

TESIS
6232

113

DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN

Una mirada desde el Cono Sur



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

José Emilio Grande Pérez

Carrera: Lic. Relaciones Internacionales

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad del Salvador

2002

INDICE

Introducción	pag. 2
Capitulo 1	pag. 8
Democracia e Integración regional	
1.1 <i>Teorías de Democracia</i>	pag. 8
1.2 <i>Qué es la Democracia</i>	pag. 11
1.3 <i>Qué es la Integración</i>	pag. 20
1.4 <i>Teorías de Integración</i>	pag. 22
Capitulo 2	pag. 30
Un análisis de la Integración	
2.1 <i>Análisis Político – Institucional</i>	pag. 30
2.2 <i>Análisis Económico</i>	pag. 34
2.3 <i>Análisis Social</i>	pag. 38
Capitulo 3	pag. 43
Los años de Alfonsín	
3.1 <i>Política Interna –</i>	pag. 43
3.2 <i>Política Exterior</i>	pag. 46
Capitulo 4	pag. 51
La política exterior de Menem	
Capitulo 5	pag. 55
La integración en el Cono Sur	
5.1 <i>Los primeros pasos</i>	pag. 55
5.2 <i>El compromiso del MERCOSUR con la Democracia</i>	pag. 62
Capitulo 6	pag. 65
6.1 <i>Vinculación entre tipo de régimen y política exterior en el Cono Sur</i>	pag. 65
6.2 <i>Por que fracasaron</i>	pag. 66
Conclusión	pag. 79
Anexo Documental	pag. 81
Bibliografía	pag. 113


15/4.
Cecilia P.

INTRODUCCION

En general, la literatura sobre integración se ha concentrado solo en ciertos aspectos de este proceso. Se habla de comercio y de economía, pero de lo que menos se ha hablado en los debates sobre la integración es sobre la incidencia del tipo de régimen. Se ha explorado muy poco el papel de las democracias en los procesos de integración, así como también como influyen los procesos de integración en la democracia latinoamericana.

El presente trabajo tiene por objeto analizar el vínculo que existe entre democracia e integración. Lo que me propongo establecer es si la democracia, que surgió a mediados de los 80 en el Cono Sur, constituyó una condición previa y necesaria para la conformación de un espacio de integración subregional en dicha región. El hecho de responder a esta pregunta permitirá no solo establecer si el tipo de régimen, en este caso la democracia, represento una premisa esencial en la constitución del proceso de integración, sino también detectar si el mismo constituyó una importante herramienta que tendió a fortalecer las democracias de los demás países que conforman el MERCOSUR.

La bibliografía existente acerca de los procesos de integración y cooperación entre los Estados, hace referencia a las relaciones identificables entre tipo de régimen político (democracia) y el diseño de la política exterior. Se intenta demostrar que existe una relación entre la forma de gobierno y la conducta exterior de los Estados respecto de otras unidades políticas. Si bien la mayor parte de los estudios e investigaciones centran su análisis en las democracias industrializadas con gran énfasis en el proceso de integración europeo, en nuestra región la bibliografía comenzó a desarrollarse con la transición democrática, en donde se incorpora la variable régimen político al análisis de la política exterior de los Estados.

El período de estudio que se analizara será desde la llegada de la democracia en Argentina (1983), hasta el fin del primer mandato del gobierno

justicialista (1994). Durante el gobierno del Dr. Alfonsín se analizara el proceso de integración argentino-brasileño, mientras que durante la etapa de la administración Menem, se analizara el proceso de integración argentina-Mercosur.

Los supuestos de trabajo son en primer lugar que el tipo de régimen influye en el diseño y orientación de política exterior de un país. En segundo lugar la formulación de la política exterior, de un país con tipo de régimen democrático, va a variar en sus objetivos de acuerdo al subtipo de régimen que tenga, sea una democracia no consolidada o una democracia consolidada. Es decir, al obrar por ejemplo en una democracia no consolidada los principales actores políticos toman ciertas consideraciones que no tomarían en otras circunstancias. En tercer lugar, el subtipo de régimen democrático (democracia consolidada o democracia no consolidada) influye en la orientación y particularidad del proceso de integración.

