión aduanera y otorgó personalidad jurídica al grupo de acuerdo con el derecho internacional. Además, se acordó un AEC para el 85 por ciento de las importaciones procedentes de otros países. Se excluyó de ello un amplio conjunto de partidas y se acordó una convergencia progresiva de los aranceles ya que Brasil tenía aranceles altos sobre los bienes de capital mientras que Argentina, Uruguay y Paraguay tenían aranceles bajos sobre estos productos.

Se logró el libre comercio intrarregional de mercancías, con algunas excepciones que incluían alrededor del 20 por ciento de todos los productos que se eliminaría en 1999 en la Argentina y el Brasil y un año después en los otros dos países miembros. En 1995, el MERCOSUR acordó un programa quinquenal para perfeccionar la zona de libre comercio y la unión aduanera (Campos Filho, 1999).

Si bien el MERCOSUR ha incrementado los flujos comerciales entre sus países miembros, en particular entre Argentina y Brasil, no pudo generar un importante comercio intraindustrial. Asimismo, el objetivo de insertar a la región en el mundo no ha sido alcanzado y constituye un área con poco dinamismo en su relacionamiento externo. Las condiciones macroeconómicas de los dos países más grandes del grupo, por otra parte, han históricamente determinado los flujos comerciales y de esta manera se generan dudas respecto a la verdadera profundización del proceso de integración. Por tanto, se requiere una estrategia de coordinación en materia de política macroeconómica y de instituciones regionales y entidades supranacionales que puedan ayudar a articular posiciones de largo plazo pese a los vaivenes económicos y políticos de sus miembros. De esta manera, el dinamismo en el proceso de integración depende en gran medida de la voluntad política de llegar a acuerdos (Behar, 1991; Campos Filho, 1999; Hurrel, 2001).

En etapas posteriores, el Mercosur incorporó a Venezuela y a Bolivia, encontrándose el primero actualmente suspendido y el segundo en proceso de adhesión. A su vez, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam integran el bloque como “Estados asociados”. A más de treinta años desde la firma del Tratado de Asunción, el MERCOSUR debería redoblar esfuerzos ante la potencialidad de lograr nuevos mercados altamente competitivos internacionalmente, lo que requiere importantes transformaciones en sus sistemas productivos y patrón de especialización. La incorporación de nuevas tecnologías para tener mayor inserción internacional permitirá no solo diversificar su canasta exportadora, ampliando la proporción de manufacturas con mayor valor agregado y servicios basados en el conocimiento, sino también sostener su participación en el mercado internacional de materias primas.

Existe un “amplio margen” para un mayor aprovechamiento por parte de todos los miembros del bloque sobre la base de las capacidades nacionales. Para ello, resulta primordial “avanzar decididamente hacia la conformación de una unión aduanera completa, la convergencia regulatoria y la internalización por parte de los países de los acuerdos ya alcanzados por el grupo, además de la remoción de barreras no arancelarias y la facilitación del comercio” (Cepal, 2021).

Es por tanto necesario redefinir el papel de los gobiernos nacionales en la articulación de políticas macroeconómicas consistentes que apunten a un crecimiento equilibrado, incluso de las distintas regiones de los países, a los efectos de una mayor integración. A su vez, ello requiere políticas de transformación productiva que permitan explotar las complementariedades nacionales entre los países miembros.

Conclusión

La identidad internacional de la política exterior argentina fue altamente dependiente del sesgo político de cada uno de los sucesivos gobiernos. Una dinámica similar operó en los diversos países de la región lo que ha tornado difícil el logro de políticas consistentes y de largo plazo tanto a nivel nacional como regional. Aunque los procesos de integración regional han exhibido baja institucionalidad, constituyen una experiencia nada desdeñable. Es oportunidad de revisitar los escollos que han encontrado en su implementación para así superarlos.

Es crucial lograr políticas de estado a nivel regional. Cabe citar a Enrique Iglesias, expresidente del BID, quien recientemente instó a América Latina a tener una presencia más dinámica en el debate internacional; si alcanzara posturas colectivamente adoptadas, la región se fortalecería y mostraría cierta iniciativa como grupo en el mundo.

Bibliografía

Behar, J. (1991), "Economic Integration and Intra-Industry Trade: The Case of the Argentine-Brazilian Free Trade Agreement", *Journal of Common Market Studies*, 29.

Bulmer Thomas, V. (1994), *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press.

Campos Filho, L. (1999), "New Regionalism and Latin America: The Case of MERCOSUR", University of London, Institute of Latin American Studies, *Research Paper* N° 5.

CEPAL (2021), *Treinta años del MERCOSUR: en busca de una estrategia exportadora exitosa*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Cisneros A. y C. Escudé (1998/1999), *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Centro de Estudios de Política Exterior, Grupo Editor Latinoamericano/Nuevohacer.

French Davis, R. (1995), "Trends in Regional Cooperation in Latin America: the Crucial Role of Regional Trade", en Tennesen, J.J. (ed.), *Regionalism and the Global Economy*, Fondad, The Hague.

Hurrell, A. (2001), "The Politics of Regional Institutions in MERCOSUR", in Bulmer Thomas, V. (ed), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: the Political Economy of Open Regionalism*, Institute of Latin American Studies, London.

Ikenberry, G. John (2018), "The end of Liberal International Order?", *International Affairs*, 94 (1).

Nino, C. S. (1989), "Transition to Democracy, Corporatism and Constitutional Reform in Latin America", *University of Miami Law Review*, 44 (1).

Rodrik, D. (2008), "Where Next with Globalization?", Harvard University.

Russell, R. (1994), *Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate*, Flacso, Programa Argentina.

Russell, R. y J. G. Tokatlian (2002), "El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro", *Desarrollo Económico*, 42 (167).

Simonoff, A. (2013), *Treinta años de política exterior y democracia: una aproximación de análisis estructural. Treinta años de política exterior y democracia:*

una aproximación de análisis estructural, XIV Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Tokatlian, J. G. y R. Russell (2016/2017), “Macri: En busca de una nueva inserción internacional”, *Anuario Internacional CIDOB*.

Tussie, D. (2015), “La Concertación de Deudores: Las negociaciones financieras en América Latina. The Debtors Agreement: Financial negotiations in Latin America”, *Análisis*, 20.

Zurita, M. D. (2010), “La política exterior de Alfonsín: Cambios y continuidades durante los últimos años del mundo bipolar”, VI Jornadas de Sociología de la UNLP, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología, La Plata.

Zurita, M. D. (2013), “Los 15 puentes diplomáticos de Alfonsín”, en *Reflexiones sobre política exterior*, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Relaciones Internacionales.

La dimensión política del MERCOSUR

Lila Roldán Vázquez

Abstract:

La consideración del MERCOSUR como un proceso exclusivamente comercial, deja de lado no solo los objetivos que guiaron a los Presidentes Alfonsín y Sarney a impulsar su creación, sino también los avances que los países miembros han alcanzado en diversas esferas, tales como la seguridad social, la educación, la cultura, la institucionalidad democrática o la cooperación consular, entre otras áreas de interés del “ciudadano MERCOSUR”.

Este trabajo busca poner el acento en una concepción cabal de la integración, la cual, para ser efectiva, debe atender a los intereses estratégicos permanentes de los países que participan del proceso, incluyendo entre ellos, de manera prioritaria, el bienestar económico, político y social de sus ciudadanos.

Paz y Democracia, pilares fundamentales del proceso de integración

Hay muchos factores que diferencian al MERCOSUR de la Unión Europea, dos procesos de integración en distintos estados de desarrollo y con características intrínsecas dispares. Sin embargo, hay al menos un elemento común: cuando el Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Robert Schumann, solicitó a Jean Monnet plasmar su idea de integrar los países europeos en un plan estratégico –que se conoció luego como Plan Schumann–, ambos tenían como objetivo superar las experiencias de guerra que había sufrido el continente y reducir las hipótesis de conflicto en el futuro. Un objetivo netamente político. Al mismo tiempo, ellos comprendieron que dicho objetivo solo podría alcanzarse mediante el avance progresivo de acciones concretas, económicas, que acercaran a los países involucrados y crearan el clima de confianza necesario para llegar a una etapa

posterior de cooperación e integración política y económica. *Monnet y Schumann consideraban que al construir la Europa económica se construía al mismo tiempo la Europa política, ya que las naciones que se vieran comprometidas en el proceso de unificación económica se verían arrastradas de buen o mal grado por un “sistema de engranaje” en el camino de la construcción política.*¹

Así, Schumann propuso a Alemania –y a los países que quisieran adherir– la conclusión de un acuerdo sobre dos productos esenciales para la producción: el carbón y el acero. Cuatro Estados, además de Alemania, adhirieron a la propuesta: Bélgica, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Nació así, en 1951, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), que junto con las dos instituciones acordadas en Roma en 1957, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o EURATOM) y la iniciativa más ambiciosa: la Comunidad Económica Europea (CEE, “Mercado Común”), constituirían la estructura inicial de la integración europea. Sucesivas reformas institucionales y ampliaciones a nuevos Estados miembros conducirían a la actual Unión Europea.

Con una diferencia de alrededor de treinta años, los mismos objetivos: superar las hipótesis de conflicto y promover el desarrollo de la región en un marco de paz, alentaron en los presidentes Raúl Alfonsín, de Argentina, y José Sarney, de Brasil, la idea de fundar el MERCOSUR. Los dos más grandes países del Cono Sur habían mantenido históricamente una rivalidad por el liderazgo en la región y los ejércitos respectivos mantenían las hipótesis de enfrentamiento entre sus previsiones estratégicas. Incluso las trochas del ferrocarril en uno y otro lado de la frontera cambiaban de formato para impedir eventuales invasiones.

La recuperación de la democracia en la Argentina en 1983 y en Brasil y el Uruguay dos años después, luego de prolongadas dictaduras militares, fue la oportunidad propicia para repensar las relaciones regionales y promover un desarrollo conjunto en paz y seguridad.

Analizando el proceso de negociación del Tratado de Asunción, Eugenia Dri señala que *“Uno de los motivos manifiestos para el inicio de las negociaciones que*

¹ Isaac, G (1993) *Manual de Derecho Comunitario General*, 2a. edición con supervisión técnica de Germán-Luis Ramos Ruano, del Consejo de la Comunidad Europea. Ed. Ariel.

derivaron en la creación del Mercado Común del Sur –MERCOSUR– fue la necesidad de consolidar los regímenes democráticos recientemente recuperados y dejar definitivamente en el pasado las recurrentes interrupciones democráticas por golpes de estado. Así, el proceso de integración encontró en la transición a los sistemas democráticos su mayor impulso pues, ante la necesidad de contar con un elemento de estabilidad en la región, los países miembros establecieron un vínculo directo entre la defensa de la democracia y la integración regional...”².

Oscar Muíño (2021), biógrafo del expresidente argentino, recuerda que *“Alfonsín consideraba que se estaban formando en el mundo grandes bloques económico-políticos. Es decir, el Mercado Común en Europa, el NAFTA se estaba preparando en América del Norte, había asociaciones en Asia y en África, lo propio sucedía en los países árabes. En ese contexto, tenía la hipótesis de que solamente la formación de un bloque económico y político en la región podría potenciar a América del Sur”. “Lo primero era la política, ejemplo que tomaba de la Europa de la posguerra, cuando se arma la Comunidad Económica del Carbón y el Acero que devino en la Comunidad Económica. El origen fue blindar la posibilidad de nuevos escenarios bélicos entre Francia y Alemania, tras tres guerras –entre ellas la Gran Guerra– entre ambas potencias en el transcurso de apenas 70 años. Acá Alfonsín buscaba lo mismo, desarmando el tema con Brasil y buscando una política económica independiente de los bloques liderados por la Unión Soviética y los Estados Unidos”.*³

Roberto Russell (2002) sintetizaba los objetivos de la política exterior de Alfonsín con Brasil de esta manera: *“...de la competencia se pasa gradualmente a la construcción de una sociedad, a la que se concibe como un proyecto de carácter*

² Dri, E. *La Integración del MERCOSUR: El Proceso de Negociación del Tratado de Asunción* (Working Paper #46). Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), Programa de Integración Regional, <https://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/cg00298.pdf>

³ Anguita, E. y Cecchini, D. (30/3/2021). El día que Raúl Alfonsín y José Sarney intentaron romper la rivalidad entre Argentina y Brasil y plantaron la semilla del Mercosur. *Infobae*, <https://www.infobae.com/sociedad/2021/03/30/el-dia-que-raul-alfonsin-y-jose-sarney-intentaron-romper-la-rivalidad-entre-argentina-y-brasil-y-plantaron-la-semilla-del-mercosur/>

estratégico para consolidar el proceso democrático en ambos países y resguardar la soberanía nacional...”. (Russell y Tokatlián: 418)⁴.

Y el expresidente Sarney (2021) declaraba poco tiempo atrás: *“Aún sueño con que encontremos un camino en América del Sur para volver a los ideales de integración que en los años 80 pensamos con Raúl Alfonsín. Hicimos dos cosas que me parece que hoy no son suficientemente valoradas.*

Conseguimos algo extraordinario en beneficio de la humanidad: terminar con la carrera nuclear en la región, con la ambición de sectores militares que querían establecer una competencia nuclear...También hicimos algo muy importante por América Latina: impulsar la integración.⁵

Al igual que Schumann y Monnet, Alfonsín y Sarney comprendieron que esos objetivos políticos solo podrían alcanzarse gradualmente, a partir de acuerdos y beneficios mutuos concretos.

El 29 de noviembre de 1985 ambos mandatarios inauguraron el Puente Tancredo Neves o “Puente de la Fraternidad” que une Puerto Iguazú, en la provincia de Misiones, Argentina, con Foz do Iguazú, en el estado de Paraná, Brasil. En esa ocasión, emitieron la “Declaración de Iguazú”, en la cual afirmaron que “para los latinoamericanos la democracia debe necesariamente significar paz, libertad y justicia social”, pusieron en marcha mecanismos de concertación y cooperación en varias áreas de la relación bilateral y abogaron por la integración política y económica entre Argentina y Brasil y con el resto de los países de la región.⁶

Suscribieron también allí una *“Declaración Conjunta sobre Política Nuclear”*, mediante la cual decidieron avanzar en *“su propósito de cooperar estrechamente en*

⁴ Russell, R. (2002), citado por Zurita, M. D. (2010). *La política exterior de Alfonsín: Cambios y continuidades durante los últimos años del mundo bipolar*. La Plata, Argentina, https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5229/ev.5229.pdf

⁵ Anguita, E. y Cecchini, D. (30/3/2021). El día que Raúl Alfonsín y José Sarney intentaron romper la rivalidad entre Argentina y Brasil y plantaron la semilla del Mercosur. *Infobae*, <https://www.infobae.com/sociedad/2021/03/30/el-dia-que-raul-alfonsin-y-jose-sarney-intentaron-romper-la-rivalidad-entre-argentina-y-brasil-y-plantaron-la-semilla-del-mercosur/>

⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (1985). *Declaración de Iguazú*, <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-de-iguazu-1985>

*todos los campos de la aplicación pacífica de la energía nuclear y de complementarse en los aspectos que recíprocamente estimen conveniente acordar”.*⁷

La construcción de confianza mutua y el camino a la integración política se afianzaron con el intercambio de visitas del Presidente Sarney a la planta de enriquecimiento de uranio de Pilcaniyeu en 1987 y del Presidente Alfonsín, un año después, al centro experimental de uranio enriquecido de Aramar. Ello derivó en la creación, en julio de 1991 y durante la presidencia de Carlos Menem, de la Agencia Brasileña-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), única agencia binacional de salvaguardias nucleares en el mundo.

A partir del año 1986, el Uruguay, bajo la presidencia de Julio María Sanguinetti, se sumó a los esfuerzos argentino-brasileños por la integración regional. En julio de ese año, el presidente uruguayo asistió en Buenos Aires a la firma de acuerdos argentino-brasileños y se discutió el modo de inserción de su país en el esquema de integración. El comunicado conjunto que firmaron Alfonsín, Sarney y Sanguinetti expresaba el decidido respaldo uruguayo a una iniciativa de *“fundamental trascendencia para el futuro de la subregión y del proceso de integración del conjunto de América Latina”*. Posteriormente hubo varios encuentros tripartitos, destacándose el celebrado en Brasilia el 6 de abril de 1988, en el que los tres mandatarios suscribieron el Acta de Alborada, que indicaba que el proceso de incorporación uruguayo debería regirse “por los principios de gradualismo, flexibilidad y equilibrio”.

