

La Diplomacia intergubernamental y su papel en la articulación de políticas públicas regionales en el MERCOSUR*

Facundo Solanas¹

Resumen

A diferencia del proceso de integración europeo, los distintos procesos de integración subregional en América Latina se caracterizan por asentarse sobre esquemas institucionales intergubernamentales.

En el caso particular del MERCOSUR y acorde a las características que estructuran la labor diplomática en los países miembros, frecuentemente suele resaltarse la recurrencia constante a la “diplomacia presidencial” como la norma más que la excepción en la resolución de los conflictos y crisis que bloquean los avances del bloque hacia la integración. Esa tendencia no se contradice con la existencia de determinados esquemas de profesionalización de la actividad diplomática, que suelen garantizar la continuidad en la aplicación de políticas por sobre los cambios gubernamentales.

Partiendo de la base de que en el caso argentino se cuenta con una estructura profesional que conserva ciertos márgenes de autonomía con respecto al poder político, a partir de un conjunto de entrevistas realizadas con informantes clave, nos proponemos analizar la relación que existe entre ese margen y la posibilidad de garantizar la continuidad de ciertas políticas regionales en el caso del MERCOSUR.

**PALABRAS CLAVE: MERCOSUR - DIPLOMACIA - POLÍTICAS PÚBLICAS –
INTEGRACION REGIONAL**

* Trabajo presentado en el VI Congreso de CEISAL. **Independencias, dependencias, interdependencias**. Del 30 de junio al 03 de julio de 2010.

¹ Investigador-asistente del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y docente de la misma. J. E. Uriburu 950, 6to. piso, e-mail: fsolanas@yahoo.com

Introducción

Las tensiones entre modelos más o menos intervencionistas en la esfera económica preceden y acompañan la construcción de los procesos de integración². Si los acuerdos que precedieron los orígenes del MERCOSUR se caracterizaban por el importante papel que se le asignaba al Estado, los años 90 marcaron el cambio de rumbo hacia el paradigma neoliberal que signó prácticamente todo el proceso hasta comienzos del siglo XXI.

En el caso argentino, el modelo neoliberal implicó una fuerte reforma del Estado que afectó la mayor parte de la administración pública. Medidas como la privatización de la mayor parte de los servicios públicos y el llamado proceso de “racionalización” de la administración implicaron la expulsión –mediante diversas modalidades, tales como el “retiro voluntario”- de varios miles de trabajadores estatales. Pero los intentos de reducir el tamaño y los déficits del Estado, así como la burocracia también destruyen el Estado como ley y en tanto legitimación ideológica³. Si bien, el Ministerio de Relaciones Exteriores no fue una excepción -dado que estuvo sujeto a determinados cambios-, la tradición y profesionalización de la actividad diplomática se sostuvo, a pesar del gran giro estratégico de la política exterior argentina y su acercamiento a los Estados Unidos. Retomando viejos e interminables debates podríamos decir que si la política (*politics*) ha afectado fuertemente las políticas (*policies*)⁴, al mismo tiempo y en el caso puntual de este ministerio, el político ha resguardado al científico, al experto, al diplomático⁵.

Teniendo en cuenta las características intergubernamentales del proceso de integración regional nos proponemos abordar el papel de los diplomáticos en la posibilidad de garantizar la continuidad de las políticas en marcha. Partimos de la hipótesis de que dadas las características intergubernamentales del MERCOSUR, que hacen que gran parte de las políticas y, sobre todo, las negociaciones con los Estados miembros se centralicen o al menos se articulen con la Cancillería, el hecho de que la profesionalización de la actividad no se haya

² Cf. Fritz Scharpf *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, Traduit de l'anglais par Roland Dehousse et Yves Surel, 2000.

³ Guillermo O'Donnell, “Estado, democratización y ciudadanía”, *Nueva Sociedad* (128), Caracas, Noviembre-diciembre 1993, pp. 62-87.

⁴ Cf. Fritz Scharpf, *Op. cit.*; Yves Meny, Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989; Yves Surel, « *Relaciones entre la política y las políticas públicas* », in FRANCO y Rolando, LANZARO, Jorge (coords.), *Política y las políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires, Naciones Unidas CEPAL, FLACSO México, Miño y Dávila eds., 2006, pp. 43-73; Marc Smyrl, “Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement”, *Revue française de science politique*, 52e année, (1), 2002. pp. 37-52.

⁵ Max Weber, *Ciencia y política*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1991.

alterado con los cambios de gobierno, y especialmente, con aquellos que coincidían con un cambio en el paradigma dominante, ha garantizado la continuidad del proceso mas allá del cambio político. Para ello, analizaremos algunas entrevistas que hemos realizado con informantes clave.

I. Los condicionamientos políticos de la arquitectura institucional del MERCOSUR

Existe una abundante literatura académica que aborda la arquitectura institucional del MERCOSUR, sus características y consecuencias para los acuerdos y negociaciones político-económicas en el seno del bloque⁶. Retomando algunos de los argumentos de los primeros trabajos que se ocupaban de estas cuestiones haciendo foco en los precedentes del MERCOSUR o en el Tratado de Asunción, se tendía a colocar el acento en el importante grado de improvisación del texto.

