

Sergio Eissa

Hielos Continentales

La política exterior argentina en los '90



CAEI Centro Argentino
de Estudios
Internacionales



A mis padres, Noemí y José, por todo el esfuerzo que hicieron para que yo estudiara.

A la Universidad Pública que me permitió estudiar.

A Cecilia, mi colega, amiga y compañera en el camino de la vida.

A mis dos soles, Mercedes e Iara, para que sigan sonriendo.



“...dejadme contar al mundo, aún ignorante, cómo ocurrieron estas cosas.”¹

INTRODUCCIÓN

El 3 de junio de 1999 la Cámara de Senadores de la República Argentina y la Cámara de Diputados de la República de Chile aprobaron en forma simultánea un Tratado por el cual se fijaron los criterios para la demarcación de la frontera en el sector de Hielos Continentales. Este Tratado, que fue firmado por los Presidentes Carlos Saúl Menem de Argentina y por Eduardo Frei de Chile el 16 de diciembre de 1998; puso fin a un largo proceso iniciado a principios de la década del '90. Este tuvo su primer punto culminante cuando los Presidentes de esos países, Carlos Saúl Menem y Patricio Alywin, firmaron, el 2 de agosto de 1991 en Buenos Aires, un Acuerdo por el cual se intentó poner fin a la delimitación de la tercera frontera más extensa del mundo. Dicho instrumento legal buscó resolver, sobre un total de veinticuatro puntos, veintidós de acuerdo a las recomendaciones de la Comisión Mixta de Límites; sometió a un arbitraje, a cargo de un jurado latinoamericano, a Laguna del Desierto; y dejó en manos de un acuerdo político entre las partes, el sector comprendido entre el Cerro Fitz Roy y el Cerro Daudet, para demarcar la frontera en el área de los Hielos Continentales. Sin embargo, este último punto fue ampliamente rechazado por casi todos los sectores políticos y académicos, lo cual finalmente condujo a una nueva etapa y a una nueva decisión, que contó con la aprobación del Congreso en la fecha citada al inicio del párrafo.

El presente libro estudia el proceso de toma de decisión que llevó, en una primera instancia, a la adopción de una **Poligonal** y en una segunda, al trazado de lo que se dio en denominar **la línea Ferrari Bono**, como solución al problema

de delimitación en el sector de Hielos Continentales, poniendo el acento en las variables internas que influyeron en las vicisitudes que culminaron con la aprobación de la segunda alternativa.

El análisis del *cómo* y los *quiénes*² permitirá indagar en los *por qué*: en las causas que influyeron en las decisiones de cada una de las etapas del proceso.

Pero seguir este camino conlleva un riesgo. Un riesgo porque, como señala Russell (1990), encarar un estudio de este tipo lleva al autor a tener que indagar en un terreno de difícil acceso, dado que los actores de este "drama" no siempre están dispuestos a echar luz sobre las decisiones que han tomado. A esto se suman, las controversias públicas y no públicas que se han originado y que surgen siempre que se trata un tema que afecta la pérdida o no de territorio en manos de otro país; lo que en su conjunto provoca que los principales protagonistas de este "acto", prefieran seguir manteniendo oculto, ante la opinión pública, el guión de la obra que se ha llevado a cabo.

Cabe aclarar que el presente trabajo, no abre juicio sobre los resultados del proceso de toma de decisión. Es decir, si solucionó aquello que le había dado origen o si era la solución técnicamente correcta; si no más bien, se indaga en los problemas y cuestiones *internas* que llevaron a que la delimitación de la frontera argentina - chilena se introdujera en la agenda, desencadenara el proceso estudiado y culminará en la solución adoptada.

Así, para poder llevar adelante este estudio, se recurrió a la investigación bibliográfica, una búsqueda en diarios, revistas y actas de las sesiones de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa y del plenario de la Cámara de Diputados de Argentina y a entrevistas a distintos actores.

El libro está estructurado en tres grandes partes. La primera desarrolla los elementos teóricos necesarios para el análisis del proceso de toma de decisión. En la segunda parte se efectúa el análisis del proceso de decisión. Mientras que en la tercera se exponen las conclusiones.

