

Situación estratégica del Mercosur a comienzos del siglo XXI

*Por Leonardo Pablo Hekimián**

I. Introducción

Nos toca escribir este artículo en momentos en que el proyecto denominado Mercado Común del Sur –MERCOSUR– se encuentra, una vez más, en una encrucijada. En efecto, hace pocos días se ha celebrado una nueva Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en Quebec, Canadá, en la que se ha establecido un proceso de negociación con fechas concretas de inicio, culminación, firma y entrada en vigencia de un eventual acuerdo para la constitución de un área de libre comercio continental. Dicha Cumbre viene a celebrarse apenas unos días después de cumplirse diez años de la firma del Tratado de Asunción que dio origen al MERCOSUR. No se piense que éste es un hecho meramente coyuntural que sólo merece mención en estas páginas por la aludida concomitancia temporal. Más allá de ello, el proyecto ALCA ha servido para poner a prueba la identidad del MERCOSUR como pocas cuestiones acaecidas en los últimos diez años.

* Abogado. Politólogo. Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas (UCA).

En este contexto, este artículo se propone describir aspectos relevantes de la situación estratégica en la que se halla el MERCOSUR un decenio después de su inauguración, procurando descifrar su perfil real y detallando los principales desafíos que se le presentan.

II. Presupuestos

La primera aclaración que merece el lector, antes de entrar propiamente en tema, radica en consignar por qué hablamos de “situación estratégica” del MERCOSUR. De las variadas definiciones de *estrategia* y sus vocablos vinculados, aquí se dirá que lo *estratégico* tiene que ver con aquellos rasgos de mayor relevancia para el proyecto bajo estudio. Es decir, se trata de describir el estado de una serie de variables seleccionadas que hacen al destino del proceso de integración regional del Cono Sur americano. Estratégico se dice, conforme una de las acepciones previstas por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, de lo que tiene importancia decisiva para el desarrollo de algo. De modo que buscaremos en este artículo lo estratégico del MERCOSUR en aquellas cuestiones que consideremos decisivas para su desarrollo. En este sentido, la definición de objetivos estratégicos comunes, la coordinación de macropolíticas, el acuerdo sobre un sistema jurídico-institucional acorde a un proceso de integración con pretensiones comunitarias, una verdadera regionalización de las relaciones externas del bloque, su relación con la seguridad estratégica regional, son desafíos de la índole que buscamos. La identificación de los intereses de los actores involucrados y los objetivos de mediano y largo plazo del proceso, no sólo en el ámbito económico sino también en el político, el social y el de la seguridad, es un paso fundamental para entender el probable destino de los desafíos citados.

Otra aclaración fundamental es que si el término MERCOSUR fuera entendido exclusivamente como la expresión formal surgi-

da del Tratado de Asunción de marzo de 1991, no revelaría todas las facetas del proceso de integración regional de esta parte del continente. Ciertamente es que, desde el punto de vista jurídico, MERCOSUR comprende un plexo normativo e institucional delimitado. Pero más allá de ello, al compás de un proceso de "deseconomización" notable desarrollado a lo largo de la última década, en nombre del MERCOSUR, asociándose a dicho término o casi utilizándolo como un pretexto, el proceso integrador se ha extendido de manera amorfa por los campos de la política, la academia, la cultura, la seguridad y muchas otras áreas no económicas del saber y el obrar. Por eso, cuando se habla de MERCOSUR con un enfoque político y estratégico, debe tenerse en mente un panorama multifacético que va más allá del ACE 18 y sus normas derivadas, aunque lo incluye de modo esencial.

En efecto, el MERCOSUR es un acuerdo de integración que, si bien se origina en un tratado de complementación económica destinado a crear un mercado común como el Acta de Asunción de marzo de 1991, ha generado una red de cooperación entre los países miembros y asociados que se extiende mucho más allá de la unión aduanera en formación. En consecuencia, a partir de aquí enfocaremos el análisis estratégico sobre una serie de ámbitos seleccionados, a saber: el macroeconómico, el de las relaciones exteriores y el de la seguridad regional en relación con el MERCOSUR, para cerrar con una serie de consideraciones sobre su perfil político, verdadera clave del futuro del proceso.