Recordemos que al modificarse la coyuntura política a comienzos de los '90 y el inicio de un ciclo político-económico donde primaba el referencial⁷ global de mercado en los principales países miembros del bloque, el rol del Estado tendía a acotarse en grosso modo a facilitar el camino del “libre mercado”. En el texto de Asunción (de 1991) se acortan de diez a cinco años los plazos fijados para “integrarse en un espacio económico común”, establecidos en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, de fines de 1988.

La urgencia economicista implícita en el texto fundante del MERCOSUR, evidenciaba como señalan algunos autores, que “el Tratado de Asunción corresponde más a un punto de partida que a la conclusión de un proceso de negociación intergubernamental. Su contenido es breve e impreciso, disponiendo superficialmente sobre los mecanismos que deberán operacionalizar los objetivos que se estipulan”⁸. Temas cruciales desde una perspectiva integracionista como el desarrollo económico de la región, el rol del Estado en tanto actor clave en la orientación del nuevo modelo productivo, los aspectos vinculados a los derechos de circulación de los ciudadanos, trabajadores, profesionales, docentes, investigadores –todos subsumidos bajo la sola noción de “factores productivos”-, así como las dimensiones no estrictamente

⁶ Una muy pequeña muestra de algunos de esos trabajos aparecen mencionados en la bibliografía.

⁷ Para la definición de la noción clásica de referencial, véase: JOBERT, Bruno y MULLER, Pierre (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France.

⁸ Mónica Hirst, “Reflexiones para un análisis político del MERCOSUR”, FLACSO, Serie de documentos e informes de investigación (120), Programa Buenos Aires, noviembre de 1991, p. 2.

económicas del proceso, pero que juegan un rol fundamental en la toma de conciencia del proceso en marcha como la educación y la cultura⁹; todos ellos se encontraban ausentes del texto que daba inicio a la conformación del bloque regional.

De esta forma, los Estados miembros buscaron evitar las prolongadas y detalladas negociaciones que, en general, implican los procesos de esta naturaleza, tales como la Unión Europea (UE) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En este sentido, el Tratado de Asunción consistía en la fijación de una agenda más que el resultado de negociaciones detalladas¹⁰ donde, dada la naturaleza intergubernamental del proceso, se evidenciaba que los poderes ejecutivos y, específicamente, los Ministerios de Relaciones Exteriores de los respectivos países serían los principales “guardianes”¹¹ de la introducción de los distintos asuntos en esa agenda regional.

A tales fines, recordemos que además de los aspectos administrativos y operativos, el Tratado creaba las siguientes instituciones, que debían ser efectivas durante el período de transición:

- El Consejo del Mercado Común (CMC), integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y Economía y los Presidentes de los cuatro países miembro, que constituye el órgano superior del Mercado Común y está encargado de la conducción política y la toma de decisiones;
- El Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del Mercado Común, es coordinado por los ministros de Relaciones Exteriores e incluía 10 subgrupos de trabajo (SGT);
- Una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC).

De esta manera, la conformación institucional inicial del MERCOSUR estaría sustentada en una red intergubernamental, descentralizada en grupos de trabajo especializados. A pesar de que la mayor parte de los objetivos planteados en el Tratado, como señala Hirst, corresponden a una agenda típicamente supranacional¹², a su vez el carácter intergubernamental se refuerza por la mecánica decisoria allí prevista. Ésta, se orienta a la búsqueda del consenso y no de la votación mayoritaria, con lo cual muchas veces, las decisiones quedan supeditadas al poder de veto de cada Estado miembro. Como señala la autora, “en la medida que se prescindió de una estructura supranacional, cada gobierno trató de armar su propia base de operaciones para manejar su participación en el proceso negociador. Argentina y Uruguay optaron por la creación de divisiones especializadas dentro de sus respectivos Ministerios de Relaciones

⁹ Facundo Solanas, "El MERCOSUR y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios: el caso argentino", tesis de doctorado de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2007.

¹⁰ Cf., Mónica Hirst, *Op. cit.*, p. 8.

¹¹ Cfr. Roger W. Cobb; Charles D. Elder, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1972, Second Edition, 1983.

¹² Mónica Hirst, *Op. cit.*, p. 8.

Exteriores. Brasil, más por motivos de desorden político interno que por la importancia atribuida al MERCOSUR, ensayó la organización de un ministerio exclusivamente dedicado al tema fuera de la órbita de su cancillería. En pocos meses, no obstante, el gobierno de este país devolvió a Itamarati plenos poderes en la materia, el cual creó una división especial para la integración regional. El único país que optó por la organización de un Ministerio de la Integración fue Paraguay”¹³.