Iniciemos pues, la primera etapa del viaje que nos servirá de "guía" para el análisis del proceso de toma de decisión.

CAPITULO PRIMERO: LINEAMIENTOS CONCEPTUALES

1) Consideraciones teóricas

· Variables internas y externas

Mientras en el resto del mundo, ya desde los años '50, se intentaban establecer relaciones causales entre los factores internos y externos y la acción de los Estados; en Latinoamérica, aún en fechas recientes, los estudios sobre política exterior tendían más a describir que a explicar las acciones exteriores de los países. Si bien, el retorno a la democracia y el creciente protagonismo de los países de la región incentivaron la producción académica; los análisis sobre política exterior continuaron trabajando con enfoques y marcos conceptuales que eran utilizados universalmente y que no tenían en cuenta las particularidades regionales. A partir del boom académico producido en la disciplina en los años '80, se incorporaron las perspectivas teóricas que analizaban la vinculación existente entre el contexto interno y el externo. Si bien en la actualidad, la proliferación de actores transnacionales, la interrelación entre actores oficiales y no oficiales de otros Estados con los nuestros, la interdependencia económica y el creciente flujo de información, han hecho esa diferencia poco determinante; la distinción analítica entre variables externas e internas continúa siendo una herramienta analítica de utilidad.³

Así, a los fines del presente análisis se sigue la clasificación de Russell (1991: 3 - 6 y 1990: 257) que distingue entre:

Variables Internas	Variable Externa
Individuales	Sistémica
Rol	
Gubernamentales	
Sociales	

Las **variables individuales** se refieren a las características de los encargados de formular y ejecutar una política. Estas variables "reúnen creencias individuales, imágenes, valores, capacidades, actitudes, talentos y experiencias previas". Estas variables son importantes porque según Tomassini (1990: 220), han servido "para reforzar la conciencia de que estos elementos perceptivos y actitudinales son un elemento importante de la conducta de los actores individuales en el proceso decisorio, e incluso en la dinámica de grupo que se genera al interior de las instituciones que intervienen en dichos procesos".

Las **variables de rol** "son las que hacen que los actores respondan a, y mantengan, ciertos patrones de comportamiento con independencia de sus características individuales, debido a que estas últimas son filtradas y atenuadas por las normas y expectativas que las culturas, sociedades, instituciones y grupos atribuyen a un rol particular".

Las **variables gubernamentales** incluyen “las prácticas institucionales y todos los aspectos de la estructura gubernamental que limitan o fortalecen las elecciones que realizan los tomadores de decisión”.

En cuanto a las **variables sociales** debemos tener en cuenta: 1) factores políticos internos, como ser el régimen político y de gobierno, sistema electoral, partidos políticos, opinión pública, entre otros, 2) factores culturales, como ser el sistema de creencias y de valores predominante en una sociedad, 3) factores económicos y factores sociales, tales como los niveles de participación y estratificación social.

Finalmente, las **variables sistémicas** comprenden “todos los factores humanos y no humanos externos que influyen en las decisiones de política exterior”; como por ejemplo, las acciones de otros Estados, situación geográfica, orden internacional, entre otras.

De esta manera, en este libro se pondrá el énfasis en las variables internas que pudieran haber incidido en el proceso de toma de decisión sobre los Hielos Continentales.

- Política exterior como política pública

A los fines de este análisis se entenderá que la política exterior es, siguiendo a Roberto Russell (1990: 255), “la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables - político/diplomático, militar/estratégica y económica - y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral”. En este sentido, se considera a la misma como una política pública, en dónde interactúan, durante su diseño e implementación, actores internos - sociales y políticos - y externos en un “escenario” moldeado

por las variables que se han señalado en el apartado precedente.

En efecto, Robert Putnam (1988: 432) sostiene que para estudiar los determinantes internos de la política exterior debe ponerse especial énfasis en los partidos políticos, actores sociales, grupos de interés (económicos y no económicos), legisladores, opinión pública, elecciones, prensa, y no únicamente en los agentes del poder ejecutivo y en las instituciones. Esto implica descartar la noción de que la política exterior es la acción producida por un Estado, pensado como un actor racional y monolítico. Pese a esta última aclaración, debe quedar claro que, si bien en el proceso de toma de decisión intervienen actores sociales y estatales, articulados en un complejo mecanismo social de interacciones e influencias mutuas, en el caso de la política exterior, la decisión final y la implementación, queda a cargo del actor estatal.