El fundamento teórico de este trabajo se basará en el modelo kantiano. El cual establece una relación entre paz y democracia, en otras palabras, supone que la democracia representa un requisito indispensable para alcanzar la paz, en el sentido de paz liberal kantiana, debido a que la consolidación del principio de la libertad en el interior de cada Estado, el cual se encuentra garantizado por el derecho constitucional, imprime un sentido de respeto en las relaciones exteriores de los países que cumplen con esa condición esencial, es decir, pareciera que la Democracia imprime cierto estilo en la manera en que cada Estado acciona en el sistema internacional. Esto último estaría relacionado con la reducción de la perspectiva de amenaza entre democracias, y que los conflictos armados provocarían enormes males para los ciudadanos de los países involucrados e implicaría innumerables pérdidas y costos de diversa índole, como consecuencia de la interrupción de los intercambios económicos. Con lo cual la prosperidad económica entre ellos cementada sobre las bases de la democracia, la cual otorgaría incentivos para no recurrir a la fuerza y desistir de políticas de autarquía económica

Para analizar como influyo el proceso de integración en la consolidación democrática se analizara dicho proceso dividiéndolo en dos etapas, democracia no consolidada y democracia consolidada.

Durante la primera etapa, la cual varia en el tiempo según el país, los gobiernos democráticos diseñaron una estrategia de inserción internacional que proteja las instituciones representativas. La idea era que el aislamiento favorecía la inestabilidad institucional, los ensayos golpistas y las practicas autoritarias mientras que la presencia activa del país en el campo internacional contribuía a proteger el orden constitucional.

Se analizara por qué durante la etapa de democracia no consolidada, la búsqueda de la paz interna guió un segmento significativo de la estrategia de inserción internacional del gobierno radical. Ante la posible amenaza de reversión autoritaria, el gobierno radical intento hacer de la política exterior un instrumento de protección y consolidación de la democracia. Con lo cual los primeros pasos en la integración con Brasil, podrían interpretarse como la búsqueda de apoyo externo para el fortalecimiento de la gobernabilidad y del régimen democrático.

Por otra parte se vera como el proceso de integración en el Cono Sur se constituyo en un mecanismo que tendió a preservar y sobre todo a consolidar los sistemas políticos constitucionales de los países que lo conforman.

Comenzare desarrollando el liberalismo democrático prestando atención en la incidencia del tipo de régimen sobre la política exterior del país. En este orden de ideas, lo que se afirmara es que las normas y valores democráticos compartidos ayudan a cimentar lazos de mutuo entendimiento, respeto y prudencia entre los gobiernos. La forma pacifica de resolver los conflictos a nivel interno, es considerada como moralmente superior a aquella que involucra el uso de la fuerza; siendo consecuente el mismo principio el que regula el comportamiento externo de los Estados democráticos. Esto supone concebir un proyecto común sobre la base de un pasaje gradual hacia formas

de cooperación cada vez mas abarcativas, entre los actores involucrados. Esencial en este proceso es el respeto al individuo; lo que sustenta la acción del Estado frente a sus pares, sea representativa y concordante con, la visión de los ciudadanos.

Luego explicare lo que entiendo por democracia, tomando como referencia la definición de Dahl¹. Con este punto de partida utilizare un marco analítico que permita diferenciar una democracia consolidada de otra no consolidada, las democracias a distinguir pueden separarse en el tiempo, es decir la forma de democracia en un mismo país en distinto momento, y en el espacio, es decir las formas de democracia en diferentes países.

Seguidamente definiré lo que entiendo por integración, y expondré las principales teorías sobre la integración, no con la idea de descartar una y elegir otra, sino para tomar ciertos aspectos de cada una para analizar el proceso de integración en el Cono Sur. Cabe aclarar que las mismas fueron desarrolladas para analizar el proceso de integración europeo, pero bien pueden ser utilizadas para comprender el proceso de integración en el Cono Sur. Se han esbozado muchas teorías para hacer frente al tema de la integración, las cuales se agrupan en tres paradigmas²: el supranacional, el estatocéntrico y el sincrético. Dentro del primero se encuentran la visión federalista, el funcionalismo y el neofuncionalismo

En el capítulo 2 se analizará el proceso de integración a partir de los paradigmas de integración tanto en su aspecto político-institucional, como económico y social.

En el capítulo 3 se analizará la administración Alfonsín, tanto en materia de política interna, como externa. El objetivo en este punto es ver por qué la

¹ Robert Dahl, "Poliarquía", Madrid, Tecnos 1980

² Los paradigmas son posiciones intelectuales acerca del estado de una cuestión en algún discurso teórico que prevalece entre quienes conforman la comunidad científica en un periodo dado y tiende a dar forma a su pensamiento colectivo y a sus prioridades de investigación individual, según O'Neill Michael, "The Politics of European Integration", Edit. TECNOS, 1996, pag. 6

consolidación de la democracia fue el objetivo privilegiado en la agenda del gobierno radical.