En 1990, el Paraguay, que había estado sujeto durante muchos años a regímenes autoritarios, se unió a las conversaciones de sus tres vecinos sobre la integración regional. Y fue en su capital, Asunción, donde un año más tarde se suscribió el instrumento de creación formal del MERCOSUR, el Tratado de Asunción, con la impronta neoliberal y de reducción del rol del Estado que caracterizó a los gobiernos de los Presidentes Menem y Collor y que difería, en ciertos aspectos, del ideario de Alfonsín y Sarney.

⁷ Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (6/1/1986), *Nota de la Embajada de la República Argentina*, S/Inf. 341, https://www.opanal.org/wp-content/uploads/2018/04/S_Inf_0341_1986-1.pdf

De todas maneras la democracia, que en su retorno a los países mercosurianos había favorecido la cohesión entre sus miembros, se consolidó luego como la condición indispensable para la membresía del mecanismo de integración. El primer compromiso al respecto estuvo contenido en la Declaración de Las Leñas de 1992, en la cual los Presidentes Carlos Menem, Fernando Collor de Melo, Andrés Rodríguez y Luis Alberto Lacalle ratificaron que *“la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR”*.

Cuatro años más tarde, en 1996, los mandatarios suscribieron en Potrero de los Funes, San Luis, Argentina, la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR. En su articulado se determina la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición *esencial* para la cooperación en el ámbito del mecanismo de integración. Se establece asimismo que toda *alteración del orden democrático* constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad en el proceso de integración del Estado miembro afectado. El compromiso abarca no solamente las relaciones entre los Estados Miembros, sino que se extiende a las relaciones extra-bloque: los acuerdos del MERCOSUR con otros países o grupos de países deberán incluir una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos.

El expresidente uruguayo Julio María Sanguinetti diría a propósito: el MERCOSUR *“además de la alianza comercial era un club democrático (...), el que no era democrático, allá él con su suerte, pero no integraba simplemente este club y eso no era intervenir en los asuntos de nadie sino simplemente definir cuál era nuestra propia naturaleza”*.

El principio democrático incluido en ambas Declaraciones Presidenciales se tradujo, en 1998, en la adopción del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, considerado uno de los documentos fundacionales del MERCOSUR y en el que sus países miembros y los países asociados, Chile y Bolivia, *“reconocen la vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración”*.

El Protocolo determina que *“la ruptura del orden democrático”* es una causal para su aplicación y habilita el procedimiento en él establecido, que consiste en un sistema de consultas entre los Estados Miembros con el país afectado. Según el resultado de dichas consultas, se aplicarán medidas al Estado afectado, como la suspensión del derecho a participar en los órganos del Mercosur, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de los Tratados Constitutivos, quedando a criterio del resto de los Estados Miembros la graduación de las medidas, que deberán ser aplicadas por consenso y cuyo cese tendrá lugar solo cuando se haya restablecido el orden democrático en el país afectado.

El 20 de diciembre de 2011, en la cumbre del Mercosur en Montevideo (Uruguay) se firmó el Protocolo de Ushuaia II, que reforzó las disposiciones del anterior, determinando que en caso de que las consultas previstas por el Protocolo de Ushuaia fueren infructuosas, pueden establecerse comisiones de apoyo, cooperación y asistencia técnica a la Parte afectada. Asimismo, hace una detallada referencia a las sanciones que se aplicarán *“en caso de ruptura o amenaza del orden democrático en uno de sus miembros”*, las cuales podrán abarcar desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos del proceso de integración, hasta el cierre total o parcial de fronteras, la limitación del tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones y la provisión de energía, servicios y suministros, así como otras sanciones políticas y diplomáticas. Además de los Estados Miembros, adhirieron al Protocolo los Países asociados Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

Esta “Cláusula Democrática” del MERCOSUR devino un requisito ineludible para la admisión y permanencia en el bloque regional, estableciéndose así un vínculo directo entre la defensa de la democracia y la integración regional. La “Cláusula” se aplicó efectivamente en dos oportunidades: en 2012 para la suspensión del Paraguay a raíz del juicio político contra el entonces Presidente Lugo, y en 2017, cuando se suspendió a Venezuela –ya miembro pleno del MERCOSUR– por el desconocimiento de su Gobierno a la separación de poderes.

En adición a los compromisos del bloque para defender la vigencia de la democracia en la región y en cada uno de sus Estados miembros y asociados, en

julio de 1998 se adoptó otro acuerdo fundamental: la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz. En sus párrafos preambulares se señala que “...*la paz conforma la base del desarrollo de la humanidad y representa la condición primordial para la existencia y continuidad del MERCOSUR*”.

A través de esta Declaración, los Estados miembros y asociados deciden declarar al MERCOSUR como *Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa*. Se proponen avanzar en la implementación del MERCOSUR, Bolivia y Chile como *zona libre de minas terrestres antipersonal* y deciden fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad.

La Declaración se enmarca en las disposiciones del Tratado de Tlatelolco, que declara a Latinoamérica y el Caribe como zona libre de armas nucleares y es un corolario de los acuerdos entre la Argentina y el Brasil sobre el uso pacífico de la energía nuclear y la cooperación en el marco de la ABACC.

El Foro de Consulta y Cooperación Política (FCCP)

Los principios de paz y democracia fueron así establecidos como pilares fundamentales del MERCOSUR. Las disposiciones destinadas a regular el respeto de dichos valores fueron fundamentalmente dirigidas a los Estados Miembros y Asociados y beneficiaban solo indirectamente a los ciudadanos. Se requería, además, la adopción de medidas concretas que facilitaran la vida del ciudadano común, para fomentar en él la identidad MERCOSUR, o sea, el sentido de pertenencia al mecanismo de integración regional, como ciudadano MERCOSUR.

Sin embargo, el Protocolo de Ouro Preto (1994), Adicional al Tratado de Asunción y por el cual se establece la estructura institucional del MERCOSUR, no incluyó entre los órganos con capacidad decisoria ninguno de naturaleza política. Ese vacío comenzó a subsanarse parcialmente a partir de 1996, aunque sin llegar aún hoy a la constitución de un órgano del mismo nivel que los instituidos por el Protocolo de Ouro Preto. En junio de ese año, la X Reunión del Consejo del Mercado Común aprobó la Declaración Presidencial de San Luis sobre el Diálogo Político entre los Estados Partes del MERCOSUR y un año después, durante la XII

Reunión del CMC (1997), se firmó la Declaración Presidencial de Asunción sobre Consulta y Concertación Política de los Estados Parte del MERCOSUR.

Esos fueron los antecedentes para que, en diciembre de 1998, en virtud de la decisión del Consejo del Mercado Común N° 18/98, se creara el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) como órgano auxiliar del Consejo del Mercado Común, para *“consolidar y expandir (la) creciente dimensión política del MERCOSUR, así como para profundizar el diálogo entre los Estados Partes del MERCOSUR y entre estos y la República de Bolivia y la República de Chile en temas de política externa y de la agenda política común”*.⁸

La Decisión CMC No.18/98 dispone que el FCCP será integrado por altos funcionarios de las Cancillerías de los Estados Partes y *“deberá profundizar el examen y la coordinación de la agenda política de los Estados Partes del MERCOSUR, inclusive en lo atinente a las cuestiones internacionales de naturaleza política y de interés político común relacionado con terceros países, grupos de países y organismos internacionales”*. El Foro formula recomendaciones, adoptadas por consenso, que son sometidas al Consejo del Mercado Común para su consideración.

Los Estados Asociados de Bolivia (ahora en proceso de adhesión) y Chile, fueron incluidos como integrantes del Foro desde su creación; paulatinamente fueron incorporados después Venezuela (ya como miembro pleno) y los otros Estados Asociados: Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam.

Coordinación con el GMC

Mediante su Decisión CMC No. 2/02⁹, el Consejo del Mercado Común dispuso que *“el Grupo Mercado Común y el Foro de Consulta y Concertación Política mantendrán la necesaria coordinación sobre las materias que no sean estrictamente económico-comerciales, así como un intercambio amplio de información sobre el desarrollo del proceso de integración en las áreas de sus respectivas competencias”*.

⁸ Secretaría del MERCOSUR, Decisión CMC No.18/98, <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1898p.asp>

⁹ Secretaría del MERCOSUR, Decisión CMC 2/02, <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0202s.asp>

En la misma Decisión, el CMC resolvió delegar en el FCCP la coordinación de las Reuniones de Ministros de Educación, Justicia, Cultura, Interior y Seguridad Social y le encomendó el seguimiento de la Reunión Especializada de la Mujer (REM), de la Reunión Especializada de Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su uso indebido y rehabilitación de droga-dependientes (RED) y de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias –luego convertida en el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR–, indicando que el FCCP debería elevar al Consejo del Mercado Común para su aprobación los acuerdos y propuestas de normas emanados de dichos órganos, a través del Grupo Mercado Común.

La amplitud y diversidad de materias que cubre el Foro de Consulta y Concertación Política derivan de la decisión del Consejo de Mercado Común de delegar en él todas aquellas cuestiones que no sean estrictamente económico-comerciales. Así, el FCCP, a través de los órganos que coordina, aborda cuestiones prácticas, como la facilitación de desplazamiento, residencia y trabajo en otros países del bloque, reconocimiento a la seguridad social, reconocimiento de títulos de nivel inicial, medio y universitario, programas educativos, atención sanitaria, relaciones entre ciudades y también cuestiones de interés cultural, social y político, protección de los derechos humanos y el fortalecimiento institucional del MERCOSUR.

El FCCP ha propuesto desde su creación numerosas vías de acción en el plano intra-MERCOSUR y en su relacionamiento externo, muchas de las cuales se han traducido en la creación de redes y mecanismos de concertación en las más diversas áreas. La descripción exhaustiva de la multiplicidad de iniciativas y decisiones adoptadas en la dimensión política del proceso de integración excede los límites de este trabajo. Pueden sin embargo mencionarse algunos ejemplos en cuestiones esenciales para el “ciudadano MERCOSUR”.

En un área de fundamental importancia para la libre circulación y residencia de los ciudadanos mercosurianos en otros países miembros y en el ámbito de las Reuniones de Ministros del Interior, el 6 de diciembre de 2002 se aprobó en Brasilia el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes, Bolivia y Chile,

el cual entró en vigor en 2009, consagrando la realidad de una “nacionalidad MERCOSUR” como requisito habilitante para la residencia y radicación legal en los países firmantes del Acuerdo. Perú y Ecuador, como países asociados, adhirieron al Acuerdo en el año 2011. En ese mismo ámbito, se creó más tarde el Foro Especializado Migratorio (2003), clave para la construcción de la “ciudadanía MERCOSUR” y se aprobaron también diversos acuerdos y disposiciones sobre seguridad migratoria, documentos de viaje y de retorno, entre otros.

Otras medidas que conciernen directamente a los intereses particulares de los ciudadanos son las adoptadas en el ámbito de las reuniones de Ministros de Justicia como la extradición o la protección de niños y adolescentes, y en el Sector Educativo del MERCOSUR (reuniones de Ministros de Educación), tales como el reconocimiento de títulos, estudios y certificados o el Banco de Datos Terminológicos en castellano y portugués.

En 2007 y con el propósito de “*fortalecer el proceso de integración y promover el desarrollo humano integral*”, el CMC dispuso la creación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) (Decisión CMC N° 03/07)¹⁰, vinculado a la Reunión de Ministros y Autoridades de Seguridad Social, con sede en Asunción, Paraguay. Se establecieron como objetivos generales del ISM el contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje fundamental en el desarrollo del MERCOSUR, aportando a la superación de las asimetrías, colaborar en el diseño de políticas sociales regionales, promover mecanismos de cooperación horizontal e identificar fuentes de financiamiento.

Dos años después y teniendo en cuenta la previa creación de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR (Decisión CMC No. 40/04)¹¹, para velar por la plena vigencia de la democracia y la promoción y protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, así como la adopción del Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR (20/6/2005), el Consejo de Mercado Común dispuso la creación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos

¹⁰ Secretaría del MERCOSUR, Decisión 03/07, https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3153_DEC_003-2007_ES_InstitutoSocial.pdf

¹¹ Secretaría del MERCOSUR, Decisión 40/04, <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec4004s.asp>

Humanos (IPPDH) (Decisión CMC No. 14/09)¹², con sede permanente en Buenos Aires, Argentina. Sus funciones consisten en la elaboración de políticas públicas en materia de promoción y protección de los Derechos Humanos, adopción de estándares internacionales, contribuir en la armonización normativa entre los Estados Parte, prestar asistencia técnica para actividades de capacitación y realizar estudios e investigaciones sobre la materia que sean solicitados por la Reunión de Altas Autoridades en el área. Cabe destacar que el Protocolo de Asunción mencionado dispone su aplicación en casos de violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos en situaciones de crisis institucional o durante la vigencia de estados de excepción y prevé sanciones que van desde la suspensión del derecho a participar de los distintos órganos del proceso de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes del mismo.

Existen asimismo casos específicos, como las reuniones especializadas sobre la Mujer, sobre Pueblos Indígenas o sobre Derechos de los Afro-descendientes, en las cuales se atienden las situaciones de exclusión o discriminación que les afectan, al igual que en la RED se estudian y adoptan las medidas necesarias para la prevención del uso de estupefacientes y rehabilitación de drogadependientes.

A los valores fundamentales de la paz y la democracia como basamentos del mecanismo de integración, se suma así el respeto a los derechos humanos como otro valor indispensable para su consolidación.

En el año 2010, el Consejo del Mercado Común por Decisión CMC N° 64/10¹³, decidió impulsar la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR que refleje el conjunto de derechos y beneficios en favor de los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR. El Estatuto compila derechos y beneficios en favor de los nacionales, ciudadanos y residentes de los Estados Parte, contemplados en el acervo jurídico vigente del MERCOSUR. De esta manera, el Estatuto permite visibilizar y promover dichos derechos y beneficios. Gira alrededor de diez ejes temáticos, abordados desde una perspectiva transversal de derechos humanos, igualdad y no discriminación: Circulación de personas,

¹² Secretaría del MERCOSUR, Decisión 14/09, https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10076_DEC_014-2009_ES_InstitutoPolPubDDHH.pdf

¹³ Secretaría del MERCOSUR, Decisión 64/10, <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2370>

Integración fronteriza, Cooperación judicial y consular, Trabajo y empleo, Seguridad social, Educación, Transporte, Comunicaciones, Defensa del consumidor, Derechos políticos y acceso del ciudadano a los órganos del MERCOSUR.

Ante la consolidación de la dimensión social del MERCOSUR como uno de los ejes prioritarios y estratégicos del proceso de integración, el Consejo de Mercado Común decidió aprobar en el año 2011 la actualización de los “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)”, incorporando los aportes de las distintas Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas responsables por los temas sociales (CMC/DEC. N° 12/11)¹⁴. El PEAS se plasma en diez Ejes prioritarios desarrollados en 26 Directrices, con los Objetivos de erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales; garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnica, racial y de género; universalizar la salud pública; universalizar la educación y erradicar el analfabetismo; valorizar y promover la diversidad cultural; garantizar la inclusión productiva (en particular en las regiones fronterizas y en segmentos vulnerables de la población); asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social; promover la sustentabilidad ambiental; asegurar el diálogo social y establecer mecanismos de cooperación regional para implementación y financiamiento de políticas sociales.

Diálogo político con países extra-bloque

En el ámbito del relacionamiento externo del proceso de integración, el Foro de Consulta y Concertación Política tiene la responsabilidad de coordinar el diálogo político entre los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR y los países con los que se establezca un mecanismo para dicho intercambio, como Cuba o Turquía, por ejemplo.

El caso más notorio es, sin duda, el prolongado proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Estratégica entre el MERCOSUR y la Unión Europea, basado en tres pilares fundamentales: comercial, diálogo político y cooperación; y

¹⁴ Secretaría del MERCOSUR, Decisión 12/11, <https://www.mercosur.int/documento/decision-cmc-12-11/>

negociado bajo el compromiso de inter-dependencia: *“nothing is agreed until everything is agreed”* (“nada está acordado hasta que todo esté acordado”). Es deseable que el Acuerdo, de gran relevancia para la relación bi-regional, pronto pueda aprobarse definitivamente.