Como ha sido apuntado en distintos estudios, uno de los principales inconvenientes que presenta este proceso intergubernamental, teniendo en cuenta su clara dependencia de las decisiones políticas nacionales, fuertemente concentradas en las figuras de los respectivos ejecutivos –y fácilmente influenciables en este aspecto por los actores no gubernamentales de peso-, es que no ofrece garantías de continuidad y previsibilidad al sistema de integración¹⁴. Tema que retomaremos en las siguientes secciones, pero que sin dudas torna dificultoso el cumplimiento de los compromisos de largo plazo.

A partir del “Protocolo de Ouro Preto”¹⁵ se completa la estructura institucional y a los dos organismos decisionales previstos en el Tratado de Asunción: el CMC y el GMC, se le adicionará la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)¹⁶, compuesta por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por cada Estado y coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores; mientras que a los dos primeros se le agregan ciertas funciones específicas. La CCM asiste al GMC y le compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y efectuar el seguimiento de los temas vinculados al comercio intra-MERCOSUR y con terceros países.

Por otra parte, se definen las funciones de la CPC, órgano de carácter consultivo y representativo de los Parlamentos de los Estados partes y se crea otro cuerpo de la misma naturaleza: el Foro Consultivo Económico y Social (FCES). Además, se crea la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM), como órgano de apoyo operativo, con sede en la ciudad de Montevideo.

¹³ *Ibid.*, p. 9.

¹⁴ Cf. Roberto Geneyro y Ana María Mustapic, “Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución”, in Gerardo Caetano y Rubén Perina (eds.), *Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR. Los nuevos desafíos*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana-Unidad para la promoción de la Democracia de la OEA, 2000, citado en Mariana Vazquez, “Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El MERCOSUR y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las Américas”, *Revista Argentina de Ciencia Política* (5/6), 2001-2002, EUDEBA, diciembre de 2002, p. 169.

¹⁵ Firmado por los cuatro presidentes el 17 de diciembre de 1994 en esa ciudad de Brasil.

¹⁶ La decisión CMC N° 13/93 crea la CCM, la que es completada luego por la Dec. CMC N° 9/94.

A partir de comienzos del siglo XXI y la inauguración en América Latina de un nuevo escenario político en la mayor parte de los países de la región, se crean determinadas condiciones como para profundizar el proceso de integración. Frente al estrepitoso fracaso de los postulados del paradigma neoliberal y su imposibilidad de llegar a la etapa del pregonado “efecto derrame” durante la última década del milenio -donde a pesar de lo cual se lograron imponer profundas reformas socio-económico-culturales a los distintos Estados del continente-, se abrió en América Latina una “ventana de oportunidad” (*policy Windows*)¹⁷ para relanzar el MERCOSUR.

El contexto político caracterizado por los cambios de gobiernos, provenientes de partidos políticos o coaliciones gubernamentales en su mayoría favorables a un mayor grado de intervención del Estado en la economía –al menos discursivamente- y a una profundización del proceso de integración, hacía prever que las soluciones a los problemas derivados de desacuerdos comerciales entre los socios podrían ser superados vía la profundización del proceso.

De esta forma, a partir de 2003 se decide “relanzar el MERCOSUR” y, además de incorporar otros Estados en calidad de “asociados”, se plantea crear el Parlamento del bloque. Hacia fines de 2005 se firma en Montevideo el “Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR”¹⁸ con vistas a sustituir la CPC. Entre sus funciones más destacables y que constituyen un avance importante en relación a la figura casi decorativa de la CPC, se destaca la posibilidad de efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR, una mayor relación con el Foro Consultivo Económico-Social y la aceleración de los tiempos de internalización de las normas en los Estados Parte, mediante dictámenes del Parlamento sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte.

Para el año 2014 está previsto que los Parlamentarios sean “elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto” (art. 6). Sin lugar a dudas la creación del Parlamento del MERCOSUR constituye un gran avance institucional en relación a los esquemas vigentes, aunque por sí solo no termina de saldar el déficit democrático del bloque, ni opaca el hecho de que el peso de los ejecutivos continúa siendo prácticamente determinante en la toma de decisiones del bloque.

¹⁷ John W. Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, United States, The University of Michigan, Longman, second edition, 1995.

¹⁸ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05, Montevideo, 08/12/2005

II. La agenda inter-presidencial y la diplomacia

En todo proceso de integración existen diversas expectativas de los distintos actores y Estados, acerca de los posibles beneficios o de la conveniencia que la asociación con los demás puede reportarles. Se descuenta que para asociarse, en forma previa, cada cual evalúa positivamente el balance entre lo que puede perder o ganar de esa integración. Éste, si bien ha sido el caso de los cuatro miembros plenos del MERCOSUR, al menos en sus orígenes, no se corresponde necesariamente con los balances que puedan realizar los distintos actores - gubernamentales y no gubernamentales- en la implementación de distintas políticas regionales. Cuando los actores perciben la proximidad de situaciones en las que pueden llegar a perder más de lo que pueden ganar, se generan reacciones adversas que, de acuerdo a la capacidad de movilización y recursos disponibles de esos actores, tienden a frenar o a obstaculizar la integración. En el MERCOSUR existen numerosos ejemplos de ello, la mayoría vinculadas a fuertes disputas comerciales como el de la industria automotriz, la industria textil, el azúcar, los zapatos, las diferentes posturas a adoptar frente a los acuerdos del sector de servicios en el marco de la Organización Mundial de Comercio, entre otros tantos.