En síntesis, se sostendrá que la política exterior como política pública será el resultado final del proceso de toma de decisión, originado, como veremos enseguida, en una situación problemática, que se ha introducido en la agenda.

- El proceso de toma de decisión⁴

La política pública es el resultado final de un proceso de toma de decisión, el cual está dividido en varias etapas. Debe quedar claro que esas etapas sólo pueden ser separadas analíticamente, porque en "la realidad" el proceso suele ser desordenado y caótico y, cada una de sus fases suelen estar superpuestas, interactuando y retroalimentándose mutuamente (Aguilar Villanueva, 1993). Más que obedecer a un orden temporal, obedece a un orden lógico, que los analistas construimos para estudiar el tema.

En general, los autores sostienen que el **reconocimiento del problema** constituye la primera etapa del proceso de toma de decisión. Los problemas son construcciones lógicas que estructuramos de tal manera que tengan una respuesta; es decir, que la solución sea parte de la definición del mismo. O dicho de otra manera, la forma en que se analiza el problema, sesga, recorta el abanico de soluciones posibles (Aguilar Villanueva: 1993).

Ahora bien, un problema para entrar en la agenda debe, antes que nada, transformarse en una cuestión pública. No todos los problemas entran en la agenda pública. Para ello éstos deben ser objeto de debate por parte de los actores sociales y políticos en cuanto a sus componentes, causas, consecuencias, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuanto a si requiere algún tipo de acción por parte de alguna agencia estatal. Luego, en este debate será importante, en un primer momento, el marco en el cual se desarrolla el mismo, porque son los acontecimientos sociales, entre ellos los económicos, y los actores sociales quienes se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecen su primera definición. Sin embargo, de esto no se sigue que la cuestión ingrese a la agenda del gobierno y menos aún que éste le dé tratamiento prioritario: **el Estado además de regular y de actuar como filtro de las cuestiones públicas, puede introducir las mismas en la agenda** (Aguilar Villanueva, 1993).

Como se ha visto más arriba, el Estado ejerce “un poder público en función de que, en última instancia, las políticas son fijadas e implementadas” por él (Repetto, 1998: 10 - 11). Pero debe recordarse que en el Estado intervienen diferentes agencias que compiten entre sí y donde la competencia también se desarrolla hacia el interior de las mismas, y con el resto de los actores, tanto internos como externos. Por ello, según Barbara Geddes (1994), si se desea saber y explicar las preferencias de un Estado con relación a las es-

trategias que desarrolla, es necesario saber *quienes* tienen el poder y, *qué* desean y *creen*. Para ello se debe ver al Estado como el conjunto de individuos que reflejan sus intereses; es decir, que los líderes políticos y los burócratas son individuos racionales que **intentan maximizar el éxito de sus carreras**. Entonces, las decisiones que tomen en materia de política pública, reflejarán sus intereses. Así, podríamos explicar las políticas del Estado como resultado de las *elecciones racionales* de los funcionarios que persiguen el *éxito de sus carreras* y que actúan dentro de determinados *marcos institucionales y contextuales*, que determinan los incentivos; es decir, las preferencias y comportamientos determinados por los requisitos para progresar impuestos por: a) el papel que desempeñan en el gobierno y por su b) pertenencia a partidos políticos, profesiones y “camarillas” de liderazgo que estructuran el acceso a los cargos en el gobierno. En el mismo sentido, Robert Putnam (1988) afirma que el actor que lleva adelante una negociación internacional tiene intereses personales y visiones políticas independientes de su electorado. Dicho autor sostiene que algunos de los motivos para que el negociador se comporte de esta manera pueden ser: a) incrementar sus recursos políticos o minimizar potenciales pérdidas a nivel doméstico; b) modificar el balance de poder en el ámbito doméstico y; c) seguir su propia concepción de interés nacional en el contexto internacional.