El pilar político del Acuerdo establece el marco institucional para el funcionamiento del compromiso bi-regional y las pautas de cooperación en materias tales como la protección de la democracia y los derechos humanos, cooperación en medidas para el mantenimiento de la paz, en asistencia humanitaria y en general, la cooperación en organismos regionales e internacionales, cooperación judicial, el combate a la corrupción, el crimen organizado y el financiamiento del terrorismo, cooperación consular, migraciones y protección de refugiados, ciberseguridad, entre otros.

En general, el capítulo político del Acuerdo provee el marco adecuado para un acercamiento estratégico entre ambas regiones y las herramientas para la concertación y la cooperación en áreas de interés mutuo. En palabras de Anna Ayuso, *“los acuerdos de asociación que la Unión (Europea) busca con la región de América Latina y el Caribe son algo más que simples acuerdos comerciales, son instrumentos a través de los cuales se canalizan las relaciones, un marco institucional y regulatorio, y un foro de diálogo político para desarrollar políticas y estrategias conjuntas para hacer frente a las tensiones que trae consigo el contexto internacional”*.¹⁵

Conclusiones

Las iniciativas destinadas a fortalecer las dimensiones política y social del MERCOSUR, demuestran la complejidad de un proceso de integración que logre impulsar de manera efectiva no solo el desarrollo y el crecimiento económico de los países miembros, sino también y de manera central los intereses de sus ciudadanos, contribuyendo a elevar su nivel de vida y a crear la conciencia comunitaria. Es lamentable, sin embargo, la escasa difusión que tienen estos avances entre los

¹⁵ Ayuso, A. (2023). *UE-Mercosur: una oportunidad para no dejar pasar*. Política Exterior, <https://www.politicaexterior.com/ue-mercotur-una-oportunidad-para-no-dejar-pasar/>

ciudadanos del bloque, que frecuentemente desconocen mecanismos y facilidades que pueden serles útiles y cuyo ejercicio contribuiría sin duda a cimentar la conciencia de pertenencia al proceso de integración. El énfasis casi exclusivo en los aspectos comerciales de la integración oculta o desdibuja la dimensión política del proceso, esencial para su sostenimiento y desarrollo.

La complejidad del escenario internacional, en un mundo en el que las relaciones entre las potencias tradicionales y los Estados que aspiran a configurar un nuevo orden delimitan nuevos equilibrios de poder, impone la necesidad de fortalecer las alianzas regionales e interregionales con países que tienen afinidades con el nuestro, ya sean estas por vecindad o cercanía geográfica, por comunidad de intereses o recursos, e inclusive por identidad de valores compartidos. La Argentina debe privilegiar entonces su pertenencia al MERCOSUR y desde allí, relacionarse con el resto del mundo desde una posición más fortalecida por un espacio regional que promueva el crecimiento sostenible de sus miembros y sea al mismo tiempo un ámbito democrático, una zona de paz y de respeto a los derechos humanos, con beneficios concretos para sus ciudadanos.

Los acuerdos comerciales regionales: ¿una política de Estado de la democracia argentina?

Aldo López¹⁶

Abstract

La democracia argentina ha recibido cuestionamientos relativos a su imposibilidad de desarrollar políticas de Estado. No obstante, desde la recuperación democrática en 1983, se reconocen indicios que demuestran que existen, en materia de política exterior, una serie de acciones estatales que han trascendido los cambios del signo político de las administraciones nacionales, entre ellas, la negociación, suscripción y puesta en vigor de Acuerdos Comerciales Regionales (ACRs). Mencionar un ACR es hacer referencia a un tratado internacional sobre materia comercial de carácter recíproco entre dos o más partes, que se acoge a las excepciones al principio de la nación más favorecida (PNMF) y tiene como objetivo eliminar obstáculos al comercio. La mayoría de ellos han sido firmados con contrapartes latinoamericanas, pero también –desde la plataforma MERCOSUR– se implementaron con países o conjunto de países extrarregionales. Los ACRs tienen que ser sometidos a la aprobación del Congreso de la Nación, por lo tanto, al escrutinio de las diversas fuerzas políticas relevantes del país, lo que le da el carácter de una política de Estado; es decir, que perdura más allá de los cambios de administración y cuentan con el apoyo de las fracciones políticas importantes de la nación. En este sentido, el presente artículo tiene como objetivo demostrar que Argentina mantiene –desde su recuperación democrática– una política de Estado

¹⁶ Diplomático argentino, egresado del ISEN. Magíster en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de La Plata. Investigador Asociado del Centro de Estudios de Asia de la Escuela de Gobierno de la Universidad Austral. Se desempeñó en diversas áreas de la Cancillería Argentina vinculadas a los procesos de integración regional. Miembro del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Prestó funciones en China, España y Corea del Sur. Actualmente se desempeña en la Dirección de Europa. Contacto: aldojavierlopez2022@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3630-6896>. Importante: las consideraciones y conclusiones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión de su pertenencia institucional.

dirigida a suscribir y poner en vigor ACRs, independientemente de la orientación política ideológica de sus gobiernos.

Palabras claves: *políticas de Estado - Política Exterior - Democracia - Acuerdos Comerciales Regionales - MERCOSUR*

Introducción

Generalmente, en el ámbito académico, como así también en el de los hacedores de políticas públicas, se le cuestiona a la democracia argentina –la cual cumplirá su cuadragésimo aniversario el 10 de diciembre de este año– su incapacidad de generar políticas de Estado. Sin embargo, hay evidencias que demuestran que en el ámbito de la política exterior existen una serie de constantes, entre ellas: la negociación, firma e implementación de ACRs. La mayoría de esas acciones se han plasmado en tratados internacionales, los cuales han tenido que ser aprobados por los representantes del pueblo y de las provincias, es decir, por el Congreso Nacional; por lo tanto, por las fracciones políticas relevantes del país. En este sentido, este artículo pretende afirmar que las gestiones de la Argentina en materia de ACRs, desde la recuperación de su democracia en 1983, constituyen una política de Estado. Para ello se parte de una serie de premisas para clarificar conceptos. La primera es que una política de Estado constituye una acción política estatal que se extiende en el tiempo, a pesar de los cambios de signo político de los gobiernos, debido a que existe una amplia aceptación por parte de la mayoría de las fuerzas políticas del país de continuar con tales acciones; la segunda es considerar a los ACRs como tratados internacionales tendientes a la eliminación de barreras comerciales entre países o bloques de países; finalmente, que tales acuerdos pueden tener diversos instrumentos atento a la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, consiguientemente, distintos resultados, entre ellos procesos de integración regional. Atento a lo expuesto, este trabajo se estructura de la siguiente forma: el primer apartado aborda las premisas mencionadas; el segundo escudriña los aportes sobre la temática; el tercero realiza un exhaustivo análisis sobre las distintas acciones de Argentina con el objeto de concretar ACRs; el cuarto refiere a los desafíos de la mencionada política pública. Finalmente, se ensaya una

conclusión tendiente a demostrar que la puesta en vigor de ACRs ha constituido una política de Estado de la democracia argentina.

1. Consideraciones previas

Atento al objetivo planteado, se desarrollan una serie de deducciones con el objeto de determinar ciertos conceptos que usualmente resultan confusos. Con respecto a la noción de política de Estado, se entiende que constituye toda política estatal que perdura más allá de los cambios de administración del Estado y cuentan con el apoyo de la mayoría de las fuerzas políticas de un país. Esta noción debe ser diferenciada de una política gubernamental, que usualmente no trasciende los gobiernos de turno y no cuentan con el apoyo de la mayoría de los sectores políticos de la nación, aunque ambas –política de gobierno y política de Estado– son políticas públicas, por emanar de un aparato estatal.

Un ACR constituye, en términos de la OMC (2023), un acuerdo internacional de carácter comercial recíproco entre dos o más partes, que no tienen necesariamente que pertenecer a una misma región geográfica y que tienen como objetivo la eliminación de barreras comerciales.¹⁷ Los mismos pueden adquirir distintas formas: acuerdo de preferencias arancelarias; zona de libre comercio; y unión aduanera, como por ejemplo: el acuerdo MERCOSUR-India¹⁸, el T-MEC¹⁹ y la Unión Aduanera de África Austral (SACU)²⁰ respectivamente.²¹ Resulta conveniente

¹⁷ Ver: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm

¹⁸ Se trata de un acuerdo de preferencias fijas, adoptado como un primer paso para la creación de una zona de libre comercio (ZLC) entre el MERCOSUR y la República de la India, el mismo entró en vigor el 1° de junio de 2009.

Ver: https://relex.mercosur.int/public/red_acuerdos/describir/15

¹⁹ El T-MEC (en inglés: *United States-Mexico-Canada Agreement*) es un acuerdo comercial firmado por las tres partes el 30 de noviembre de 2018, en la cumbre del G20 en Buenos Aires. El tratado está basado en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN/NAFTA) que entró en vigor el 1° de enero de 1994.

²⁰ La Unión Aduanera de África Austral (en inglés: *Southern African Customs Union*) es una organización internacional que aglutina actualmente a 5 países de África Austral: Botsuana, Lesoto, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia. Se estableció el 11 de diciembre de 1969. Ver: <https://www.sacu.int/>

²¹ Este trabajo no considera al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) como un ACR. El SGP permite que los países desarrollados otorguen un trato arancelario preferencial a productos procedentes de países en vía de desarrollo y países de menor desarrollo relativo. Corresponde a cada

destacar el concepto de “Mercado Común”, el cual adquiere relevancia en la Teoría de la Integración Regional, con la enunciación de las cinco etapas de un proceso de integración regional aportadas por Balassa (1964): Zona de Libre Comercio; Unión Aduanera; Mercado Común; Unión Económica y Comunidad Económica. El Mercado Común implica la existencia de una unión aduanera, pero además requiere de la liberalización de los factores productivos, debido a que no se circunscribe exclusivamente a los bienes; además supone la liberalización efectiva de la circulación de personas, servicios y capitales (Balassa, 1964). Asimismo, ya Raúl Prebisch, en su carácter de secretario ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), lo había utilizado en su planteo del Mercado Común Latinoamericano (CEPAL, 1959).

Asimismo, los ACRs pueden tener como objetivo desarrollar un proceso de integración regional, que en palabras de Haas (1958) representa “*un proceso por el cual los actores políticos de varias unidades nacionales distintas están convencidos de desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes*” (como se citó en López, 2010, p. 33).²² En este sentido, resulta clave, para diferenciar un ACR que desarrolla un proceso de integración de aquellos que no lo hacen, poder identificar si contemplan un sistema institucional que regule – entre otras cosas– los costos y los beneficios del proceso, como así también, que administre los objetivos de la asociación. A modo de ejemplo: el MERCOSUR, la

país definir las ventajas ofrecidas en su esquema SGP, determinando los países beneficiarios, el alcance y los niveles de las preferencias. Por lo tanto, los esquemas SGP son nacionales. Tampoco se considera al Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) el cual establece concesiones arancelarias con el fin de promover el comercio entre países de África, Asia y América Latina. Creado en 1988, en el ámbito de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el SGPC entró en vigor en 1989. El Mercosur se adhirió al Acuerdo sobre el SGPC como agrupación subregional mediante un protocolo de adhesión celebrado el 28 de noviembre de 1997 (Decisión CMC N° 51/00).

²² Esta definición hace hincapié sobre el hecho que las lealtades al proceso dependen de las expectativas de ganancia o pérdidas que tienen los actores involucrados en el proceso, por ello la integración ocurre por motivos materiales y no por motivos altruistas, debido a que el diseño y acción de las instituciones regionales del esquema de integración satisface con mayor eficiencia los intereses económicos de los involucrados en el proceso. Según Haas (1968) existe en los procesos de integración un efecto “Derrame”, es decir, una lógica expansiva de la integración sectorial donde los agentes, sobre la base de sus percepciones inicialmente inspiradas en intereses materiales, desean adaptar lecciones integrativas aprendidas en un contexto a una nueva situación. (como se citó en López, 2010).

Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)²³ o la Unión Europea (UE)²⁴ representan ACRs involucrados en procesos de integración regional por contar con instituciones comunes, más allá si ellas son intergubernamentales o supranacionales. Como bien lo expone Herrera (1976), “*no debemos caer en el error de creer que hacemos integración cuando nos limitamos a crear facilidades comerciales recíprocas*” (p. 37). Por ejemplo, la SACU es un ACR que adoptó la forma de unión aduanera y que tiene una institucionalidad común, por lo tanto conlleva un proceso de integración regional. El T-MEC es también un ACR, que adoptó la forma de una zona de libre comercio, pero que carece de instituciones comunes, por lo tanto no implementa un proceso de integración regional. La UE también es un ACR, que según la normativa OMC representa una unión aduanera, aunque desde la Teoría de la Integración sea clasificada como una “Comunidad Económica”, la cual desarrolla un proceso de integración regional con instituciones comunes.

En el ámbito latinoamericano, algunos tratados internacionales comerciales tomaron la denominación de Acuerdo de Complementación Económica (ACE), designación que surge de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), ya que los mismos son suscriptos en su marco. La ALADI es un ACR que nace a través del Tratado de Montevideo de 1980 (TM80) y que entró en vigor en 1981. El mismo se fundamenta en la “Cláusula de Habilitación” (CH)²⁵. Esta modalidad de acuerdos puede basarse tanto en la desgravación arancelaria como en la programación industrial, como así también, pueden ser sectoriales o multisectoriales. En los ACEs pueden participar algunos de los países miembro, cuya extensión de los beneficios

²³ La ASEAN (en inglés: *Association of Southeast Asian Nations*) es una organización intergubernamental de estados del sudeste asiático creada el 8 de agosto de 1967. En la actualidad está integrada por 10 países de la región del sudeste asiático: Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam. Ver: <https://asean.org>

²⁴ La Unión Europea es una organización internacional supranacional compuesta por veintisiete Estados europeos y fue establecida con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1° de noviembre de 1993. Su antecedente más lejano es la Comunidad Económica del Acero y el Carbón (CECA), la cual fue fundada el 18 de abril 1951 por Francia, Alemania Occidental, Bélgica, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Ver: https://european-union.europa.eu/index_es

²⁵ Tal cláusula es un resultado de la Ronda Tokio de 1979 sobre negociaciones comerciales multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, la cual permite a las partes contratantes conceder un trato diferencial y más favorable a los países en desarrollo, como así también, no extender los beneficios a las otras partes contratantes (excepción al PNMF). En este sentido, el TM80 fue notificado bajo la Cláusula de Habilitación el 1 de julio de 1982 y actualmente son signatarios del mismo: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

no se hace de modo automático al resto de los países componentes de la ALADI, como ocurrió hasta 1980 por la aplicación del PNMF en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), surgida por el Tratado de Montevideo de 1960 (TM60), antecesora inmediata de la ALADI.²⁶ Para los términos de este trabajo, los ACEs son considerados ACRs, a pesar que el ACR reconocido por la OMC es el TM80.

Asimismo, se recuerda que un Tratado Internacional, según la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”²⁷ de 1969, constituye un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional. Los mismos, de acuerdo a la Constitución Nacional de Argentina, deben ser aprobados o desechados por el Congreso Nacional.²⁸

2. Aportes académicos al estudio de la temática de política de Estado y ACRs

Atento al conocimiento acumulado sobre el tema, luego de una búsqueda pormenorizada, existen una serie de aportes que permiten sistematizar y seleccionar el marco actual de lo producido sobre la materia.

²⁶ Se recuerda que la ALALC fue un ACR que pretendía crear una zona de libre comercio entre Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, la cual se acogió al artículo XXIV del GATT, cuyas ventajas comerciales internas no eran extensibles automáticamente al resto de los contratantes del GATT. Durante la visita del presidente mexicano López Mateos al presidente Arturo Frondizi, se amplió a México, país situado inicialmente al margen del proceso de negociación, pero que no ocultó su interés por las tratativas sobre el proyecto de la futura zona de libre comercio. No obstante el ímpetu inicial, la ALALC tuvo que ser sustituida por la ALADI, debido esencialmente a que se utilizaron procedimientos enormemente complejos, cuyas posibilidades operativas se vieron pronto sobrepasadas por toda clase de problemas, entre ellos: falta de voluntad política, presión proteccionista empresarial y la ausencia de un país que actuará de locomotora. En fuerte contraste con el proceso de integración en Europa, existía una situación de aislamiento económico recíproco entre sus miembros en el momento de firmarse el acuerdo; los países latinoamericanos comenzaron el proceso de integración quemando etapas con procedimientos sumamente complejos.

²⁷ Ver: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/217116/norma.htm> .