Como una suerte de ratificación de que los intereses de los actores estatales se apoyan en una lógica cortoplacista por sobre estrategias de largo plazo y como ya hemos mencionado precedentemente, la arquitectura institucional provisoria del MERCOSUR se asienta sobre un esquema fuertemente intergubernamental: fundado sobre el consenso por unanimidad con la presencia de todos los Estados, los que tienen poder de veto sobre las decisiones. Inspirada en el espíritu pragmático predominante en todo el tratado de Asunción, esta suma de voluntades nacionales coordinadas por funcionarios nacionales, predominantemente diplomáticos, no ha implicado hasta el momento transferencia alguna de competencias de los Estados hacia las instituciones del MERCOSUR¹⁹.

De esta manera, las cumbres presidenciales pasaron a convertirse de la excepción a la regla²⁰, a fin de solucionar los conflictos que suscitaban los desacuerdos en materia de políticas comerciales entre los actores de peso de los Estados miembros.

¹⁹ Deisy Ventura, *Les Asymétries entre le MERCOSUR et l'Union européenne: Les enjeux d'une association interrégionale*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 63.

²⁰ Félix Peña, "Vigencia (como idea estratégica) y debilidades (como proceso) del MERCOSUR frente a la actual realidad mundial", *Revista Argentina de Ciencia Política*, No. 5/6, 2001-2002, EUDEBA, Buenos Aires, p. 71.

Por otra parte, esa urgencia economicista del Tratado de Asunción y, posteriormente, las pequeñas modificaciones institucionales que se realizaron, dejaron librados buena parte de los asuntos no estrictamente económicos y que hacen a la integración regional, a la voluntad política de los distintos actores gubernamentales más implicados en ellas. De esta forma, en el MERCOSUR surgieron otras agendas inter-gubernamentales, como por ejemplo la del Sector Educativo, que sin tener gran visibilidad, han logrado avanzar en la construcción de políticas regionales, especialmente, en el ámbito de la educación superior²¹.

Sin embargo y teniendo en cuenta las características institucionales del MERCOSUR, la principal agenda del bloque y la de mayor importancia continúa siendo la de las cumbres presidenciales. Esto ha llevado a algunos autores no a hablar de intergubernamentalismo, sino de “interpresidencialismo”²². Y, en la medida en que las cuestiones pueden ser inscriptas en la agenda de mayor jerarquía, obtienen una mayor visibilidad, es decir pueden extenderse al gran público y, de esa manera, cuentan con mayores posibilidades de lograr la intervención pública para brindarle alguna “solución” a ese problema²³.

Los Ministerios de Relaciones Exteriores, de quienes depende directamente la agenda del Grupo Mercado Común y, en buena medida, la agenda del Consejo del Mercado Común, no controlan las demás agendas del MERCOSUR –siguiendo el ejemplo precedente, como la educativa, potestad de los Ministerios de Educación-, aunque se constituyen en una suerte de guardianes de los distintos asuntos que pueden inscribirse en la agenda institucional del MERCOSUR de mayor importancia: la “agenda inter-presidencial”. En este sentido, el control de la inscripción sobre esta agenda institucional, la que mas cotiza dentro del bloque, constituye un recurso estratégico para los diferentes actores que buscan intervenir en el proceso de la decisión²⁴.

Por lo tanto, los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros del MERCOSUR cumplen un papel clave en el proceso de integración. No sólo porque tienen asignado un lugar destacado en la estructura institucional del MERCOSUR y representan la cara visible de cada país al acompañar a cada una de las delegaciones oficiales de los países, sino que desempeñan el papel de custodios de las principales agendas del bloque. Al menos,

²¹ Cf. Facundo Solanas, *Op. cit.* y “El impacto del MERCOSUR en la educación superior: Un análisis desde la “Mercosurización” de las políticas públicas”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (20), Octubre 2009. Recuperado de <http://epaa.asu.edu/epaa/>.

²² Véase Andrés Malamud, “*Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR*”, pp. 277-314, en Julio Pinto (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Buenos Aires, EUDEBA, 2001.

²³ Cf. Roger W. Cobb; Charles D., *Op. cit.*.

²⁴ Pierre Muller, « La mutation des politiques publiques européennes », *Pouvoirs Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques* (69), « Europe, de la Communauté à l'Union », Paris, Seuil, avril 1994, p. 64.

en lo referente a la modalidad de inscripción por anticipación, es decir, cuando son los expertos o diplomáticos quienes se anticipan a colocar en la agenda institucional del bloque las cuestiones que merecen la atención pública y la inscripción no viene acompañada de la movilización de actores no gubernamentales, medios de comunicación, corporaciones, algún acontecimiento extraordinario o de la “opinión pública”²⁵.