Como se dijo, **la identificación del contexto** se vuelve crucial para analizar la pertinencia y extensión del problema, y sus posibles efectos en caso de que no se lo incorpore a la agenda. En este sentido, evaluar qué criterios fueron utilizados para definir el problema, las personas y organizaciones afectadas o involucradas y cuáles son las restricciones de tiempo con las que se enfrenta el decisor, nos permiten analizar cómo el problema se convirtió en una cuestión pú-

blica e ingresó en la agenda de gobierno y los por qué de una decisión adoptada.

Una segunda etapa sería la **evaluación de las alternativas**, la cual va a estar en función de lo expuesto con anterioridad; es decir, en cómo fue definido el problema en la interacción entre los actores sociales y los actores políticos. Luego, a la hora de elegir una alternativa, el decisor considera consciente o inconscientemente al menos cinco factores en el momento de elegir la misma.

En el primero, se realiza una apreciación completa del proceso político, como así también de las interacciones institucionales y personas incluidas en el proceso. En el segundo factor, se tienen en cuenta las variables que el decisor puede manipular. Esto dependerá, fundamentalmente, de la ubicación del mismo en la estructura decisoria. En el tercero, se evalúa la importancia del problema; es decir, determina su prioridad a fin de evitar malgastar recursos. En el cuarto lugar, el decisor debe analizar la calidad y la cantidad de la información y si está haciendo una interpretación correcta de la misma. Finalmente, la personalidad del decisor constituye un factor relevante, especialmente en momentos de crisis.

En resumen, para que una cuestión entre en la agenda y reciba la atención del Estado, la misma debe ser de interés de la sociedad y/o del gobierno, dado que éste puede filtrar o introducir temas en la agenda gubernamental. Pero éste está compuesto de una pluralidad de actores que actúan en función de sus intereses y de los de sus agencias, e interactúan también con actores sociales y extranjeros. De esta manera, la evaluación de las alternativas y la selección de alguna de ellas va a estar en función de todo lo expuesto previamente.

Por último, y como se sostuvo en la introducción, el proceso de toma de decisión tuvo dos puntos culminantes. El fracaso en la implementación del primero condujo al segundo. Por ello, es importante estudiar cuales pueden ser las causas del éxito o del fracaso en la implementación de una política.⁵

En este punto se tendrán en cuenta tres factores. El primero se denomina **fuentes de política** y en un régimen democrático éstas derivan del Poder Ejecutivo, del Legislativo, de la interacción entre ambos y de los niveles más altos de la burocracia estatal. Es importante tener en cuenta las distintas fuentes, porque las mismas tienen distintos roles, poderes y funciones en el gobierno, lo cual define su capacidad para definir, seleccionar y ejecutar una política determinada. **Por otra parte, las distintas fuentes no siempre se complementan para la materialización de las políticas. Por lo tanto, "en algunos casos, hay oposición entre ellas, lo que naturalmente afecta su ejecución, aún cuando las opciones estén claramente definidas"**.

El segundo se denomina **claridad de la política** y se refiere a que cuanto más precisa sea la definición del objetivo de la política, más probable es que la concreción de ésta se haga en armonía con la intención original y mayor es, por ende, la posibilidad de que sea ejecutada completamente. Por el contrario, la implementación de la política falla cuando en las instancias superiores de decisión de los gobiernos hay confusión respecto a la misma o cuando hay distintos sostenedores de ésta, cuyo apoyo obedece a diferentes razones.

El tercero se denomina **apoyo para la política**. En este punto, se debe evaluar el interés que la política genera en los decisores originales, como así también, la cantidad de poder que tenga el decisor político y la voluntad real percibi-

da para usar ese poder para facilitar la ejecución. Casi todas las políticas se enfrentan a un marco muy variado de actores con intereses contrapuestos, los cuales pueden oponerse a la política en sí o a su ejecución. En este último caso tratarán de corregir la misma.

Como se verá, el análisis del caso será realizado distinguiendo las etapas que componen el proceso de toma de decisión, porque de esta manera es posible distinguir los elementos que se han señalado en esta primera parte: los actores que intervinieron en el proceso, sus motivaciones e intereses, y en definitiva, cuáles han sido las variables internas que desencadenaron y condujeron a las decisiones que se adoptaron.