²⁸ De acuerdo al Art. 75 inc. 22, los Tratados Internacionales deben ser aprobados o desechados por el Congreso Nacional; además, según el inc. 24, en aquellos tratados de integración que encomienden competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales, las normas derivadas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. Siguiendo el inc. 24, la aprobación de estos tratados con estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. El procedimiento cambia cuando se trata de tratados con otros Estados; en estos casos, el Congreso Nacional, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y solo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.

Con referencia al concepto de política de Estado, existen diversas contribuciones al respecto. Fraga (1998) estableció que las políticas de Estado son aquellas acompañadas por todas las expresiones políticas relevantes de un país y que no se encuentran supeditadas a los cambios en la administración del Estado, producto de la rotación pacífica en el ejercicio del poder. Desde esta perspectiva, se pueden identificar para este estudio los dos elementos centrales del término: 1) La extensión en el tiempo de la política, pese a los cambios de administración del Estado; 2) El apoyo de la mayoría de las fuerzas políticas importantes del país para concretar tal acción.

Asimismo, Oszlak (2011) planteó que las políticas de Estado representan la continuidad en la interpretación de una problemática que debe ser resuelta, como así también, en la elección de los instrumentos destinados a resolverla. El autor ubicó a las políticas de Estado en un nivel “macro”, basadas en un conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad. En este sentido, siguiendo a Oszlak, aun cuando se produjeran innovaciones en la selección de los cursos de acción, no se observarían variaciones significativas en la orientación ni se registrarían cambios abruptos en el papel desempeñado por sus instituciones. En suma, se coincide con el académico que las políticas de Estado responden a una particular correlación de fuerzas políticas, es decir, a interacciones de poder que expresan la vigencia de determinadas reglas en los vínculos entre actores económicos y políticos, como así también, entre sociedad y aparato estatal.

Desde la perspectiva de Jaunarena (2015), debe haber una clara diferenciación entre políticas de Estado y políticas de Gobierno, la cual se apoya en la clase de intereses en cuestión, los plazos de aplicación y los objetivos procurados. Según el autor, tanto las políticas de Estado como las políticas de Gobierno constituyen políticas públicas, no obstante, las primeras requieren de un diseño institucional que trasciendan las gestiones de una administración y que deban ser el resultado de la asociación de fuerzas políticas, en el marco de un largo proceso dinámico, controversial y mutable, por ello es indispensable el mayor consenso posible de los actores políticos. De acuerdo a ello, se coincide con el autor en las

características del proceso y la necesidad de un diseño institucional para la construcción de una política de Estado.

Los investigadores Cueto y Guardamagna (2015) identificaron atributos concretos del concepto de política de Estado. Para los autores, las mismas deben extenderse más allá del cambio de gobierno, quedando al margen de las diferencias entre partidos políticos. Desde un punto de vista descriptivo, se coincide con los académicos que una política de Estado es aquella que trasciende a la administración que la inicia y es considerado como un mandato para otros gobiernos que lo suceden. Siguiendo a los autores, el proceso debe expresar la diversidad y complejidad de la sociedad, de lo contrario se podría transformar en una forma no democrática de diseñar políticas. Sin embargo, para este artículo, la clave de una política de Estado es el consenso que se logra con la mayoría de las fuerzas políticas relevantes del país, no por el consenso de todos los sectores políticos, porque ello sería impracticable.

Asimismo, Guillermo Hunt (2023) expuso las demandas de políticas de Estado por parte de la sociedad argentina, como así también, planteó una definición de las mismas basado sobre la necesidad de un amplio apoyo de la comunidad que debe tener una política pública para ser considerada como una política de Estado. Mencionó, a modo de fundamentación, las mayorías especiales necesarias que enuncia la Constitución Nacional para determinadas leyes que sustentan este tipo de políticas, las cuales demuestran el apoyo de la población a través de sus representantes. En este sentido, se está de acuerdo con el autor en que los mecanismos constitucionales resultan esenciales a la hora de diseñar una política de Estado, como así también en la importancia del valor que debe asignarse a las instituciones democráticas en el proceso de formación de la misma.

Con respecto a la instrumentación de una política de Estado en el ámbito específico de los ACRs, según Bernal Meza (2008) las políticas sobre este tipo de acuerdos han sido continuadas por las administraciones argentinas, aunque destaca que el gobierno de Kirchner supuso un cambio en la estrategia política que las gestiones de Menem y De la Rúa habían tenido hacia ellos. Según el autor, a partir de entonces se consideró al esquema de integración MERCOSUR como el eje central

de sus vinculaciones internacionales; el cual articulaba las negociaciones con otras áreas comerciales. Sin embargo, no se está totalmente de acuerdo con ello, las administraciones Menem y De la Rúa apoyaron decididamente las negociaciones comerciales conjuntas y mantuvieron la alianza estratégica con Brasilia. De la misma forma, Zelicovich (2017) afirmó que las administraciones de Kirchner y Fernández de Kirchner se han diferenciado de las anteriores por poner al MERCOSUR como una herramienta para las negociaciones con terceros. Sin embargo, se puede rebatir tal hipótesis con el andamiaje institucional del bloque –el TA y el POP–, diseñado bajo la gestión de Menem, como así también, con el apoyo del gobierno de De la Rúa a la Decisión CMC 32/00²⁹ –propuesta por Brasil con el objeto de bloquear el ingreso de Chile como miembro pleno con autonomía comercial– la cual reafirmó la negociación comercial conjunta del bloque. Se recuerda que las negociaciones del MERCOSUR con Chile y Bolivia se desarrollaron durante los noventa, como así también el lanzamiento de las negociaciones con la UE. El ACR MERCOSUR siempre fue considerado para todas las administraciones argentinas como una plataforma para relacionarse con terceros.

Para Russell (2004), el ACR MERCOSUR es presentado usualmente como una política de Estado, aunque aclara que como proyecto estratégico común resulta difuso y representa un motivo de discusión académica. Siguiendo al autor, ello está vinculado al hecho que de las variaciones que existen en materia de política exterior entre cada administración nacional, especialmente en lo relativo a las relaciones comerciales, se encuentran conectadas al orden de prioridades externas del país, es decir, cuál será la alianza principal adoptada. Efectivamente, ello expone las diferencias que existen entre los diversos tipos de ACRs elegidos para lograr una inserción comercial y las contrapartes seleccionadas. El tema de las prioridades fue conceptualizado por Simonoff (2007), quien las definió como un equilibrio entre las dos grandes tendencias que ha tenido la Argentina en materia de política exterior, a saber: inserción restringida con la potencia hegemónica e integración selectiva en la región. Este juego que planteó el autor está representado por las oscilaciones entre autonomismo y dependencia. Sin embargo, desde la recuperación democrática, Argentina ha apostado por asociaciones comerciales

²⁹ Ver: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp> .

amplias en el ámbito regional y la búsqueda de mercados relativamente complementarios en el global.

Igualmente, Madrid (2016) destacó que, a pesar de que Argentina y Brasil atravesaron grandes crisis y el proceso de integración debió recorrer y consensuar las asimetrías presentes entre sus partes, la voluntad política de sus gobiernos logró que el bloque regional avanzara y se convirtiera en la alternativa más loable para los países que lo integran más allá de la orientación política de sus gobiernos. Efectivamente, en varias oportunidades no ha habido sintonía ideológica entre Buenos Aires y Brasilia, lo cual no representó la salida de algunas de las partes del esquema de integración, como ha sucedido en otras experiencias integrativas en la región. También, resulta significativa la compilación de trabajos que realizó la Representación Permanente de la República Argentina para el MERCOSUR y la ALADI (EMSUR) en ocasión del trigésimo aniversario del Tratado de Asunción (EMSUR, 2021). En la misma, Grinspun puso énfasis sobre el hecho de que a pesar de existir serias discrepancias entre los miembros del MERCOSUR sobre la firma de ACRs con países extrarregionales, la Argentina nunca abandonó las negociaciones conjuntas, debido a que el proceso de integración constituye una política de Estado. Según López (2023), ello realmente concuerda con la realidad del bloque y se confirma con la actitud del Uruguay, el miembro más enérgico a la hora de reclamar la flexibilización de la normativa del bloque en materia de relacionamiento externo, que ha decidido permanecer en el esquema y acatar su normativa, más allá de su enfática retórica.

Frenkel y Gil (2023) desarrollaron aportes relativos a la Argentina y la integración regional, con énfasis en el MERCOSUR. Desde una perspectiva histórica, los autores analizaron las etapas por las cuales atravesó el proceso de integración, en donde se identificaron las iniciativas impulsadas por Argentina. Se coincide con los investigadores que tanto la administración de Alfonsín como la de Menem consideraron a América Latina como un espacio primordial para la puesta en marcha de ACRs, aunque en los noventa se haya amoldado tal percepción al nuevo contexto internacional imperante.

3. Los ACR como Política de Estado

Desde la recuperación de la democracia en 1983, Argentina ha negociado, firmado y ejecutado una serie de ACRs. Con el objeto de demostrar ello, se realiza un análisis de los ACRs negociados e implementados a través de sus diferencias, es decir, contrapartes elegidas, formas y objetivos. Para ello, se establecieron cuatro etapas:

3.1 El eje Buenos Aires-Brasilia: 1983-1988

Atento al contexto de los años ochenta del siglo pasado en la región, caracterizado por la rivalidad argentino-brasileña y el retorno de la democracia en ambos países, Alfonsín junto a su par brasileño, Sarney, expresaron la voluntad política de sus gobiernos de promover el comercio bilateral a través de la “Declaración de Iguazú” del 30 de noviembre de 1985.³⁰ En este ámbito, se creó la “Comisión Mixta de Alto Nivel de Cooperación e Integración Económica Bilateral”; de este modo Argentina y Brasil dieron comienzo a una labor conjunta con el objeto de explorar y formular programas, proyectos y modalidades de integración económica. Sobre la base de los proyectos elaborados en el marco de la mencionada comisión, ambos mandatarios firmaron en Buenos Aires el “Acta para la Integración Argentino-Brasileña” el 29 de julio de 1986; mediante este instrumento se estableció el “Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil” (PICAB).³¹ De acuerdo a lo explicado por Frenkel y Gil (2022), por iniciativa de Argentina, el programa tuvo como metodología la puesta en marcha de proyectos integrados, es decir, proyectos intraindustriales. Como lo exponen Rapoport y Madrid (2011), este proceso estuvo signado por tres principios básicos: el desarrollismo nacional; la flexibilización y gradualidad; y, por último, la constitución de un eje Argentina-Brasil que actuaría como pivote hacia el resto de la región. De acuerdo a este último principio, el 6 de abril de 1988 se firmó el “Acta de Alvorada”, mediante la cual se efectivizó la solicitud del presidente Sanguinetti de

³⁰ Ver: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-de-iguazu-1985> .

³¹ Ver: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/47/acta-para-la-integracion-argentino-brasilena.pdf>

que su país se sume al proceso de integración regional.³² También durante la presidencia de Alfonsín se firmó el ACE N° 6 con México el 11 de diciembre de 1986, gobernado por el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado. El acuerdo tenía como objetivos intensificar, diversificar y promover el comercio recíproco, coordinar y complementar las actividades económicas y estimular la inversión.³³

Con la sintonía política lograda entre Buenos Aires y Brasilia, como así también, con las limitaciones propias del programa, Alfonsín y Sarney firmaron el “Tratado de Cooperación, Integración y Desarrollo entre la Argentina y el Brasil” el 29 de noviembre de 1988.³⁴ El mismo representó un cambio drástico de enfoque debido fundamentalmente a que expuso una mayor apertura comercial y presentó como objetivo el establecimiento de un mercado común (Frenkel y Gil, 2022). La estrategia de ambos mandatarios tuvo como objetivo tornar irreversible al proceso (Campbell, 1999). Este último acuerdo demuestra que resulta difícil reconocer un cambio de estrategia sustancial entre la administración Alfonsín y la de su sucesor en la presidencia argentina.

3.2 El Cono Sur: 1989–2003

La administración Menem continuó considerando a América Latina como un espacio primordial, aunque amoldó tal percepción al nuevo contexto internacional imperante. En la creencia del gobierno de Menem, la integración regional se convirtió en un mecanismo para la liberalización del comercio, con el objeto de insertarse competitivamente al mundo (Frenkel y Gil, 2022). En este sentido, el 20 de diciembre de 1990, Menem suscribió con el presidente brasileño Collor de Mello el ACE N° 14 en el marco de la ALADI.³⁵ El mismo tenía como objetivo facilitar la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento de un Mercado Común entre ambos países. Luego, el 6 de julio de 1990, los mismos presidentes, en el “Acta de Buenos Aires”, acortaron los plazos fijados en el PICAB para conformar

³² Ver: <https://www.dipublico.org/119062/acta-de-alvorada-06-04-1988/>

³³ El mismo quedó sin efecto a partir de la entrada en vigor del Décimo Quinto Protocolo Adicional del 1° de enero de 2007.

³⁴ Ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/97/norma.htm>

³⁵ Ver: http://www.sice.oas.org/Trade/ARG_BRA/ARGBRA_ind_s.asp

un espacio común en un plazo de diez años, estableciéndose la intención de que ese lapso se redujera a cuatro años.³⁶ Además, según Madrid (2016), el desmantelamiento de las barreras comerciales pasó a ser el objetivo central, antes que el cumplimiento de los protocolos sectoriales que ponían énfasis en la integración interindustrial. Este proceso de negociaciones se fue acelerando de manera tal que ejerció una indudable influencia sobre otros países de la Cuenca del Plata, ante ello los mandatarios de Argentina y Brasil, junto a Lacalle Herrera de Uruguay y Rodríguez Pedotti de Paraguay suscribieron el ACE N° 18 –denominado comúnmente Tratado de Asunción– el 26 de marzo de 1991.³⁷ De este modo nace el MERCOSUR, un ACR que no solo plantea implícitamente una unión aduanera, sino un mercado común con instituciones regionales; ello implica un proceso de integración regional, el cual se complementó con la firma del “Protocolo de Ouro Preto de 1994” (POP)³⁸. En este sentido, no cabe duda sobre la veracidad y la vigencia de la afirmación de Bernal Meza (2008): “(...) *en un escenario comercial mundial de incertidumbre, en las clases dirigentes de poder de la Argentina hay actualmente una convicción profunda de que no existe la posibilidad de la inserción argentina en el mundo si no es con una alianza estratégica con Brasil*” (p. 174). Ello coincide con la perspectiva de Bouzas (2022), en lo relativo a que el ACR MERCOSUR ha sido la principal política comercial externa en la cual ha participado Argentina en el último medio siglo.

Resulta importante mencionar que, atento a la incorporación de nuevos miembros al esquema y la asociación de Estados, los alcances del acuerdo fueron objeto de discusión entre los negociadores; la delegación argentina sugirió que el bloque se llamara Mercado Común del Cono Sur, a lo que Brasil se opuso debido a que ello iría en contra del proyecto de Itamaraty de extender su influencia subrepticamente al resto de América del Sur (Amorim, 2011).³⁹ ⁴⁰ A pesar del

³⁶ Ver: <https://www.dipublico.org/4004/acta-de-buenos-aires-6-de-julio-de-1990/>

³⁷ Ver: <https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>

³⁸ Ver: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur/>

³⁹ La Ley 23.981, que aprueba el TA, fue sancionada por el Congreso de la Nación el 15 de agosto de 1991 y promulgada el 4 de septiembre del mismo año. De la misma forma, la Ley 24.580 que aprueba el “Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur-Protocolo de Ouro Preto” (POP), fue sancionada el 20 de septiembre de 1995 y promulgada el 6 de octubre del mismo año.

proyecto hegemónico brasileño entorno a América del Sur, en detrimento de la perspectiva latinoamericanista de la Argentina para balancear los poderes estatales, el proceso no se detuvo por posiciones nacionalistas.