El análisis de la política interna del gobierno radical nos permitirá comprender por qué dicha administración dio prioridad al fortalecimiento de las instituciones representativas al momento de formular su relacionamiento con el mundo. Que dicho gobierno pusiera la política exterior al servicio de la consolidación democrática es lo que explica el contenido y la forma básica de su relacionamiento con América Latina y Europa, así como también del tratamiento de los principales conflictos de soberanía. El proceso de integración con Brasil se encuentra enmarcado dentro de esta estrategia.

En el capítulo 4 se analizará la administración Menem. Si la paz política fue el objetivo privilegiado del gobierno radical, el progreso económico será el objetivo privilegiado del gobierno peronista. Una vez consolidada la democracia, la administración Menem desechó las prevenciones antiautoritarias para diseñar su orientación internacional. A partir del análisis de los capítulos 3 y 4 se explicaría la acción externa de un país no es solo su tipo de régimen (democracia – autocracia) sino también su subtipo de régimen en este caso democracia no consolidada (gobierno radical), democracia consolidada (gobierno justicialista).

El hecho de analizar la situación política que debió atravesar el gobierno radical y la primera parte del gobierno justicialista nos servirá para comprender cuales era los dilemas y oportunidades que tuvieron ambos gobiernos a la hora de encarar el proceso de integración.

En el capítulo 5 se describirá cuales fueron los primeros pasos del MERCOSUR, que impulso a los presidente Alfonsín y Sarney a desarrollar una estrategia en forma conjunta, por qué el proceso de integración fue percibido como funcional a la hora de dar respuesta a los problemas de gobernabilidad, en un contexto de Guerra Fría donde ambos países necesitaban reestructurar sus economías y dar una respuesta al tema de la deuda. Es importante ver en

este punto el rol de las presiones estructurales o factores externos, así como también la influencia de los factores internos, y como esto influyo en la estrategia desarrollada por ambos países.

Además se analizara cual fue el significado estratégico que tuvo para Menem el MERCOSUR, a partir de la consolidación democrática argentina. Como se verá la subordinación de los militares a la autoridad civil durante el gobierno de Menem le permitió a la administración justicialista orientar su política exterior a un claro objetivo: el interés nacional definido en términos económicos. En otras palabras, si para el gobierno radical la integración con Brasil estaba enmarcada dentro de la lógica de la consolidación democrática y por lo tanto era visto en términos políticos más que económicos. Para el gobierno justicialista al MERCOSUR se lo percibía como una alianza estratégica en donde se priorizaba los beneficios y se buscaba dar respuesta a los dilemas de inserción internacional en un contexto de globalización en donde los factores estructurales habían cambiado.

Dentro de este capítulo se analizara como el MERCOSUR se constituyo en un mecanismo que tendió a preservar y sobre todo a consolidar los sistemas político constitucionales de los países que integran el bloque.

En el capítulo 6 realizare un breve análisis de los procesos e integración que precedieron al MERCOSUR, a fin de considerar las causas por las cuales los resultados alcanzados por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en el marco del MERCOSUR, difieren sustancialmente de los alcances de los intentos anteriores. Para poder explicar esto se analizara desde el punto de vista histórico la vinculación entre tipo de régimen y diseño de política exterior en América del Sur. Lo que plantearé es que estas divergencias encuentran su explicación en el hecho que el proceso de integración actual se vio impulsado por metas muy diferentes a las que había promovido los demás proyectos anteriores y fundamentalmente se desarrollo en un escenario democrático.

Finalmente daré mis conclusiones

Capítulo 1

1.1 Teorías de Democracia:

La concepción kantiana acerca de la naturaleza esencialmente pacífica, armónica y estable entre naciones que comparten la misma constitución republicana, puede ser de gran utilidad para comprender los motivos e intenciones que subyacen en los procesos de integración en general y del MERCOSUR en particular.

Kant señala que la constitución de todo Estado que aspire a la *pax perpetua* debe ser una república, en el sentido kantiano de la palabra. La constitución republicana, para Kant, es la establecida según los principios: “primero, de libertad de los miembros de una sociedad (en cuanto hombres); segundo, de dependencia de todos de una legislación común (en cuanto súbditos); y tercero, de conformidad con la ley de igualdad de éstos (en cuanto ciudadanos)”. Esta constitución es según Kant, “la única que deriva de la idea de contrato originario y sobre la que tiene que fundarse toda legislación jurídica de los pueblos”. El republicanismo, se contrapone al despotismo. “Es el principio político de la separación del poder ejecutivo (gobierno) del legislativo”, mientras el despotismo es el principio de la ejecución arbitraria por el Estado de leyes que él mismo se ha dado, con la que la voluntad pública es manejada por el gobernante como su voluntad particular.³