III. Los objetivos económicos del Mercosur

a) Los objetivos prescritos en el Tratado de Asunción

El Tratado de Asunción, suscrito el 26 de marzo de 1991 entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, te-

nía por objeto la constitución, a partir de 1995, de un “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR¹) entre los países miembros. Los Estados Miembros –que en conjunto hoy representan 200 millones de habitantes, más del 50% de la superficie de América Latina, un producto bruto de más de U\$S 900.000 millones y un comercio intra-regional de U\$S 17.000 millones (año 2000)– consideraron que *la integración es condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social*, siendo este el objetivo principal consignado en el tratado. También se busca promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y modernizar sus economías a fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Por todo esto, se reafirmó, en el Preámbulo la voluntad política de dejar establecidas las bases para una *unión cada vez más estrecha entre sus pueblos*.

La integración se vio, asimismo, como una respuesta adecuada a la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción en el ámbito mundial. Y todo esto se llevó a cabo considerando al MERCOSUR como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo progresivo de la integración en América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980, que instituyó la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI–. Este acuerdo regional tiene por objeto, más allá de su objetivo de largo plazo de constituir un mercado común que abarque a todos los países miembros, establecer una zona de preferencias arancelarias y un marco en el que se desarrollen acuerdos de complementación económica –ACE–, como lo es el MERCOSUR, inscripto propiamente bajo el rótulo ACE N° 18 en el registro de la Asociación².

1. “MERCOSUL” en portugués, que es el otro idioma oficial del Tratado, junto con el español.

2. Integran la ALADI: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

SITUACIÓN ESTRATÉGICA DEL MERCOSUR A COMIENZOS...

El desarrollo de los objetivos del Tratado de Asunción se pretende alcanzar mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de **gradualidad, flexibilidad, equilibrio y reciprocidad** de derechos y obligaciones entre los Estados. Solamente se reconocen diferencias puntuales de ritmo para el Paraguay y el Uruguay, referidas a las Listas de Excepciones al Programa de Liberación Comercial—productos excluidos temporalmente de la aplicación del programa de desmantelamiento arancelario y no arancelario—.

El Tratado, de duración indefinida, entró en vigor el 29 de noviembre de 1991, fijando un período de transición hasta que se constituyera el mercado común, que comprendía desde la entrada en vigencia hasta el 31 de diciembre de 1994. Por ello se ha dicho que este Tratado no es el “del” Mercado Común del Sur, sino “para” la constitución del MERCOSUR³.

En el marco de este Tratado, la conformación del mercado común implica—Art. 1—:

- **la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos** entre los países, a través de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- **el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial exterior común** con relación a las negociaciones con terceros Estados y a la coordinación

3. GREBLER, Eduardo, “O MERCOSUL institucional e a solução de controvérsias”, en *Boletim de Integração latino-americana*; Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, N° 12; Brasília; 1994; pag. 45.

de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;

- **la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales** entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes; y
- **el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes**, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Para lograr estos objetivos, los principales instrumentos que se previeron para la constitución del mercado común son –Art. 5–:

- **un programa de liberación comercial**, consistente en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero y sin restricciones no arancelarias;
- **la coordinación de políticas macroeconómicas** que se debería realizar gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias;
- **un arancel externo común**, en un nivel que incentive la competitividad externa de los Estados Partes; y
- **la adopción de acuerdos sectoriales**, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

b) Lo que es y lo que será

Un rápido balance del cumplimiento de estos acuerdos al cabo de diez años muestra la medianía que alcanzó. El progra-

ma de liberación comercial avanzó ininterrumpidamente, aunque aún persisten rubros exceptuados o bajo regímenes especiales. También hay un arancel externo común, pero una parte importante del universo arancelario permanece bajo regímenes de adecuación inconclusos, o directamente se ha dispuesto su modificación unilateral. Varios sectores productivos ya han alcanzado acuerdos sectoriales, negociados por los empresarios de los Estados Partes y homologados por los órganos del MERCOSUR. Sin embargo, este instrumento no ha servido para solucionar los problemas sectoriales más agudos ni se hallan ejemplos de concreción de acuerdos destinados a atender las cuestiones de futuro tal como preveía el Tratado de Asunción. Pero sin lugar a dudas, *la falta de coordinación de políticas macroeconómicas es una de las principales asignaturas pendientes del MERCOSUR, que incluso ha sido la causa mediata de las más serias crisis sufridas por el bloque.*