Asimismo, el 2 de agosto de 1991, el presidente Menem y el presidente chileno Aylwin Azócar firmaron el ACE N° 16, aunque la mayoría de sus disposiciones son reemplazadas por el ACE N° 35 del 25 de junio de 1996, concluido entre el país trasandino y el MERCOSUR.⁴¹ Este último ACR tenía como misión conformar una zona de libre comercio, la cual se logró en 2014. Se resalta que, a través del mencionado acuerdo, Chile se convirtió en el primer “Estado Asociado” al MERCOSUR. Respecto a Paraguay, el 6 de noviembre de 1992, el entonces presidente Menem y su par paraguayo, suscribieron el ACE N° 13.⁴² Este ACR fue complementado con el Segundo Protocolo Adicional del 21 de octubre de 1996, suscrito entre Macri y Abdo Benítez.⁴³ ⁴⁴ Completando la Cuenca del Plata, el 17 de diciembre de 1996, los mandatarios del bloque junto al presidente boliviano Sánchez de Lozada, suscribieron el ACE N° 36, el cual tenía como objetivo principal el establecimiento de una zona de libre comercio.⁴⁵ Con este acuerdo, Bolivia se transformó en el segundo “Estado Asociado” al MERCOSUR.

También, el 5 de julio de 2002, se firmó el ACE N° 54, celebrado entre México y los Estados Partes del MERCOSUR; en este entonces, el país

⁴⁰ El TA señala en su artículo primero que el objetivo del bloque es: “(...) *El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales (...)*” (Mercosur, 1991, p. 1). Posteriormente, el POP estableció una estructura jurídica que le permite al Mercosur negociar conjuntamente y reconoce la personalidad jurídica del bloque, la cual recae sobre el Consejo Mercado Común (CMC). Atento a este avance, se instituyeron dispositivos institucionales para optimizar la conexión intrabloque.

⁴¹ Ver: http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_MER/Implementation/Protocols/ACE_035_063_s.pdf

⁴² Ver: http://www.sice.oas.org/Trade/ARG_PRY/ARGPRY_ind_s.asp

⁴³ A través de este protocolo, prácticamente todos los automóviles podrán ingresar de manera inmediata y libre de aranceles a Paraguay. Ello se complementa con el Protocolo 43 del ACE N° 14 con Brasil, el cual establece el libre comercio con el país vecino en 10 años, lo que produce un camino previsible y gradual hacia la eventual incorporación del sector automotriz en el MERCOSUR, una de las principales asignaturas pendientes del bloque.

⁴⁴ Resulta necesario mencionar que el 3 de julio de 2012 Paraguay fue suspendido por el MERCOSUR porque sus socios del bloque consideraron que se había violado el “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático”, atento a que el entonces presidente Lugo Méndez habría sido destituido a través de un controvertido juicio político el 22 de junio de 2012. El 12 de julio de 2013, ya electo Horacio Cartes, los socios del bloque decidieron levantar la suspensión.

⁴⁵ Ver: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsbo/merbo_s.asp

norteamericano estaba gobernado por Fox Quesada y Argentina por Duhalde.⁴⁶ El mismo entró en vigencia el 5 de enero de 2006 y funciona como un acuerdo marco, el cual tiene como objetivo primordial crear un área de libre comercio. Este ACR fue complementado por el ACE N° 55 sobre el sector automotor entre México y los países miembros del MERCOSUR del 27 de setiembre de 2002, el cual entró en vigor el 1° de enero de 2003.⁴⁷ De acuerdo con este último instrumento, los países negocian bilateralmente cupos de importación anuales para la entrada de automóviles libre de aranceles. Resulta importante mencionar que, con Uruguay, el 31 de marzo de 2003, Argentina suscribió el ACE N° 57 “Condiciones para el Comercio Bilateral Argentina-Uruguay para productos del sector automotor”.⁴⁸ El mismo tiene como objetivo establecer reglas para el comercio bilateral en el sector, hasta la efectiva entrada en vigencia de la “Política Automotriz del MERCOSUR”.⁴⁹

3.3 América del Sur: 2004-2006

El 18 de octubre de 2004, durante la administración Kirchner, los dos bloques más importantes de América del Sur, el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁵⁰, firmaron el ACE N° 59⁵¹ el 30 de noviembre de 2005 (previamente, el 25 de agosto de 2003, Perú constituido una ZLC con el MERCOSUR a través del ACE N° 58)⁵². De este modo, todos los países de la CAN recibieron el status de estados asociados al MERCOSUR. Debido a diferencias ideológicas, Venezuela y Bolivia se retiraron de la CAN; posteriormente ambos países solicitaron sus respectivos ingresos como miembros plenos al MERCOSUR.

⁴⁶ Ver: http://www.sice.oas.org/trade/MERCOSURMexACE54/MERMex_s.asp

⁴⁷ Ver: http://www.sice.oas.org/trade/mercosurmexace55/mermexauto_s.asp

⁴⁸ Ver: http://www.sice.oas.org/Trade/arguru/ACE57_s.asp

⁴⁹ Ver: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/1315>

⁵⁰ La Comunidad Andina (CAN) nace a través del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969 (el esquema se denominó “Pacto Andino” hasta 1996), firmado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En 1973 se incorporó Venezuela y el 19 de abril de 2006, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías, anunció el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina (el argumento de su retiro fueron los TLC suscritos por Perú y Colombia con los Estados Unidos). Asimismo, Augusto Pinochet anunció el retiro de Chile del Pacto Andino aduciendo incompatibilidades económicas en 1976. Desde 2015, Bolivia se encuentra en proceso de adhesión al Mercosur.

⁵¹ Ver: http://www.sice.oas.org/tpd/andcties_mer/ANDCties_MER_ECA59_s.pdf

⁵² Ver: <http://www.sice.oas.org/trade/MRCSRPerACE58/acuerdo.ASP>

Con relación a Venezuela, durante la gestión de Kirchner, por solicitud del entonces presidente Chávez Frías, el CMC emitió la Decisión CMC 29/05 el 4 de julio de 2006, por la cual se aprobó el “Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”, con el objetivo de que este país se convierta en un miembro pleno del bloque, lo cual se concretó el 12 de agosto de 2012 (cabe mencionar que la incorporación se hace durante la suspensión de Paraguay, cuyo congreso no había aún aprobado el protocolo de adhesión de Venezuela. Recién el 18 de diciembre de 2013, con un nuevo gobierno, las autoridades paraguayas ratificaron el protocolo).⁵³ De esta manera desprolija, Venezuela se convirtió en el primer país en hacer uso del Art. N° 20 del TA.⁵⁴

A pesar de no ser un país sudamericano, no se puede dejar de mencionar que Cuba firmó con los miembros del MERCOSUR el ACE N° 62 el 21 de julio de 2006, el primero con un país caribeño. El Acuerdo tiene por objetivo impulsar el intercambio comercial de las Partes Signatarias, a través de la reducción o eliminación de los gravámenes y demás restricciones aplicadas a la importación de los productos negociados.

3.4 La expansión extrarregional: 2007-2015

Con el objeto de consolidar la Unión Aduanera y avanzar hacia el Mercado Común, el Grupo Mercado Común (GMC) emitió la Resolución 34/95, por la cual se crea el “Grupo Ad-Hoc Relaciones Externas”. El mismo tenía a su cargo los temas relativos a las negociaciones conjuntas externas. Sin embargo, con el apogeo de los ACRs a nivel global, se fueron complejizando las relaciones externas del Mercosur, por ello se requirió darle un carácter permanente al mencionado grupo y especificar sus funciones, lo cual redundó en la creación del Grupo de Relacionamento Externo del MERCOSUR (GRELEX), a través de la Decisión CMC N° 22/11 del 19 de

⁵³Ver: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/protadhvenezuela_s.pdf

⁵⁴ El 2 de diciembre de 2016, Venezuela fue suspendida por la falta de adopción del acervo normativo vigente del MERCOSUR. Los Estados Parte verificaron el no cumplimiento por parte de Caracas de lo acordado en el protocolo de adhesión en cuanto a la adopción del acervo normativo vigente del Mercosur. Asimismo, el 5 de agosto de 2017, el Mercosur emitió la “Decisión sobre la suspensión de Venezuela en el Mercosur” en aplicación del “Protocolo de Ushuaia” por entender que se había producido una “ruptura del orden democrático” bajo el gobierno de Maduro Moros, por lo cual se procedió a sancionar nuevamente al país con la suspensión indefinida. Hasta la fecha continúa en la misma situación jurídica.

octubre de 2011.⁵⁵ Estas construcciones institucionales demostraron la intención de los miembros del bloque de seguir el espíritu del TA y del POP en cuanto a las negociaciones comerciales conjuntas. Ello fue reforzado por la ya mencionada Decisión CMC 32/00, la cual en su artículo 1° reafirmó “(...) *el compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias (...)*”.⁵⁶ En suma, la normativa del MERCOSUR establece claramente que las negociaciones comerciales externas son gestionadas conjuntamente (López, 2022b).

En este marco jurídico institucional, durante el gobierno de Fernández de Kirchner comienzan a dar resultados las primeras negociaciones extrarregionales, como así también, la expansión hacia los países latinoamericanos y caribeños extra ALADI. En este sentido, el 25 de enero de 2004, los Representantes del MERCOSUR y del gobierno de la India firmaron en Nueva Delhi el “Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la República de la India”, un acuerdo de preferencias fijas que permite reducir en forma recíproca aranceles para un grupo de productos, considerado el paso previo en las negociaciones hacia la conformación de una ZLC. El ACR con la India fue el primero firmado con una contraparte extrarregional y entró en vigencia el 1° de junio de 2009.⁵⁷ Asimismo, el 18 de diciembre de 2007 se suscribió el “Tratado de Libre Comercio entre el MERCOSUR y el Estado de Israel”⁵⁸, el cual estableció una ZLC. El mismo entró en vigencia para la Argentina el 9 de septiembre de 2011 (este ACR fue el primero firmado con una contraparte desarrollada). Luego, el MERCOSUR y la SACU suscribieron un acuerdo de preferencias arancelarias, el primer ACR concluido con una contraparte africana.⁵⁹ El mismo fue firmado el 15 de diciembre de 2008 y entró en vigor el 1° de abril de 2016. De la misma forma, el 2 de agosto de 2010, se suscribió el “Tratado de Libre Comercio MERCOSUR-Egipto”⁶⁰. Este ACR constituyó el segundo acuerdo extrarregional firmado por el bloque que adoptó la forma de

⁵⁵ Ver: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_022-2011_s.pdf

⁵⁶ Ver: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp>

⁵⁷ Ver: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrindia/index_s.asp

⁵⁸ Ver: http://www.sice.oas.org/Trade/MER_ISR/Index_s.asp

⁵⁹ Ver: http://www.sice.oas.org/tpd/MER_SACU/MER_SACU_s.asp

⁶⁰ Ver: http://www.sice.oas.org/trade/MER_EGY/MER_EGY_s.asp

una ZLC (entró en vigor el 1° de septiembre de 2017). El 21 de diciembre de 2011, el MERCOSUR y la OLP –en nombre de la Autoridad Nacional Palestina– firmaron un ACR para el establecimiento de una ZLC, luego que los miembros del bloque reconocieran el Estado palestino en diciembre de 2010. Hasta la fecha no ha entrado en vigor.⁶¹

Atento al compromiso del MERCOSUR de profundizar la integración latinoamericana a través de acuerdos con países que no pertenecen a la ALADI, se suscribió el “Acuerdo Marco de asociación entre el MERCOSUR y la República de Surinam” el 11 de julio de 2013. Simultáneamente, a solicitud de Surinam, el bloque le otorgó el régimen de “Estado Asociado” mediante la Decisión CMC 13/13.⁶² Este es el primer acuerdo que suscribió el MERCOSUR con un miembro de la Comunidad del Caribe (CARICOM).⁶³ Asimismo, el 16 de julio de 2015, los mandatarios del bloque firmaron el “Acuerdo Marco de Asociación entre el MERCOSUR y la República Cooperativa de Guyana”⁶⁴. A través de la Decisión CMC 09/15, el MERCOSUR le otorgó al mencionado país sudamericano el régimen de participación de “Estado Asociado”. De este modo, Guyana se convirtió en el segundo país de la CARICOM en asociarse al bloque. Luego, el 17 de julio de 2015, atento a la petición del presidente boliviano Morales Ayma, el CMC emitió la Decisión 13/15, por la cual se aprobó el “Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR”⁶⁵. A partir de este acto, Bolivia cuenta con un status especial de “Miembro en proceso de adhesión” con derecho a voz, pero sin voto; hasta la fecha solo Brasil no ha incorporado el mencionado protocolo.

⁶¹ Ver: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC4010_s.pdf

⁶² Ver: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3137>

⁶³ La CARICOM fue fundada en 1973 por el Tratado de Chaguaramas (TCh), el cual sustituyó a la Asociación Caribeña de Librecomercio que había sido creada en 1965. Actualmente está integrada por quince países: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago (las Islas Vírgenes Británicas y las Islas Turcas y Caicos son miembros asociados).

⁶⁴ Ver: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3130>

⁶⁵ Ver: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-adhesion-bolivia-mercosur/>

3.5 La sobre expansión extrarregional y la modernización de los ACEs: 2016-2022

Atento a la manifiesta afinidad ideológica entre Macri y el presidente brasileño Temer Lulia, entre el 2016 y el 2018, se impulsó una agenda externa ambiciosa que produjo una sobre expansión negociadora, si se toma en cuenta los recursos humanos, el proceso de toma de decisiones del bloque y la simultaneidad de los relacionamientos. Según la ponencia de Lavopa (2018), básicamente se articulaba en tres grupos con sus respectivos objetivos, a saber: “Mejora Institucional”; “Valor Agregado”; y “Volumen”. El primero de ellos, “Mejora Institucional”, buscaba incorporar altos estándares de calidad a través de negociaciones con países desarrollados o grupo de países desarrollados, entre ellos: Canadá; Corea del Sur; Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)⁶⁶; Japón; Singapur y la UE. El segundo grupo se encaminaba a mejorar el acceso a mercados con mayor “valor agregado”, lo que demandaba la modernización de los ACE con los miembros de la ALADI y una concurrente profundización del MERCOSUR. Finalmente, el tercer grupo estaba concentrado en el incremento del “volumen” de las exportaciones, requiriendo la revisión de los acuerdos de preferencias fijas con la SACU y la India, acelerar los cronogramas de desgravación en el TLC con Egipto y explorar negociaciones con los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), como así también con la Unión Económica Euroasiática (UEE)⁶⁷.

Con respecto a la modernización de los ACEs, durante la gestión Macri, el 21 de julio de 2017, Colombia modernizó sus relaciones comerciales con el MERCOSUR a través del ACE N° 72, el cual entró en vigor para Argentina el 20 de diciembre del mismo año. De la misma forma, al ACE N° 35 se le incorporó, el 2 de noviembre de 2017, el “Acuerdo Comercial entre la República de Chile y la República Argentina”, suscrito por el presidente Macri y su par chilena Bachelet. Este instrumento entró en vigencia el 8 de noviembre de 2018.

⁶⁶ La EFTA es un bloque comercial creado el 4 de enero de 1960 por la Convención de Estocolmo y actualmente se encuentra integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Ver: <https://www.efta.int>

⁶⁷ La Unión Económica Euroasiática es un ACR que se estableció a través del Tratado de Astaná del 29 de mayo de 2014. Actualmente sus integrantes son: Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y la Federación Rusa. Ver: <http://www.eaeunion.org/?lang=en>

También, durante la administración Macri, el 28 de junio de 2019, se cerró un “Acuerdo en Principio” con la UE, luego de veinte años de negociación.⁶⁸ A partir de esa instancia, se comenzó con un proceso de revisión legal de los textos negociados, paralelamente con la resolución de cuestiones sustantivas que no llegaron a acordarse durante la negociación. Resulta importante destacar que luego de haberse cerrado el acuerdo, a principios de 2023, Europa presionó al bloque sudamericano para que se comprometiera a adoptar nuevas medidas vinculantes. Atento a ello, la posición de la administración Fernández ha sido la disposición de avanzar en los temas pendientes, pero sin que se introduzcan nuevos elementos que alteren los débiles equilibrios obtenidos en la negociación.