Kant usaba la expresión “republicana” en un sentido un tanto idiosincrático. Estaba yuxtapuesto a gobierno despótico, no monárquico. Las propiedades que la definían eran las restricciones constitucionales sobre el ejercicio del poder, mecanismos representativos que ligaran a las autoridades al público y a un gobierno responsable basado en una separación de poderes. Kant mencionó explícitamente que tal régimen podía ser encabezado por un

³ Truyol, Antonio “A modo de introducción, la Paz Perpetua de Kant en la historia del derecho de gentes”, en “La paz y el ideal Cosmopolita de la Ilustración”, comp. Aramayo, R., Muguerza, J., Roldán, C., Madrid, Edit. Tecnos, pag. 25

rey y expreso una fuerte antipatía a la participación de las masas en el gobierno

Esta exigencia de la adopción de la forma republicana de gobierno, entendida como régimen representativo y basado en la división de poderes, es significativa. Responde a la necesidad de una homogeneidad constitucional fundamental que evite distorsiones susceptibles de convertir la federación en despótica.⁴

Uno supone, partiendo del enfoque kantiano, que la democracia representa un requisito indispensable para alcanzar la paz. Lo central de su argumento son dos proposiciones claves: En primer lugar que no sería probable que los gobiernos que se deben a sus ciudadanos, iniciaran la violencia armada contra otro estado. Esto se debe a que los que pagarían el precio personal mas alto, esto es la muerte en combate, resistirían la tentación de las elites no combatientes para explotar las ventajas momentáneas de poder sobre sus adversarios. “ Si es preciso el consentimiento de los ciudadanos para decidir si debe haber guerra o no, nada es más natural que se piense mucho en iniciar un juego tan maligno, puesto que ellos tendría que decidir por si mismo todos los sufrimientos de la guerra (como combatir, costear los gastos de la guerra con su propio patrimonio, reconstruir penosamente la devastación), por el contrario, en una constitución en donde el súbdito no es ciudadano (forma de gobierno despótica), la guerra es la cosa más sencilla del mundo , porque el Jefe de Estado no es un miembro del Estado sino su propietario, la guerra no le hace perder los mas mínimo de sus banquetes, cacerías, palacios de recreo, etc., y puede, por lo tanto decidir la guerra, como una especie de juego , por causas insignificantes y encomendar la justificación de las mismas al siempre dispuesto cuerpo de diplomáticos.⁵

En segundo lugar los ciudadanos de un gobierno republicano/democrático serían probablemente mas libres de involucrarse en intercambios económicos extensivos con potenciales adversarios militares y,

⁴ Ibid, pag. 26

por lo tanto, resistirían cualquier recurso de violencia que pudiera interrumpir las ganancias de tales intercambios. Según Kant un gobierno civil, constitucional y responsable haría irrelevante la disparidad en capacidad de poder entre los países e incrementaría la interdependencia y, por lo tanto el comportamiento cooperativo y respetuoso de la ley entre países.

Por otra parte si uno estudia la historia a partir de la formación de los Estados, se verá que los estados democráticos han estado involucrados, proporcionalmente, en tantas guerras como los estados autocráticos, sin embargo los estados liberales y democráticos no pelean entre sí. Existen muy pocos casos en donde se han dado conflictos armados entre estados con gobiernos constitucionales. Con lo cual uno podría sostener que las democracias tienden a la cooperación entre ellas y que difícilmente se desate un conflicto armado entre gobiernos constitucionales. A partir de esta preposición se podría deducir que el tipo de régimen (democracia – autocracia) determina la política exterior de los estados.

Sin embargo América del Sur tiene ciertas particularidades que la diferencian de otras regiones del mundo. “Una de las paradojas latinoamericanas ha sido que esa tradición pacifista haya prosperado en un continente en tanto sentidos tumultuosos. Durante la mayor parte de su vida independiente todas las repúblicas se mantuvieron en estado de agitación y violencia. Sin embargo no parece haber correlación entre la turbulencia al interior de los estados y las confrontaciones entre ellos. En poco menos de dos siglos se han producido muchas colisiones interestatales que las que podrían haberse esperado habida cuenta de la frecuencia e intensidad de los enfrentamientos domésticos. Esta particular circunstancia desmentiría o, al menos, obligaría a reformular las tesis que sostienen la existencia de una alta correlación entre violencia interna y violencia exterior o aquellas que vinculan a los regímenes autoritarios con guerra interestatales.”⁶

⁵ Pereda, Carlos, “Sobre la consigna, hacia la Paz perpetuamente”, ob. cit. pag., 92