Por su carácter “horizontal”²⁶ el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC) -de acuerdo a su última denominación- cuenta con una fuerte vocación interministerial. De hecho, frecuentemente realiza consultas en especial en materia de negociaciones internacionales y articula políticas con el resto de las áreas de la administración pública correspondientes.

El MRECIC cuenta con una estructura institucional amplia que abarca cuatro Secretarías y siete Subsecretarías²⁷. Dentro del mismo, la Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR (SBIEAM) y dependiente de ésta la Dirección General del MERCOSUR (DGM), se encargan de coordinar buena parte de las acciones en materia regional. La Subsecretaría tiene dos amplios objetivos fundamentales que consiste en:

- 1) Diseñar políticas y cursos de acción que tiendan al desarrollo económico y a la integración bilateral con los diferentes países de América del Norte, Central, del Sur y El Caribe, y la integración económica multilateral a nivel regional y continental.
- 2) Concretar los objetivos prioritarios planteados en la política exterior con respecto al MERCOSUR, a la ALADI y al ALCA, implementando los mecanismos de integración entre ambos procesos²⁸.

La DGM tiene como responsabilidad primaria “Entender en la ejecución de las políticas de la República en materia de integración económica con los Estados miembros y asociados del MERCOSUR, realizando negociaciones económicas y comerciales bilaterales con Brasil, Paraguay y Uruguay, así como tareas de coordinación y/o seguimiento de los Subgrupos de Trabajo, Comités Técnicos, Reuniones Especializadas y Reuniones de Ministros a nivel cuatripartito y nacional”²⁹.

²⁵ Philippe Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l’agenda », *L’année sociologique* (40), PUF, 1990, p. 37.

²⁶ Jean-Louis Quermonne, *L’Appareil administratif de l’État*, Paris, Éditions du Seuil, 1991, p. 68.

²⁷ Según se desprende del Decreto N° 357 de febrero de 2002, de aprobación de la estructura administrativa del Estado. Luego hubo algunas modificaciones menores de estructuras.

²⁸ Cf. Decreto N° 357/2002.

²⁹ Entre las acciones de la DGM se mencionan las cinco siguientes:

- 1.- Representar a la República en los órganos del MERCOSUR y en las negociaciones de los Subgrupos de Trabajo, Comités Técnicos y Reuniones Especializadas, ejecutando las políticas nacionales establecidas con el fin de profundizar el proceso de integración regional.

Por lo tanto, la SBIEAM, pero sobre todo la DGM jugarán un papel crucial en el caso argentino en la instrumentalización de las diferentes políticas de integración, así como en la coordinación y articulación con otras áreas del Estado y los diversos actores implicados con gran parte de las medidas que involucran al MERCOSUR. Es decir, que en el clásico “juego a dos niveles”³⁰ del MERCOSUR, en su mayoría serán los ministerios de economía y los diplomáticos de los distintos países quienes recibirán las presiones de los grupos o coaliciones de actores locales en el nivel nacional y quienes buscarán satisfacer esas presiones locales, a partir de su habilidad para negociar en el nivel internacional-regional.

III. La Profesionalización de la actividad diplomática como garantía de continuidad de las políticas

Como lo han señalado algunos autores y previamente a la constitución del MERCOSUR, el Estado argentino transitaba por un “proceso de cambio incremental no planificado”³¹, en el que la dirección e índole de las transformaciones resultaban esencialmente de la negociación, el compromiso y la dilucidación de los conflictos interburocráticos, así como los intentos deliberados de reforma constituían “manifestaciones periódicas de la voluntad de restaurar, en la organización del Estado, la vigencia de ciertos criterios fundamentales de racionalidad política y técnica”³². Sin dudas, estas transformaciones en la esfera del Estado, además de afectar los distintos actores estatales, repercutían sobre las diversas políticas públicas en marcha.

A partir de los años 90, con la flexibilización de los marcos regulatorios del empleo y las nuevas modalidades de contratación laboral que también incorpora la administración pública, se crea un incentivo adicional para que los cambios de gobierno, de ministro o de los

2.- Realizar las negociaciones económicas y comerciales bilaterales con los demás Estados miembros y asociados del MERCOSUR, participando en la elaboración y conclusión de acuerdos en ese ámbito.

3.- Entender y ejecutar con las demás áreas de la Cancillería, las políticas de relaciones del MERCOSUR con otros países, bloques comerciales y organismos internacionales.

4.- Coordinar con otras áreas del Gobierno Nacional la posición de la República en los distintos temas negociados, así como la implementación interna de las medidas acordadas en el ámbito del MERCOSUR.

5.- Propiciar las consultas con el sector privado nacional a fin de tomar en cuenta sus intereses en el proceso de integración.

³⁰ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Vol. 42, No. 3, Summer, 1988, pp. 427-460.

³¹ Oscar Oszlak, “La Reforma del Estado en la Argentina”, Doc. CEDES/36, Buenos Aires, 1990, p. 4.

³² *Ibid.*.

funcionarios de jerarquía vengán acompañados de la posibilidad de recambiar-reubicar-expulsar a los trabajadores estatales afectados a esos sectores.