Asimismo, no se puede dejar de mencionar que, atento a la importancia del mercado del Asia-Pacífico para la Argentina, el 20 de julio de 2022, el presidente Fernández y sus socios del MERCOSUR anunciaron la conclusión de las negociaciones para la constitución de una ZLC con Singapur, lo que representa el primer ACR del bloque con un país miembro de la ASEAN y el segundo con un país desarrollado.⁶⁹

4. Estado actual

A través de la plataforma MERCOSUR, se continuó con una intensa agenda externa. Atento a la última reunión del GRELEX, entre el 15 y 16 de febrero de 2023, los socios del bloque acordaron en el ámbito latinoamericano continuar con las gestiones destinadas a lograr modernizar las relaciones comerciales con Ecuador y proseguir con las gestiones tendientes a iniciar negociaciones con El Salvador y la República Dominicana. En el ámbito extrarregional, se convino en exteriorizar las preocupaciones por las nuevas demandas de la UE con posterioridad al acuerdo alcanzado en 2019; avanzar en la resolución de las cuestiones pendientes con la EFTA; y seguir con las negociaciones con Canadá, Corea del Sur, Indonesia y El

⁶⁸ Ver: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/acuerdos-internacionales/conoce/tlc/suscritos/ue>

⁶⁹ Ver: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-singapur-conclusion-de-las-negociaciones-para-un-acuerdo-de-libre>

Líbano. También se plantearon otros escenarios que incluyen Bangladesh, la Unión Africana y Vietnam.⁷⁰

Con respecto a los resultados de los ACRs como política de Estado en el marco de la política comercial argentina, resulta fácil advertir un cambio cualitativo y cuantitativo sustancial en el vínculo comercial externo, especialmente con países en vías de desarrollo. Un dato significativo constituye la protección arancelaria, a saber: el arancel ponderado de cerca del 50 % a fines de los ochenta pasó a un 12 %. Pero a pesar de esta buena noticia, la participación argentina en el comercio exterior global continúa siendo baja, aproximadamente un 0,3 %.⁷¹ Ello tiene diversas causas –externas e internas– que exceden este ensayo. No obstante ello, resulta necesario mencionar un elemento extra comercial importante, vinculado al elemento burocrático institucional de las negociaciones comerciales externas: generalmente ha habido en la política comercial argentina una fragmentación –y en muchos casos ambigüedad en la asignación– de responsabilidades en la administración pública que alentaron la competencia por encima de la cooperación intraburocrática, lo que ha afectado la calidad de las políticas comerciales (la gestión del ACR MERCOSUR ha sido una excepción transitoria a ello, debido esencialmente como producto del ejercicio de facto de liderazgo por parte de una repartición pública o en las buenas relaciones personales de funcionarios de áreas claves) (Bouzas, 2022). Asimismo, la dinámica de carácter competitiva ha sido alentada por los frecuentes cambios institucionales del sector y previsiblemente de los funcionarios técnicos involucrados, con la excepción relativa del cuerpo diplomático, el cual tiene a cargo el ya mencionado y estratégico GRELEX. Por último, la estructura híbrida del MERCOSUR debe ser superada, las tensiones intrabloque sobre este aspecto condicionan también las políticas comerciales nacionales, ello depende de un sinceramiento de los miembros fundadores del bloque, tema que también excede los términos de este trabajo.

⁷⁰ Ver: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/9682>

⁷¹ Se recuerda que hace setenta años la participación argentina en el comercio global rondaba el 3%.

Conclusión

De acuerdo al desarrollo del artículo, se está en condiciones de comprobar que la democracia argentina ha mantenido una política de Estado destinada a la negociación, firma e implementación de ACRs. La misma ha sido preservada a pesar de los sucesivos cambios de administración, a causa del apoyo de las fuerzas políticas relevantes del país. Notoriamente, cada gobierno le ha imprimido un sello distintivo en lo relativo al uso de las excepciones al PNMF, como a la contraparte y la forma elegida, pero todos los acuerdos fueron tendientes a eliminar los obstáculos al comercio exterior y sirvieron –en menor o mayor grado– para la inserción comercial internacional del país. Actualmente Argentina tiene diecinueve ACRs en vigor, de los cuales trece se negociaron en el marco de la ALADI, cuatro son extrarregionales (Egipto, Israel, India y SACU) y dos extra-ALADI latinoamericanos (Surinam y Guyana). Asimismo, existen seis negociaciones en curso –sin contar el estado de situación del “Acuerdo en principio” con la UE– y dos gestiones para iniciar negociaciones (El Salvador y República Dominicana).

Se podría confirmar que la administración Alfonsín inició tal política de Estado. Su gestión implicó priorizar el eje Buenos Aires-Brasilia y el acercamiento a México. Los instrumentos adoptados fueron los acuerdos sectoriales que promovieron la integración interindustrial. Su legado más importante ha sido sentar las bases para la construcción del ACR MERCOSUR, el cual tuvo como antecedente inmediato el “Tratado de Cooperación y Desarrollo entre la Argentina y el Brasil” de 1988. Este último instrumento significó un cambio drástico en comparación con los anteriores por su nivel de apertura y el objetivo de constituir un Mercado Común, lo que tornó al proceso irreversible.

Asimismo, la gestión de Menem mantuvo la prioridad sobre la relación con Brasil, pero con cambios. Su objetivo habría sido el desmantelamiento de las barreras comerciales por sobre los acuerdos sectoriales de la gestión anterior. Durante este gobierno se selló la alianza con los países del Cono Sur, a través del TA de 1991 –el ACR más importante firmado hasta la fecha por Argentina–, como así también con la asociación de Chile y Bolivia en 1996. Pero sin duda la firma del POP en 1994 constituyó un hito fundamental, debido a que convirtió al MERCOSUR

en una organización internacional de carácter regional, al proporcionarle una estructura permanente y personería jurídica internacional. Ello habilitó al bloque para actuar como plataforma de inserción comercial internacional conjunta de sus Estados. Esto fue reforzado por el apoyo del gobierno de De la Rúa a la Decisión CMC 32/00, la cual reafirmó las negociaciones comerciales conjuntas con terceras partes. Además, bajo la administración Menem, se comenzó oficialmente con las negociaciones con la UE en noviembre de 1999. En la misma línea, el gobierno de Duhalde reafirmó los lazos con México a través de los ACEs N° 54 y N° 55 en 2002, estrategia iniciada bajo la gestión de Alfonsín.

También se corrobora que en las administraciones Kirchner y Fernández de Kirchner prevaleció el relacionamiento con el resto de los países sudamericanos y la expansión extrarregional. En el ámbito sudamericano, se intensificaron las relaciones con los países andinos, a través de la firma del ACE N°59 MERCOSUR-CAN de 2004, un acuerdo que vinculó a los dos mayores esquemas de integración de América Latina y el Caribe. Sus lazos fueron modernizándose a través de diversos acuerdos de complementación económica. Además, se amplió el MERCOSUR a través del “Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela” en 2006, el primer Estado incorporado. De la misma forma, se firmó el “Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia” en 2015, el cual todavía no ha entrado en vigencia. Siguiendo en el contexto sudamericano, Fernández de Kirchner –junto a sus colegas del bloque– incorporó como estados asociados a Surinam (2013) y a Guyana (2015), los primeros miembros de la CARICOM en hacerlo. De esta manera, todo el subcontinente quedó asociado al MERCOSUR, conformando de este modo una amplia área de libre comercio. La gestión Kirchner concretó en el ámbito del MERCOSUR la firma del primer ACR extrarregional: el Acuerdo de Preferencias Fijas con la India en 2006; de la misma forma su sucesora implementó la ZLC con Israel (2007), el Acuerdo de Preferencias Fijas con SACU (2008) y la ZLC con Egipto (2010).

Con respecto a las últimas administraciones, Macri y Fernández, se puede confirmar que, por un lado se continuó con una agenda extrarregional intensa, a través de las negociaciones con Canadá, Corea del Sur, EFTA, El Líbano e Indonesia; por el otro, que se incorporaron nuevos escenarios como Bangladesh, El

Salvador, República Dominicana, la Unión Africana y Vietnam. Cabe destacar que bajo la administración Macri se logró un “Acuerdo en Principio” con la UE en 2019 –luego de veinte años de negociaciones– y actualmente se encuentra bajo una revisión legal por las partes. Asimismo, se modernizaron las relaciones comerciales con Colombia a través del ACE N°72 del 2017 y se actualizaron las del ACE N° 35 con Chile en 2019. También se destaca, bajo el gobierno de Fernández, la finalización de las negociaciones del acuerdo con Singapur en 2022, el primero con un país de la ASEAN.

Se está convencido que esta política de Estado presenta importantes retos para lograr una mayor eficacia en la inserción comercial internacional del país. Se necesita una mayor vinculación comercial con países o grupos de países significativos que sean complementarios con Argentina. Además, resulta preciso lograr una institucionalización de la cooperación intraburocrática, construir cuerpos de funcionarios permanentes en todas las áreas que participen en los procesos de toma de decisiones –como el cuerpo permanente del servicio exterior– y un proceso más eficaz para negociar con contrapartes en el ámbito del MERCOSUR.

Indudablemente, la puesta en vigor de ACRs durante la democracia argentina representa una política de Estado. Cada administración ha adoptado estrategias diferentes y previsiblemente, con resultados desiguales. Sin embargo, todas tendieron a eliminar los obstáculos al comercio exterior. Desde acuerdos parciales hasta uniones aduaneras, hubo un abanico de estrategias dentro de la política de Estado. El desafío actual es dotarla de un proceso de toma de decisiones estable y más eficiente que obstaculice la competencia intraburocrática y aliente la cooperación en el ámbito de la administración pública, la cual sea capaz de identificar contrapartes complementarias significativas y reducir los tiempos insumidos en las negociaciones; todo ello bajo una reformulación del MERCOSUR, que tenga como objetivo dismantelar su carácter de esquema de integración híbrido. La proliferación de ACRs y las tensiones comerciales entre las potencias comerciales globales así lo requieren.

Bibliografía

- Amorim, C. (2011). *Conversas con jovens diplomatas*. Benvirá.
- Balassa, B. (1964). Teoría de la integración económica. Uteha.
- Bernal Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y MERCOSUR (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2), 154-178.
- Bouzas, R. (2022). Dilemas de la política comercial argentina. En Laporte, J. (Compilador). *Manual de la política exterior argentina*, 207-216. EUDEBA.
- Campbell, J. (1999). MERCOSUR: entre la realidad y la utopía. Grupo Editor Latinoamericano.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1959). *El Mercado Común Latinoamericano*. Naciones Unidas; CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29176>
- Cueto, W. J., & Guardamagna, M. (2012). ¿Hay Políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un Concepto. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 1(18), 7-26. <https://doi.org/10.14409/da.v1i18.1277>
- Dalboso, H. (2014). Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina (1983-2007). <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/188>
- Fraga, R. (11 de noviembre de 1998). Las políticas de Estado. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/las-politicas-de-estado-nid117503/>
- Frenkel, A. & Gil, L. (2022). La Argentina en la integración regional: el caso del MERCOSUR. En Laporte, J. (Compilador), *Manual de la política exterior argentina*, 297-309. EUDEBA.
- Grinspun, P. (2021). El relacionamiento externo del MERCOSUR. En Representación Permanente de la República Argentina para MERCOSUR y ALADI (Ed.), *MERCOSUR. Una política de Estado*, 87-100. EMSUR. https://cancilleria.gob.ar/userfiles/recursos/MERCOSUR_w.pdf?fbclid=IwAR1rVhKYjG7D0DucrFygTX3Mo0SbeCyzvVHMqhWtkYT_OPF8KSuTbMPWRMY
- Herrera, F. (1976). El proceso de integración en América Latina en 1975. INTAL.

Hunt, G. (4 de enero de 2023). Argentina: Política exterior y políticas de estado. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/columnistas/argentina-politica-exterior-y-politicas-de-estado/>

Jaunarena, H. (2015). Político y Estadista. *Revista del Centro de Estudio para la Defensa Nacional*, 2 (18), 1. http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/5750/cedef_julio_2015.pdf

Lavopa, F. (2018, 18 de octubre). Desafíos para la Argentina frente a las negociaciones del Mercosur en la actual coyuntura mundial. La estrategia de apertura del Mercosur al mundo. <http://cari.org.ar/email/18-10-18a.html>

López, A. (2011). Cumbre de San Juan: ¿El fin del encapsulamiento del MERCOSUR? Un análisis desde la teoría de la integración. *Revista de Economía y comercio Internacional*, (1), 29-50. <https://geic.files.wordpress.com/2011/03/reci-nc2ba1-ai-lc3b3pez.pdf>

López, A. (2022). La Disrupción de China en el comercio regional y su impacto sobre el relacionamiento externo del MERCOSUR. En Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos (CEAL) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (Ed.), Documento de Trabajo N° 112 “América Latina en la Encrucijada”, 48-71. <https://www.cari.org.ar/pdf/dt112.pdf> .

López, A. (2022b). MERCOSUR: el dilema de la agenda comercial externa. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 28 (47), 1-31. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/14611/13751>

López, A. (2023). MERCOSUR: la problemática de su inserción comercial internacional. *Revista Política Austral*, 2 (1), 31-52. <https://riu.austral.edu.ar/handle/123456789/2230>

Madrid, E. (2019). Argentina-Brasil: los avatares del MERCOSUR, 1985-2003. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, (46). <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1279> .

MERCOSUR. (15 de febrero de 2023). (GRELEX) Grupo de Relacionamiento Externo del MERCOSUR XXI/2023. <https://documentos.MERCOSUR.int/public/reuniones/11642>

MERCOSUR. (17 de diciembre de 1994). Protocolo de Ouro Preto (Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR). <https://www.MERCOSUR.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur/>

MERCOSUR. (26 de marzo de 1991). Textos fundacionales. <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>

OMC. (2023). Acuerdos comerciales regionales. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm

Oszlak, O. (7 de julio de 2011). El rol del Estado: micro, meso, macro. Congreso de Administración Pública, Resistencia, Chaco, Argentina. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4202>

Peixoto Batista, J. & Perrotta, D. (2018). El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), 91-134.

Perotti, A. (2004). Habilidad constitucional para la integración comunitaria: Estudio sobre los Estados del MERCOSUR. Tomo II. Universidad Austral y Konrad Adenauer Stiftung.

Rapoport, M. & Madrid, E. (2011). Argentina y Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales. Capital Intelectual.

Russel, R. (2004). Política Exterior y veinte años de democracia. Un primer balance. En M. Novato y V. Palermo, *La historia reciente. Argentina en democracia*, (257-269). Edhasa.

Sabsay, D. & Onaindia, J. (1994). La Constitución de los Argentinos. Errepar.

Simonoff, A. (2007). La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos. En N. Consani, A. Sepúlveda Almarza y Z. Zeraoui (Comps.), *Transitando los inicios del siglo XXI: Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*. Grupo Editor Latinoamericano.

Zelicovich, J. (2017). El lugar del MERCOSUR en la política argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. *Relaciones Internacionales*, 25(51). <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1191>

Democracia y política exterior argentina: reflexiones en torno a la agenda democrática en América Latina

Franco Stachiotti

Resumen:

Este artículo examina la política exterior argentina hacia América Latina, centrándose en el tipo de régimen político como variable explicativa del accionar de nuestro país hacia dicha región, y enfatizando a su vez el compromiso con la democracia en ámbitos multilaterales. Argentina ha consolidado su sistema político basado en los principios democráticos. Este proceso ha influido en su política exterior, donde la defensa y la promoción de la democracia se han convertido en pilares fundamentales, siendo un tema de agenda de convergencia con el resto de los países de la región. Se analiza el compromiso de Argentina con la democracia en América Latina, destacando su participación activa en organizaciones regionales y su apoyo a iniciativas que promueven la estabilidad democrática. Se buscará examinar el rol de Argentina en ámbitos multilaterales regionales, ante la serie de crisis político-institucionales y conflictos que sucedieron en nuestra región, resaltando la importancia de la democracia como condicionante de su política exterior. A su vez, se plantean una serie de desafíos y perspectivas a futuro para la política exterior, en lo que respecta a la defensa de la democracia y se ofrecen recomendaciones para fortalecer el compromiso democrático en la región.

Introducción

La promoción y la defensa de la democracia como tema de agenda de las políticas exteriores de los Estados de América Latina es un fenómeno de creciente importancia en la política regional. En nuestro país, la vuelta a la democracia a partir de 1983 se inscribió en un contexto regional marcado por un proceso de

recuperación e instalación de la democracia política. Las transiciones, en sus diferentes modalidades, configuraron una región en la que las democracias, al menos en términos electorales, comenzaron a emerger. A su vez, la consolidación democrática en Argentina puso de relieve el peso explicativo del tipo de régimen político en el accionar externo de nuestro país.

Desde las Relaciones Internacionales existen teorizaciones en torno al peso del tipo de régimen político como variable explicativa de la política exterior de un Estado. Las teorías de *Innenpolitik*⁷² según Gideon Rose (1998) demuestran que los factores internos determinan cómo se comportan los países en el mundo más allá de sus fronteras. Una versión monádica, pura, de dicha teorización con una vena liberal podría ser la noción de que el comportamiento de las democracias es diferente de las no democracias; y una versión diádica, modificada, sería la noción de la “paz democrática”⁷³.