En estos días, el MERCOSUR cumple diez años, en medio de fuertes turbulencias económicas coyunturales. Los casi tres años de recesión y crisis económica en Argentina han provocado que el décimo aniversario del acuerdo comercial se presente con una ruptura temporal del esquema tarifario. Con la aceptación de Brasil, Argentina ha elevado los aranceles aplicados a la importación de bienes de consumo de fuera del MERCOSUR desde el 14% hasta el 35%, mientras que las tasas impuestas a la entrada de bienes de capital se reducen hasta el 0%. Pero ambos países —y por arrastre sus socios— ya han tenido varios desencuentros desde 1999, cuando la devaluación provocada por la apertura a la flotación del real brasileño provocó significativas dificultades de intercambio dentro del MERCOSUR.

Estas dificultades no pasan inadvertidas para las autoridades de los países miembros. Prueba de ello dieron los ministros de Relaciones Exteriores, Economía y Defensa de Argentina y Brasil cuando se reunieron en Buenos Aires del 26 al 28 de abril de 2000, en lo que se dio en llamar una cumbre “triministerial”.

El objetivo de la reunión fue el de formalizar una serie de acuerdos que se habían venido negociando en los seis meses anteriores –fundamentalmente a partir de que se confirmó el cambio de administración en Argentina tras las elecciones de octubre de 1999–, tendientes al llamado *relanzamiento del MERCOSUR* a partir del fortalecimiento de la relación argentino-brasileña.

Allí, en materia de **convergencia macroeconómica**, se decidió que a partir de septiembre de 2000, Argentina y Brasil tendrían procedimientos estadísticos comunes para medir y publicar sus cuentas nacionales. Ello fue considerado el primer paso para avanzar en la discusión de metas macroeconómicas comunes. Con tal objetivo, en la XIX Reunión del Consejo del MERCOSUR, celebrada en Florianópolis (Brasil) el 14 y 15 de diciembre de 2000, ante la presencia de los presidentes de los países miembros y asociados y del primer mandatario sudafricano en calidad de invitado, se alcanzó una Declaración Presidencial sobre **Convergencia Macroeconómica**, expresando el compromiso de alcanzar metas en materia de:

- **Inflación:** 5% entre 2002 y 2005; 4% en 2006 (hay un margen de excepción para Paraguay).
- **Deuda Pública:** no más del 40% del Producto Interno Bruto en 2010.
- **Déficit Fiscal:** no más de 3% del PBI (en 2002, aunque se aceptó que Brasil tenga un período de transición hasta el 2003, no pudiendo superar el 3.5% el año que viene).

En el mediano plazo, se contemplaría la posibilidad de avanzar hacia un régimen cambiario y monetario común. A estos efectos, se creó un Grupo Bilateral de Monitoreo Macroeconómico.

Si bien las **metas macroeconómicas** pautadas son un compromiso político sin consecuencias jurídicas directas, la mayoría de los analistas lo consideraron un paso positivo en el proceso

de integración, porque de hecho buena parte de las divergencias surgidas en los últimos dos años provinieron de las asimetrías macroeconómicas de los países miembros. La agencia internacional de prensa especializada en economía, Reuters, señaló en un cable que *la adopción por parte del MERCOSUR de metas macroeconómicas comunes es una fuerte señal de que el bloque comercial está buscando una estabilidad económica de largo plazo que contribuya a reducir el riesgo regional*. Incluso el presidente del Brasil se atrevió a decir, por primera vez, que si estas metas se cumplen pueden allanar el camino hacia una moneda común del MERCOSUR.

Sin embargo, no se previeron sanciones de ningún tipo ante el incumplimiento de una de las partes. Y la fijación del tipo de cambio —cuya divergencia entre Brasil y Argentina es notoria y ha sido causa mediata de conflictos comerciales— no ha sido objeto de acuerdo para su inclusión en las metas comunes. A esto debe sumarse la mayor divergencia que la situación económica argentina y las políticas que se están adoptando para enfrentarla puedan acarrear.

En resumen, para la Argentina y la subregión, el MERCOSUR ha significado desde el punto de vista económico un marco formidable de multiplicación de su comercio exterior y un canal de apertura de sus economías. En cuanto a lo que no se ha concretado en el ámbito económico en la medida esperada se destaca la armonización de políticas y el fortalecimiento de la unión aduanera como paso previo a la constitución del mercado común.