La ausencia de una renovación de la carrera de la administración pública ha dejado librada buena parte del terreno, más exclusivo de una burocracia en sentido weberiano, a los diversos y no siempre pertinentes criterios de la dirigencia política. De esta manera, se desperdician grandes ventajas de los agentes públicos, como por ejemplo, la disposición de su “saber transversal”, comprometido en las interacciones múltiples, que les permite movilizar conocimientos y “*savoir-faire*” adquiridos en los más variados dominios en los que sus interlocutores están familiarizados³³. El hecho de matricular estos conocimientos y contar con información utilizable, en otras latitudes les proporciona a los agentes públicos una posición dominante en las interacciones a la hora de presentar los problemas y proponer las soluciones más adecuadas desde su perspectiva. En los últimos años también estas carencias han conspirado contra el establecimiento de una burocracia al servicio de los procesos de integración. En su momento, Haas señalaba que la primera debilidad en el proceso de integración de América Latina siempre ha sido la falta de articulación entre los técnicos, por un lado, y los tomadores de decisiones a nivel nacional, por el otro lado³⁴.

En este contexto, donde la fragilidad institucional se combina con la ausencia de la profesionalización de los agentes del Estado, el Ministerio de Relaciones Exteriores marca una importante diferencia. El Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), dependiente del Ministerio, selecciona, forma y capacita los profesionales y futuros diplomáticos argentinos desde 1963³⁵. A pesar de que esto por sí sólo no representa una garantía de continuidad con determinadas políticas, dado que éstas dependen mucho de los funcionarios políticos de jerarquía -y aún cuando siguiesen la misma línea de sus predecesores hay que tener presente que el MRECIC tampoco refleja una estructura monolítica-, al menos implica que sería extraño que un funcionario recién llegado haga tabula rasa para empezar de cero con determinados temas.

Los mecanismos de reclutamiento de los cuadros diplomáticos se efectúan de acuerdo al modelo meritocrático, que en gran parte de occidente retoman el ideal weberiano de burocracia, concretado a través de un concurso público que abarca exámenes sobre diversas

³³ Olivier Nay y Andy Smith, *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, 2002.

³⁴ Ernst B. Haas, The Uniting of Europe and the uniting of Latin America, *Journal of Common Market Studies*, Vol. V (4), June 1967, p. 343.

³⁵ El ISEN divide su labor en ocho áreas principales de actividad: concurso de ingreso, capacitación para la incorporación a la carrera, formación permanente, extensión, publicaciones, cooperación institucional, archivo histórico y servicio de biblioteca.

temáticas³⁶. Los concursantes también deben superar una evaluación psicológica y un coloquio público final de aptitud diplomática, que permiten dar cuenta de la personalidad del candidato.

De acuerdo a algunas entrevistas realizadas y según la percepción de los propios diplomáticos, existe una diferencia importante entre los “empleados públicos” y los diplomáticos³⁷. Por empezar, en los últimos años las modalidades para ingresar en la administración pública, dependen de diferentes mecanismos de contratación, pero en muy contados casos se encuentran sujetas a un concurso o examen de las candidaturas; mientras que desde su creación, en el ISEN rige como mecanismo de selección un riguroso concurso que implica una importante preparación del postulante.

La distinción fundamental al momento del reclutamiento, pareciera corresponderse con las prácticas de gestión que caracterizan a la administración pública. Tanto las políticas públicas, como inclusive la memoria de las instituciones, en muchos casos suele sucumbir con los cambios de gobierno, de ministro o de funcionarios de alto rango.

En la carrera diplomática la remoción de los funcionarios de carrera, especialmente en el caso de los embajadores, si bien puede suceder, al no ser acompañada de un justificativo importante va acompañada de un alto costo político para quien toma la medida. Pero difícilmente, se remueven a los diplomáticos de sus funciones sin una debida y fundamentada justificación, lo que asegura una continuidad de las políticas en marcha, independientemente de los cambios gubernamentales.

Resulta pertinente traer a colación el fragmento de una de las entrevistas realizadas con un funcionario de carrera “*acá el que viene cuando llega, se encuentra con una carpeta en donde está todo el seguimiento de los asuntos que hizo la persona que lo precedía. Todos tenemos la obligación de hacerlo, con lo cual apenas ingresan los nuevos funcionarios ya saben qué hacer y en qué estado está cada cosa*”³⁸.

Ahora bien, pese a esta supuesta eficacia técnica y a la neutralidad política que los propios funcionarios se auto-representan, estos no necesariamente escapan a los riesgos de la política y los intereses particulares. En este sentido, los trabajos de Suleiman han sido por demás

³⁶ Entre esas temáticas están comprendidas las referidas a Derecho constitucional e Internacional Público, Historia Política y Económica Argentina, Historia de las Relaciones Políticas y Económicas Internacionales, Economía y Comercio Internacional, Teoría Política, Cultura General y temas de actualidad económica internacional

³⁷ Cabe aclarar que algunas de estas pistas de investigación que aún no hemos logrado desarrollar en profundidad, forman parte de una investigación grupal más amplia, cuyo trabajo de campo comenzará el año próximo.