Doyle (2005) demuestra cómo existen importantes regularidades en la política internacional, en las cuales las tendencias de los estados liberales a ser simultáneamente proclives a la paz en sus relaciones entre sí y proclives a la guerra en sus relaciones con los estados no liberales es una de ellas. La representación republicana, un compromiso ideológico con los derechos humanos fundamentales y la interdependencia transnacional son los tres mecanismos causales de explicación. Así, una democracia en donde el componente liberal esté debilitado, donde la xenofobia y el nacionalismo estén presentes, externaliza sus preferencias más allá de sus fronteras, haciendo más probable un choque con Estados liberales. Además, los Estados no democráticos suelen cerrarse a la cooperación con organismos multilaterales y, si el autoritarismo avanza a mayores, algunos organismos, mediante cláusulas democráticas incitas en sus instrumentos jurídicos constitutivos, impiden que el país autoritario pertenezca a dicha organización.

⁷² Siguiendo a Fareed Zakaria (1992), es una tradición continua de erudición que, descartando las razones estratégicas de los estadistas, ubica las raíces de la política exterior en la estructura social y económica de los estados. Tales teorías adquirieron importancia a principios del siglo XX cuando los intelectuales intentaron explicar dos fenómenos particulares: el imperialismo británico y la *Weltpolitik* alemana.

⁷³ Dicha tesis podría resumirse en tres puntos: 1) históricamente las democracias liberales nunca o casi nunca se han hecho la guerra; 2) las democracias liberales no son más propensas a la guerra que los Estados no democráticos, pero tampoco lo son menos; 3) aunque las democracias liberales no se hacen la guerra entre ellas, sí han tenido conflictos armados con los Estados no liberales (Peñas, 1997).

Por otro lado, Van Klaveren (2014) argumenta que las características del sistema político pueden ser significativas para explicar cambios en la política exterior de un Estado. Estas se refieren al propio régimen político, esto es, a la forma de organización política. La distinción básica que se hace en esta área es entre regímenes democráticos y autoritarios y apunta a saber si un régimen político determinado conduce a cierto tipo de política exterior. Esto fue relevante para analizar las continuidades y cambios en los procesos de transición de la democracia en América Latina.

A pesar de que existen muchas variables, todas estas teorías comparten una idea común, y es que la política exterior de un Estado es mejor entendida como producto de dinámicas internas de los países. Es decir, existe una relación causal entre factores internos, asociados al tipo de régimen político, y política exterior.

En este sentido, la inclusión de la democracia en la agenda de política exterior de Argentina no es un fenómeno aislado, sino más bien una parte integral de la evolución política y de las dinámicas internacionales. La comunidad latinoamericana ha promovido ampliamente el valor de la democracia, y Argentina, al consolidar su sistema político democrático, se ha convertido en un defensor activo de este ideal en sus relaciones con otros países y organizaciones multilaterales. En este sentido, la relación intrínseca entre el cambio político interno y la política exterior resalta cómo los factores internos moldean la proyección y el compromiso de un Estado en el escenario internacional.

Argentina y su compromiso con la democracia

Argentina atravesó así un proceso de consolidación del sistema político argentino basado en principios democráticos. El derrumbe de la dictadura militar de 1976 permitió ingresar en un nuevo período político, en donde se dio un proceso de adaptación-congelación de estructuras y normas democráticas, aceptadas como legítimas por la sociedad civil (Morlino, 1986). Este proceso introdujo también importantes rupturas en el plano de la política exterior, las cuales son una consecuencia directa del cambio político que se produjo tras lo que fue la derrota de Malvinas y la inauguración del gobierno de Alfonsín en diciembre de 1983.

Siguiendo a Lasagna (1996), podemos observar cómo los cambios de régimen político implican algún grado de alteración en los mecanismos político institucionales, los que a su vez pueden dar lugar a una reformulación de las políticas de Gobierno, entre ellas la política exterior.

Este proceso ha influido en la acción externa del país, enfatizando la defensa y la promoción de la democracia como pilares fundamentales de la misma. La democracia vuelve a aparecer como un tema de agenda de nuestra política exterior. La inclusión de la misma como parte de las agendas y propósitos de las políticas exteriores de los Estados, y también de las instituciones multilaterales, es un fenómeno que experimentó una expansión en las últimas décadas (Pignatta, 2012). Dicho fenómeno se enmarca a su vez en un escenario global en el cual la democracia liberal tendió a ser presentada como el único régimen legítimo y justo. Así, el principio de la democracia como valor político ha sido generalmente aceptado, asumido y promovido por la Comunidad Internacional.

El compromiso con la democracia en ámbitos multilaterales y el rol de Argentina en crisis político-institucionales

En América Latina, el vínculo entre democracia y multilateralismo se reflejó en los procesos de integración y concertación regional (Pignatta, 2012). En ese sentido, la Organización de Estados Americanos fue un ámbito central en la defensa y la promoción de la democracia representativa, siendo un tema de agenda prioritario en la década de los noventa. Los procesos de transición democrática en la década de los ochenta en nuestra región incidieron para que el organismo realice una serie de modificaciones en su instrumento jurídico principal, buscando de esta forma fortalecer la idea de democracia como base de las relaciones interamericanas y propósito de la OEA, e incorporando para la década de los noventa nuevos mecanismos para defender la democracia representativa. En ese sentido, el cambio de perspectiva de la administración Reagan hacia América Latina, dejando de lado la tesis de Kirkpatrick que apostaba por el orden y la autoridad, por un apoyo de tipo instrumental a la salida democrática en la región, jugó un papel central en el cambio de perspectiva de la OEA hacia la misma.

Se destacan así una serie de mecanismos e instrumentos para la defensa de la democracia liberal o representativa en el marco de la OEA, entre ellos la Unidad para la Promoción de la Democracia en 1990, la adopción del compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano y la Resolución 1080 en 1991, el Protocolo de Washington en 1992, y la Carta Democrática Interamericana en 2001. En lo que respecta a la Resolución 1080, en la crisis política de Haití fue en donde por primera vez se puso en juego la misma, tras lo que fue la ruptura abrupta del proceso democrático en el país caribeño. El papel desempeñado por la Cancillería argentina y el rol del excanciller Dante Caputo como enviado especial por parte de Naciones Unidas y de la propia OEA fue importante en la búsqueda de resolver la crisis que se desató tras el derrocamiento del presidente Aristide.

La convergencia en la política exterior argentina con el tema de agenda asociado a la defensa de los principios democráticos se vincula a su vez con el posicionamiento que adoptó el país frente a una serie de crisis político institucionales y conflictos de carácter regional, en donde la cuestión de la democracia estuvo en juego. En ese sentido, no solamente se destaca el papel desempeñado por la OEA a través de sus mecanismos e instrumentos de defensa del principio democrático representativo, sino también el rol que jugaron las cláusulas democráticas incitas en otros organismos regionales como Mercosur, con el protocolo de Ushuaia de 1998 y Ushuaia II de 2011, y Unasur a través del protocolo de Guyana.

En ese sentido, Unasur cumplió un rol central en el momento en que el principio democrático se vio puesto en jaque en países de la región que atravesaban situaciones de conflicto interno, como es el caso de Bolivia en 2008, en donde nuestro país decidió apoyar al gobierno de Evo Morales, potenciando la custodia de la democracia, y en donde la diplomacia argentina buscó tener un papel activo y protagónico a través de la realización de una cumbre de presidentes de la región para encontrar una solución a la crisis del país andino (Miranda, 2017). Aun así, fue Brasil quien predominó en el curso de las decisiones a través de Unasur, y a través de la Declaración de la Moneda, hubo un respaldo al gobierno oficialista en Bolivia y un rechazo a la idea de desmembramiento territorial de Bolivia.

En la crisis ecuatoriana de 2010, Argentina a través de su aparato diplomático también tuvo un rol protagónico, el cual se basó en convocar de manera urgente en Buenos Aires a una cumbre de presidentes de Unasur, con la finalidad de condenar el episodio que atravesó el entonces presidente Correa y bregar por las instituciones democráticas de Ecuador. El objetivo de la entonces presidente Cristina Kirchner fue evitar que los acontecimientos siguieran el camino recorrido por Honduras, que implicó en ese entonces la destitución del gobierno constitucional de Zelaya en 2009. De esta forma, la convocatoria de Argentina a la cumbre de presidentes sudamericanos a través de Unasur representó la posibilidad de hacer valer el factor político de la integración comprometiendo a los países de la región a custodiar el principio democrático.

Desafíos y perspectivas para la política exterior argentina

Sanahuja (2019) expone cómo la triunfante expansión global de la democracia liberal y la economía de mercado que caracterizó a la pos-Guerra Fría y alimentó el optimismo del fin de la historia de Francis Fukuyama parece haber terminado. Así:

(...) países que contaban con democracias consolidadas, o en proceso de consolidación, ahora están gobernados por líderes nacionalistas y populistas de derecha o ultraderecha que ponen en cuestión el pluralismo político y social, el Estado de derecho, las garantías propias de los regímenes democráticos, y otros elementos característicos de las sociedades abiertas, que promueven además discursos contrarios a la globalización y a la inmigración, securitarios y defensivos, y distintas expresiones del nacionalismo e incluso del nativismo. Se empieza a asumir, incluso, la compatibilidad del libre mercado con modelos políticos autoritarios o con democracias iliberales, como ya ocurrió en América Latina en los años setenta (Sanahuja, 2019, pág. 63).

El año 2008 marca un punto de quiebre con respecto a la irrupción de una oleada antiliberal y nacionalista, impulsada por el ascenso a nivel global de la extrema derecha y el nacionalismo extremo. Se inicia así, siguiendo el planteo de

Sanahuja, un ciclo de politización y contestación al orden liberal internacional y a la globalización, en donde uno de los factores causales del mismo se asocia a una crisis de legitimidad de la democracia liberal. De esa crisis se nutre el ascenso de nuevos actores de extrema derecha, líderes fuertes, la política del miedo y el rechazo creciente a las sociedades abiertas (Sanahuja, 2019, pág. 69).

Pereyra Doval y Lorenzini (2020) exponen que el orden liberal internacional posee una serie de aspectos que han comenzado a transitar una situación de crisis a partir de la segunda década del siglo XXI. Así, las tres premisas cuestionadas del orden son el liberalismo, universalismo y la preservación del propio orden, siendo puestas en tensión por un conjunto de tendencias globales entre las cuales sobresalen: el ascenso de China, la emergencia y la extensión de liderazgos políticos iliberales, y cierto grado de retroceso del libre comercio en favor de políticas menos multilaterales y más proteccionistas.

A nivel regional, ambas autoras plantean cómo la llamada recesión democrática es una avenida de doble mano que se refuerza internamente cuando se ve validada internacionalmente. En este sentido, la primavera democrática que se vivió durante la década de 1980 y especialmente de 1990 –con la consolidación del régimen pos dictaduras militares en América Latina y la caída del comunismo–, tuvo altibajos hasta el presente, en donde dicha tendencia guarda relación con la emergencia de liderazgos iliberales, siendo una amenaza a la democracia por sus tendencias al autoritarismo.

Los líderes populistas que resultaron electos a nivel regional se inscribieron en un marco en donde la recesión democrática se plasmó en la securitización de la agenda de gobierno como una de las características más sobresalientes tanto al interior de los Estados como en las relaciones interestatales (Pereyra Doval & Lorenzini, 2020, pág. 42).

Tomando en consideración el informe de Latinobarómetro (2021), el apoyo a mayores grados de populismo y autocracias aumentó tras la crisis de COVID-19. Desde 2013 en América Latina viene subiendo la insatisfacción con la democracia del 51 % al 70 % en 2020 después de alcanzar su punto más alto en 2018 con un

72 %. Al mismo tiempo, solo un 49 % apoya la democracia, es decir, hay un 23 % de latinoamericanos “insatisfechos” con una democracia a la que no apoyan.

De esta forma, es esperable que una reversión hacia prácticas autoritarias sea algo plausible en los países de nuestra región. El malestar con la democracia y la erosión del liberalismo como componente del orden liberal internacional hace más proclive la aparición de prácticas y discursos autoritarios, en consonancia con la emergencia propia de liderazgos iliberales.

Los politólogos europeos Anna Lührmann y Staffan Lindberg (2019) publicaron un artículo sobre la tercera ola de autocratización. Su argumento es que a cada ola de democratización la sucede una contra-ola en la que la democracia – cuya noción se basa en la famosa conceptualización de Dahl de la democracia electoral como poliarquía– retrocede. Para proporcionar una definición completa de los procesos de autocratización, los autores utilizan el término *recesión democrática* para denotar procesos de autocratización que tienen lugar dentro de las democracias, *ruptura democrática* para capturar cuando una democracia se convierte en una autocracia, y *consolidación autocrática* como designación de declives graduales de rasgos democráticos en situaciones ya autoritarias. Así, las democracias pueden perder rasgos democráticos en diversos grados sin que pase mucho tiempo antes de romperse. Debe entenderse a tal como una disminución sustancial de facto de los requisitos institucionales básicos para la democracia electoral (Lührmann & Lindberg, 2019). Sin embargo, a partir de una enorme base de datos, concluyen que la actual declinación democrática es más suave que la contra-ola anterior, y el total de países democráticos sigue cercano a su máximo histórico.

Aun así, ningún lector de comentarios políticos de los últimos años podría dejar de notar una preocupación por una ola global de autoritarismo que ahora puede estar afectando incluso a las democracias establecidas (Glasius, 2018). Human Rights Watch, ha advertido sobre una nueva generación de populistas autoritarios, nombrando a líderes elegidos democráticamente como Duterte, Orbán y Modi, al mismo tiempo que autócratas como Xi Jinping, Putin y Assad de Siria.

Esto nos lleva a considerar el accionar actual de la política exterior argentina en dicho contexto, marcado por una declinación de la democracia y un auge de prácticas autoritarias a nivel regional. A medida que el orden liberal internacional experimenta una crisis y el ascenso de fuerzas populistas, con una cosmovisión iliberal que afecta la estabilidad de las democracias consolidadas, Argentina enfrenta un panorama más complejo en su política exterior. La relación intrínseca entre el cambio político interno y la proyección internacional de un país se manifiesta en la forma en que la aparición de líderes populistas y la erosión de las bases democráticas impactan en la diplomacia y en la cooperación regional.

En resumen, la evolución de la política exterior argentina, arraigada en la promoción y la defensa de la democracia, debe ser comprendida incluso a la luz de los cambios globales y regionales, y de las tendencias autocráticas que afectan el orden internacional. La relación causal entre los factores internos y política exterior se convierte en un elemento clave para comprender cómo Argentina adapta la misma en un contexto donde la democracia liberal enfrenta desafíos significativos.

Recomendaciones para fortalecer el compromiso democrático en la región

En este sentido, mientras Argentina se ha consolidado como defensor activo de la democracia en su política exterior, debe enfrentar la realidad de un contexto internacional y regional en transformación, en el cual las tendencias autocráticas y populistas están en ascenso. La aparición de líderes autoritarios y el debilitamiento de las democracias plantean desafíos para la diplomacia y la cooperación regional. La relación intrínseca entre los cambios internos y la proyección internacional resalta la importancia de adaptar la política exterior a esta nueva dinámica, donde la confrontación y el rechazo a prácticas multilaterales pueden ganar terreno.

El compromiso histórico de Argentina con la democracia y su papel en la promoción de esta en foros multilaterales son fundamentales, pero el actual panorama global requiere una evaluación constante y una adaptación estratégica. La proyección internacional y la defensa de los principios democráticos enfrentan

un entorno complejo en el que la erosión de las bases liberales del orden internacional exige una respuesta diplomática más audaz y flexible.

En la defensa de la democracia como principio de la política exterior, Argentina debe continuar fortaleciendo la cooperación regional, trabajando en estrecha colaboración con otros países de América Latina que comparten valores democráticos similares. En ese sentido, continuar con la agenda democrática a nivel regional, sumado al intercambio de mejores prácticas y coordinación de esfuerzos para respaldar gobiernos democráticos en momentos de crisis debe ser una continuidad en nuestra política exterior.