³⁸ Entrevista con un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires.

esclarecedores, al menos en el caso de Francia³⁹. Pero efectivamente marcan una clara diferencia con respecto a la administración pública en general. Y esa diferencia estriba a grosso modo, en que al servirse el MRECIC -en su mayor parte-, de funcionarios de carrera que, independientemente de su nivel de rotación en los puestos, aseguran la continuidad de las políticas en marcha y el traspaso al funcionario entrante del saber-hacer y de la memoria del puesto, los cambios de gobierno o los cambios políticos bruscos no tienen el mismo nivel de impacto sobre las políticas internacionales que sobre las nacionales⁴⁰.

De este modo la tensión y articulación entre *politics* y *policies* se resuelve alterando mínimamente el normal funcionamiento del MRECIC, mientras que los cambios importantes en la esfera de las *politics* terminarán por afectar fuertemente gran parte de la administración pública y podrán en jaque buena parte de las *policies*.

En ese contexto de fuertes modificaciones político-económicas o de cambio de paradigma, sin lugar a dudas resulta de suma importancia lograr mantener los interlocutores externos, que son los encargados de mostrarle a los demás sectores de la administración pública, los compromisos internacionales establecidos. Precisamente y por características institucionales del MERCOSUR, esto también resulta válido para los compromisos asumidos en el seno del bloque.

A modo de recapitulación

En el contexto de auge del neoliberalismo en América Latina en la década de los '90, la creación del MERCOSUR será permeada por el paradigma dominante en aquel entonces con vistas a abrir importantes posibilidades económicas y comerciales a grandes jugadores, especialmente a empresas multinacionales, con capacidad de aprovechar los beneficios de los mercados ampliados.

La creación de una estructura institucional minimalista y provisoria del MERCOSUR se inscribe en sintonía con, por un lado, el proceso de reforma del Estado en Argentina y el desprecio institucional manifestado por la clase dirigente hacia sus propias instituciones. Por otro lado, con la capacidad de los socios más grandes y, especialmente Brasil, de no verse

³⁹ Ezra N. Suleiman, *Les Hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, 1976.

⁴⁰ Cf. Facundo Solanas, *Op. cit.* "El MERCOSUR y las políticas públicas ...".

privados de recurrir al poder de veto sobre las decisiones, cuando estas no se condigan con la negociación a nivel local.

La deslegitimación del neoliberalismo en la región hacía prever que se inauguraría un nuevo escenario para la integración, sobre todo teniendo en cuenta las fuertes coincidencias de los gobiernos de los países del MERCOSUR y sus Estados asociados. El relanzamiento del bloque vino acompañado de la creación del Parlamento del MERCOSUR que, por el momento, se encuentra muy lejos de garantizar o contrapesar el poder de veto de los Estados y, en particular, del socio más grande.

En ese contexto institucional gran parte de las decisiones o más precisamente buena parte de las cuestiones que pueden colocarse en la agenda inter-presidencial, la de mayor importancia, dependerá notablemente de la capacidad de los actores involucrados en ella, de sus recursos y capacidad de movilizarlos. Pero en el ámbito de los actores gubernamentales se destacan aquellos que pertenecen a la esfera de los ministerios de Económica y de Relaciones Exteriores. Los primeros son los encargados de traducir la voz del poder económico, mientras que los segundos se constituirán en una suerte de guardianes de las agendas más importantes, en especial la DGM. En este sentido, los diplomáticos contarán con el privilegiado recurso de lograr introducir cuestiones en la agenda inter-presidencial del bloque, acorde a la modalidad de anticipación.

Estos privilegiados “servidores de Estado” cuentan con otro privilegio que consiste en que la casi totalidad de su estructura, de sus métodos de reclutamiento, así como el proceso de profesionalización de la actividad prácticamente no se vieron afectados durante los años 90. Es decir, mientras que la casi totalidad de la administración pública experimentó notables cambios de estructuras, reducción o “racionalización” de empleados, la actividad diplomática logró salir prácticamente indemne del proceso de reforma del Estado. Esta diferencia fundamental entre la mayor parte de administración pública argentina y la actividad diplomática, hace que a pesar de los fuertes cambios experimentados en la política exterior argentina (las *politics*), se haya garantizado la continuidad de las políticas (*policies*) en marcha y mantenido la memoria histórica de la institución.

De alguna manera, la fragilidad de la arquitectura institucional del MERCOSUR al menos internamente, tanto en el caso de Brasil como de Argentina, se asienta sobre una estructura coordinadora y articuladora sólida. Esta contradicción entre instituciones regionales e instituciones nacionales permite sostener una cierta continuidad que no se verifica en otros sectores de los mismos Estados y, que a pesar de los cambios de gobierno o de paradigmas en

la región, consiguen sostener o renegociar los acuerdos fundamentales del bloque, inclusive cuando existen importantes diferencias en el nivel nacional de negociación.

Bibliografía

BOURDIEU, Pierre, *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2000, 112 pages.

BOUZAS Roberto, “El MERCOSUR diez años después ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*?”, *Desarrollo Económico*, Vol. 41 (162), julio-Septiembre de 2001, pp. 179-200.

COBB, Roger W. y ELDER, Charles D., *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1972, Second Edition 1983, 196 pages.

DE ALMEIDA, Paulo Roberto, “*MERCOSUR y La Unión Europea: De la cooperación a la asociación*”, in Georges, Couffignal; Germán A., De La Reza, (editores), *Los Procesos de integración en América latina. Enfoques y perspectivas*, Stockholm, Institute of Latin American Studies, Stockholm University, 1996, pp. 113-130.

DE SIERRA, Gerónimo (comp.), *Los Rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO y ASDI, Colección Grupos de Trabajo, 2001.

GARRAUD Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l’agenda », *L’année sociologique* (40), PUF, 1990, pp. 17-41.

HAAS, Ernst B., “The Uniting of Europe and the uniting of Latin America”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. V (4), June 1967, pp. 315-343.

HIRST, Mónica, “Avances y desafíos en la formación del MERCOSUR”, FLACSO, Serie de documentos e informes de investigación (130), Programa Buenos Aires, julio de 1992, 40 pags.

HIRST, Mónica, “Reflexiones para un análisis político del MERCOSUR”, FLACSO, Serie de documentos e informes de investigación (120), Programa Buenos Aires, noviembre de 1991, 48 pags.

LAGROYE, Jacques, avec FRANÇOIS, Bastien et SAWICKI, Frédéric, *Sociologie politique*, 4e édition revue et mise à jour, Paris, Presses de sciences po et Dalloz, 2002, 599 pages.

MALAMUD Andrés, “Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR”, en Julio Pinto (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, EUDEBA, 2001, pp. 277-314.

MEDEIROS, Marcelo de A., *La Genèse du Mercosud. Dynamisme interne, influence de l'Union Européenne et insertion internationale*, Paris, L'Harmattan, Recherches Amériques latines, 2000.

MENY, Yves ; SUREL, Yves, « Administrations et politiques publiques », chap. VII en *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 7e édition, Paris, Montchrestien, EJA, 2004.

MENY Yves et THOENIG Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.

NAY, Olivier y SMITH, Andy, *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, 2002.

O'DONNELL Guillermo, “Estado, democratización y ciudadanía”, *Nueva Sociedad* (128), Caracas, Noviembre-diciembre 1993, pp. 62-87.

OSZLAK Oscar, “La Reforma del Estado en la Argentina”, Doc. CEDES/36, Buenos Aires, 1990, 44 pages.

PEÑA, Félix, “Vigencia (como idea estratégica) y debilidades (como proceso) del MERCOSUR frente a la actual realidad mundial”, *Revista Argentina de Ciencia Política* (5/6), 2001-2002, EUDEBA, diciembre de 2002, pp. 67-74.

PEÑA, Félix, “Mecanismos para la seguridad y la eficacia. Aspectos institucionales”, *Encrucijadas UBA* (6), Año 3, noviembre de 1997, pp. 92-98.

PUTNAM, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Vol. 42 (3), Summer, 1988, pp. 427-460.

QUERMONNE Jean-Louis, *L'Appareil administratif de l'État*, Paris, Éditions du Seuil, 1991.

ROUBAN, Luc, *La Fonction publique*, Paris, La Découverte, 1996, 124 pages.

RUSSELL, Roberto, TOKATLIAN, Juan Gabriel, *El Lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.

SANTANDER, Sebastian, *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, IEE, Institut d'études européennes, 2008.

SMYRL Marc, “Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement”, *Revue française de science politique*, 52e année, (1), 2002. pp. 37-52.

SOLANAS, Facundo, "El MERCOSUR Profesional: la construcción de políticas públicas para la integración regional", *Estudios Regionales y del Mercado de Trabajo* (5), 2009, pp. 25-42.

SOLANAS, Facundo, "El impacto del MERCOSUR en la educación superior: Un análisis desde la "Mercosurización" de las políticas públicas", *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (20), Octubre 2009. Recuperado de <http://epaa.asu.edu/epaa/> .

SOLANAS, Facundo, "El MERCOSUR y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios: el caso argentino", tesis de doctorado de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2007.

SULEIMAN, Ezra N., *Les Hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, 1976.

SUREL, Yves, « *Relaciones entre la política y las políticas públicas* », in FRANCO y Rolando, LANZARO, Jorge (coords.), *Política y las políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires, Naciones Unidas CEPAL, FLACSO México, Miño y Dávila eds., 2006, pp. 43-73.

VAZQUEZ, Mariana, "Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El MERCOSUR y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las Américas", *Revista Argentina de Ciencia Política* (5/6), 2001-2002, EUDEBA, diciembre de 2002, pp. 147-182.

VENTURA, Deisy, *Les Asymétries entre le MERCOSUR et l'Union européenne: Les enjeux d'une association interrégionale*, Paris, L'Harmattan, 2003.

WEBER Max, *Ciencia y política*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1991.