El apoyo a iniciativas regionales de promoción de la democracia, mediante el respaldo y participación activa de Argentina en iniciativas regionales que tengan como objetivo fortalecer la democracia en la región debe ser un imperativo de nuestro accionar externo. Argentina podría asumir un papel protagónico en organizaciones multilaterales como la OEA para impulsar agendas en defensa de la democracia. Esto podría incluir la promoción de la adopción y aplicación efectiva de los instrumentos legales y cláusulas democráticas que protegen los valores democráticos en la región.

A su vez, Argentina podría desempeñar un papel activo a través de una diplomacia preventiva mediando en situaciones de crisis política en otros países de la región, lo cual implicaría ofrecer experiencia y apoyo en la resolución de conflictos y podría ayudar a prevenir la erosión de la democracia y fomentar la estabilidad institucional.

También podríamos participar en foros internacionales sobre democracia y derechos humanos para intercambiar ideas y experiencias con otros países comprometidos con estos valores, lo cual podría servir como plataforma para la discusión de desafíos comunes y la formulación de estrategias conjuntas con otros países que convergen en torno a la democracia como tema de agenda prioritario en sus políticas exteriores.

Todas las recomendaciones anteriores solamente serían posibles si Argentina desarrolla una estrategia a largo plazo para la defensa de la democracia en la

región, identificando áreas clave de cooperación, fortaleciendo las instituciones regionales y promoviendo valores democráticos en todos los niveles de la sociedad. Estas recomendaciones podrían ayudar a desempeñar un papel activo y efectivo en la promoción y defensa de la democracia en América Latina, contribuyendo a la estabilidad política en la región. Que la democracia siga siendo un tema de agenda central de nuestro país, en un contexto regional e internacional adverso en lo que respecta al avance de prácticas autocráticas y populistas, debe ser un objetivo de nuestro país en su accionar externo.

Bibliografía

Doyle, M. W. (2005). Three Pillars of the Liberal Peace. *American Political Science Review*, 99(3), 463-466.

Glasius, M. (2018). What authoritarianism is... and is not: a practice perspective. *International Affairs*, 515-533.

Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 45-64.

Latinobarómetro, C. (2021). Informe 2021. Santiago de Chile: IDB.

Lührmann, A., & Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095-1113.

Miranda, R. (2017). Crisis políticas latinoamericanas, Argentina y el imperativo del poder blando. *Invenio*, 38, 11-25.

Morlino, L., & de Azúa, M. A. R. (1986). Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. *Reis*, (35), 7-61.

Mudde, C. (2019). *La ultraderecha hoy*. Barcelona: Paidós.

Peñas, F. J. (1997). Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos. *Isegoría*, (16), 119-140.

Pereyra Doval, G., & Lorenzini, M. E. (2020). Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero sudamericano. *Conjuntura Austral, Journal of the global south*, 35-50.

Pignatta, M.E. (2012). Trayectoria y debates sobre el compromiso con la democracia desde ámbitos multilaterales: convergencias y pugnas en el ámbito de la Organización de Estados Americanos. *Estudios Internacionales de la Complutense*, 16(2), 109-133.

Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics* (51), 144-172.

Sanahuja, J. (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, I (28), 59-94.

Van Klaveren, A. (2014). El análisis de la política exterior; una visión desde América Latina. (T. Legler, A. Santa Cruz, & L. Zamudio González, Edits.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*.

Zakaria, F. (1992). Realism and Domestic Politics: A Review Essay. *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition. International Security*, 17(1), 177-198.

40 años de Democracia: régimen político y política exterior argentina

Fernando Pablo Lavignolle

¿Es el régimen político una variable relevante, operativa, para analizar la política exterior de Argentina hacia América Latina y hacia el mundo en los últimos 40 años? ¿Determina la democracia la conducta de la Argentina en su política exterior hacia la región y hacia el mundo? Son preguntas centrales para el debate y la investigación, celebrando este año los 40 años de democracia en nuestro país. Estas notas surgen en gran medida de mi exposición como moderador de la Mesa acerca de la política exterior de la presidencia de Eduardo Duhalde en las Jornadas que tuvieron lugar en el CARI durante 2023⁷⁴.

Perspectivas canónicas

Desde una perspectiva clásica dos destacadas personalidades, un diplomático brillante, Metternich, y un presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, sostuvieron la importancia del régimen político para la política exterior de un Estado. Para ambos, el régimen político afectaba la política exterior de los Estados, determinaba su conducta internacional, era una dimensión gravitante que debía ser tenida en cuenta en el análisis de los conflictos entre Estados y en la política internacional. Sin embargo, cada uno le daba un significado diferente. Para Metternich, canciller del Imperio Austro-Húngaro, *la república*, las ideas democráticas como régimen o sistema de reemplazo y relevo de la monarquía eran

⁷⁴ Continuación del Seminario Anual CARI 45: Cuatro décadas de política exterior en democracia: trayectoria, logros y desafíos, organizado conjuntamente por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), en conmemoración del 45° Aniversario del CARI, realizado el 27 de julio de 2023. Panel 4: La presidencia del Dr. Eduardo Duhalde (2002–2003), disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=taPEwMk6Xbc>

una fuerza desestabilizadora en Europa, incendiaria, destructiva, con sus principios de voluntad popular, representación del ciudadano en armas, patria, *demoledora* del equilibrio europeo. Un régimen *que no fuera el monárquico* amenazaba la existencia misma de los Estados tradicionales, era una amenaza para Europa. En la visión de Metternich y los líderes de su generación, Europa era y debía continuar siendo el centro del poder mundial. La máxima expresión de las ideas iluministas, republicanas y democráticas, la amenaza al viejo orden provenía de la Revolución Americana y de la Revolución Francesa con la caída de Luis XVI, y su fuerza destructiva eran las guerras napoleónicas. En la visión conservadora, tradicional de Metternich del siglo XIX, debía mirarse al pasado y ver al Antiguo Régimen como una fuerza benigna en el concierto europeo, que hacía previsibles los vínculos entre las monarquías y sostenía el equilibrio de poder. Era una política exterior que representaba a las elites clásicas, de minorías, de Pactos de familia, dinásticos.

En la visión opuesta Woodrow Wilson, en la primera década del siglo XX, en su conocido *idealismo*, sostenía el mismo principio pero en sentido contrario: la democracia como régimen político determinaba la conducta internacional de un estado, era una variable independiente, operativa que servía para comprender el desarrollo, la evolución y la toma de decisiones en política exterior. Para Wilson, en el siglo XX la importancia y el valor de la democracia se basaba en su representatividad, tomaba en cuenta la opinión pública, rechazaba los acuerdos o tratados secretos, frenaba el armamentismo, hacía visibles los intereses de los pueblos. Agregaba Wilson la idea de la libre determinación de los pueblos, que primero emergió con la revolución americana en 1776 y luego la francesa en 1789, así las políticas exteriores debían ser representativas de los pueblos, como premisa de la paz, la guerra sería excepcional, aunque no inevitable. Las democracias no combaten entre sí, era una afirmación sostenida por la visión wilsoniana. Estamos ante una variable interna –la democracia– que gravita en la política exterior, pero que convive también con otras variables internas a tener en cuenta, como las elites, la estructura económica, los grupos de poder, las ideas, tradiciones y perspectivas clásicas.

Cierto es que toda política exterior se encuentra afectada tanto por variables internas como externas al mismo tiempo, todas de desigual influencia, portadoras

cada una o combinadas de diferente fuerza condicionante. Tradicionalmente para analizar, estudiar la política exterior se recurre a perspectivas centradas en factores externos e internos, con preeminencia de unos sobre otros a veces o la combinación de ambos de acuerdo al hecho o área internacional por evaluar. No es sencillo determinar el punto de encuentro, “el nodo”, entre la variable interna y la variable externa a un país, y su forma de vinculación.

Esta es a grandes rasgos la división clásica entre dos exponentes, Metternich y Wilson no son los únicos que destacaron la relación entre régimen político y política exterior, pero sí los más renombrados.

Mucho ha cambiado la sociedad en los últimos dos siglos, nuevos actores emergieron, grandes transformaciones derivaron de la guerra, auge y caída de potencias, nuevas hegemonías; en ese escenario elusivo y complejo emergió la política exterior Argentina en los últimos 40 años en democracia.

La democracia, una etapa ya consolidada en nuestro país, abrió líneas de cambio en toda la sociedad argentina, con efectos hacia la región y sobre nuestros vecinos más cercanos. La influencia positiva de la consolidación de la democracia se experimenta en múltiples niveles, altamente interrelacionados, que a manera de análisis práctico y metodológico destacamos sus efectos en la política exterior, esta relación es la que queremos mostrar, dando por descontado que hay otros factores que aquí no enunciamos pero que afectan la política exterior.

Un análisis profundo de la problemática demandaría una extensión mayor, pero es válido marcar algunas ideas y líneas principales.

Política exterior: fundamento y fines

Si nos interrogamos acerca de qué es una política exterior, cuál es su finalidad, cuál es su sentido, podemos responder como definición simple: “*la política exterior es la vinculación de un estado con el mundo exterior*”, una herramienta de política para lanzar los intereses nacionales hacia el exterior del mejor modo posible. Aunque nunca debemos perder de vista que *son siempre relaciones de poder*, implica definir los pasos a seguir, valorar la variable tiempo,

“*el tempo*”, y elaborar la política exterior sobre la base de un claro concepto del interés nacional. Se impone también distinguir distintos niveles, de intereses, de objetivos, de prioridades, saber desagregarlos y definir precisas acciones de ejecución, sobre el conocimiento profundo de las bases materiales o capacidades que se disponen. Sin duda, y en especial en la transición de 1983, hablamos de crisis y cambios profundos y acelerados, el decisor a veces no dispone de opciones para elegir sino ante dilemas de política exterior. El comienzo de un régimen democrático sienta bases para delinear la formación de un nuevo paradigma, aunque no se lo realice inmediatamente, se redefinen los alineamientos y se trazan alianzas sobre nuevos intereses. En principio los intereses son esencialmente materiales –aumento de las exportaciones, abrir nuevos mercados–, las decisiones en un sentido u otro pueden afectar fuertemente la riqueza nacional, positiva o negativamente. Hay otro aspecto de importancia a veces eludido, la afirmación que la política exterior también expresa valores e identidades de una sociedad, que se han construido a lo largo de muchos siglos, de los cuales la sociedad actual es heredera y portadora, y no son fáciles de modificar y pueden condicionar la formación de la política exterior y las presiones de la opinión pública. Duroselle destacaba la influencia de las llamadas “fuerzas profundas”, que afectan a un estado, actúan desde lo material, pero también desde lo simbólico y lo cultural, los decisores no son ajenos a sus efectos.

Función de la Política Exterior

¿Qué función tiene la política exterior? Es una función al servicio del poder del estado, con bases materiales, culturales y políticas. Sin duda dentro de una sociedad e incluso presionado desde el exterior hay disputa y conflicto en la formación de la preferencia nacional: el interés particular de grupos o personas o el interés del estado, analizar cómo se vinculan. Sin duda *se administra una tensión y competencia entre distintos actores por obtener la preferencia nacional*. Habrá actores o sectores que pugnarán por *convertir su interés particular en interés general o nacional buscando los medios de legitimarlo*.

Política Exterior en democracia

El comienzo de la democracia en la Argentina en primera instancia genera un nuevo clima, de pensamiento, de planteo de ideas, es un nuevo escenario interno, *que afecta la política exterior*. Comienza la democracia en 1983 dentro del contexto de crisis política, social, económica. Pero no impide habilitar nuevas perspectivas en la concepción de la política exterior. Toda sociedad, y en especial los actores políticos públicos y privados en política exterior, tienen una visión del mundo. Es importante analizar y tomar en cuenta la variable emocional. El estado de ánimo colectivo y dirigencial en que se encuentra una sociedad para integrarse al mundo.

En la campaña electoral de 1973 el lema “Argentina Potencia” había sido movilizador pero diez años después el país enfrentaba profundos problemas de imposible resolución inmediata, donde es fundamental prescindir de dogmatismos y analizar con matices el mundo externo. Matices en cuanto a la aplicabilidad de una doctrina ante una situación u otra o al vínculo con países preeminentes, como así también con la definición de los aliados, recordando que estábamos en el momento previo a la aceleración de la globalización.

La democracia facilita la inserción internacional, la participación en foros o regímenes internacionales, la aprobación de Tratados por la vía parlamentaria. Permite a la democracia mirar a la región de otra manera, abandonando la perspectiva de nacionalismo territorial sostenida por el Proceso Militar (Rapoport 2020).

La democracia como ámbito de ampliación de la representación potencia la política exterior, y la diplomacia a nivel público y a nivel privado, pero no significa por sí misma que amplíe la base de la toma de decisiones y se tengan en cuenta nuevos actores o se democratice la participación.

La democracia planteó una novedosa visión del mundo, que contiene básicamente la idea del posicionamiento, y revisa quiénes son nuestros socios, nuestros aliados, nuestros rivales, cuál es eje del orden mundial y las mejores estrategias de vinculación. Algunos de estos aspectos son modificables, otros se

encuentran muy arraigados, explícita o implícitamente, otros forman un inconsciente colectivo de una difícil rápida modificación.

No obstante, el cambio que la democracia inaugura en la política exterior tiene un enlace inevitable con el pasado que lleva tiempo superar, hay cambio dentro de continuidades. Revisar la matriz de una política exterior debe pensarse y ejecutarse en un mediano y largo plazo para no generar frustración.

El gobierno surgido en 1983 encontró un orden mundial de Guerra Fría en declive, bajo los efectos del conflicto de Malvinas con el Reino Unido que había sido un socio tradicional de la Argentina, el agotamiento gradual de las Fuerzas Armadas como gravitante en la formación de la política exterior. Era necesario renovar y modificar la rivalidad histórica con Brasil, antigua, heredada de los conflictos entre la Corona española y la portuguesa, construir un nuevo vínculo. La crisis de la deuda de 1982 marcaba el fin de un modelo de sustitución de importaciones que tantas expectativas había generado en la década de 1960 como base para *poner en práctica el concepto de autonomía*, tan importante en aquellos tiempos.

Sin duda por la posición heredada, el gobierno de Alfonsín encontró muy limitadas sus bases materiales y afectaron el grado de autonomía que la política exterior buscaba. Se estaba evolucionando en la profundidad, no visible, hacia un cambio de orden mundial, de bipolar a unipolar, aunque no estaba expuesto el nuevo esquema en la realidad. No obstante a partir de 1983 comenzó una nueva política exterior, que a diferencia de nuestros vecinos regionales podía mostrar una nueva sociedad, una nueva argentina, hacia la región y hacia el mundo. La Argentina se democratiza antes que sus vecinos, es un dato a tener en cuenta que afectó la política exterior positivamente.

La forma de vincularse con Estados Unidos era la gran problemática antes y después de 1983. Luego de la Segunda Guerra Mundial la Argentina no encontró en Estados Unidos un relevo a la altura de lo que había sido Inglaterra para los intereses nacionales, sino lo contrario: complicadas situaciones de enfrentamiento diplomático y rivalidad.

Se mantiene la gran cuenta pendiente de la política exterior argentina: la formación de un vínculo coherente con Estados Unidos, consensuado internamente y que se mantenga en el tiempo, que provea al desarrollo de los intereses centrales de la Argentina.

Conclusiones

El desafío: la política exterior como política de estado

La política exterior desde 1983 a la fecha no ha sido en su formulación y praxis *una política de estado*, careció de constancia, cada nuevo gobierno sufrió interrupciones y cambios, con pretensión de refundarla, en parte debido a su falta de vinculación con un proyecto estratégico nacional definido, de bases amplias y coincidencias aceptadas entre los principales partidos políticos y actores privados, de la cual la política exterior sería su expresión externa, aun pudiendo ajustarse, actualizarse en sus medios y fines pero sin alterar en su esencia la idea de país, los objetivos centrales, el proyecto a largo plazo y la visión común del orden mundial.

Bibliografía

Gilpin, Robert, *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales, 1990.

Herring, George G, *From Colony to Superpower.US Foreign Relations since 1776*. The Oxford History of the United States, 2008.

Hoffmann, Stanley, *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

Rapoport, Mario, *Política Exterior Argentina, De la formación nacional a nuestros días*. Capital intelectual, 2020.

Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas: 1940-1945. Editorial de Belgrano, 1981.

Relaciones Tumuluosas. Estados Unidos y el primer peronismo. Emecé, 2009.

Wilhelmy, Manfred, *La formación de la Política Exterior. Los países desarrollados y América Latina*. RIAL. Grupo Editor Latinoamericano, 1987.