Claro que este análisis parte del presupuesto de que las partes mantienen el fin de constituir un mercado común. De no ser así, de pretenderse que el actual MERCOSUR se consolide como zona de libre comercio, ello significará un replanteo absoluto de medios y objetivos, lo cual implica deshacer una parte sustancial de los acuerdos alcanzados que ya hacen del bloque una unión tarifaria en formación.

IV. Las relaciones externas del Mercosur

a) El marco jurídico

Desde un comienzo, el MERCOSUR apareció como una entidad que, como un todo incluyente de sus partes componentes, se relacionó con terceros extra-subregionales.

Si bien desde la firma del Tratado de Asunción los países miembros del MERCOSUR firmaron acuerdos tipo “4+1” con terceros países y organismos internacionales –desde el pionero “Acuerdo del Jardín de las Rosas” con Estados Unidos en 1991–, es con el Protocolo de Ouro Preto (POP) que se afianza la capacidad jurídica de relacionamiento externo del MERCOSUR.

Por el Art. 34 del POP, se establece que el MERCOSUR tiene personalidad jurídica de Derecho Internacional. Esto implica que puede, en el uso de sus atribuciones, practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos y, en especial, contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias; también celebrará acuerdos de sede.

Así, desde el punto de vista orgánico, las atribuciones de representación externa del MERCOSUR se distribuyen de la siguiente manera. Corresponde al Consejo del Mercado Común (CMC):

- ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR; y
- negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Estas funciones pueden ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común (GMC).

Corresponde al recién mencionado Grupo Mercado Común:

- negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, por delegación expresa del Consejo del Mer-

SITUACIÓN ESTRATÉGICA DEL MERCOSUR A COMIENZOS...

cado Común y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países, grupos de países y organismos internacionales;

- el GMC puede proceder a la firma de los mencionados acuerdos, cuando disponga de mandato para tal fin; y
- también puede delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del MERCOSUR, cuando sea autorizado a ello por el Consejo del Mercado Común.

b) En el terreno fáctico

Entre los acuerdos y proyectos de acuerdo que se han desarrollado hasta ahora, hemos de destacar algunos casos principales. En junio de 1996 y febrero de 1997, se firmaron sendos acuerdos de libre comercio entre el MERCOSUR y Chile, por un lado, y Bolivia, por el otro. Esto ha convertido a ambos países en “asociados” al MERCOSUR. A partir de allí, se ha hablado frecuentemente de “MERCOSUR ampliado”, para referirse a los cuatro países incluidos en la unión aduanera más los dos con los que se está formando una zona de libre comercio. Sin embargo, los seis países han desarrollado en más de una oportunidad acciones o proyectos comunes en otros terrenos no económicos, tales como la declaración del MERCOSUR ampliado como “zona de paz”.

También existe un acuerdo marco para la creación de una zona de libre comercio con la Comunidad Andina (abril de 1998), por el cual hoy se sigue negociando un programa de desgravación arancelaria. Sin embargo, en esta relación la negociación bloque-bloque se ha visto complicada por los intentos individuales de países miembros de solucionar su “patrimonio histórico” con la contraparte. Concretamente, Bolivia negoció su acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR

por fuera de la Comunidad, lo mismo que pretendería ahora Venezuela. Por otra parte, Brasil llegó a un acuerdo para renovar sus preferencias arancelarias con los países andinos antes que los demás países del MERCOSUR, aunque siempre se adujo que esto se hacía para facilitar una negociación conjunta de la futura zona de libre comercio.

En el ámbito americano, en junio de 1991 —el Tratado de Asunción aún no había sido ratificado—, el MERCOSUR debutó en las relaciones internacionales cuando se firmó el primer acuerdo tipo “4+1” con los Estados Unidos de América. Se trató de un acuerdo relativo a un consejo sobre comercio e inversión, de escasa incidencia práctica, pero significativo como primer paso del MERCOSUR como entidad subregional⁴.

Sin embargo, el megaproyecto que se da en el área hemisférica es el de creación de un área de libre comercio para las Américas (ALCA).

A partir de las recientes reuniones hemisféricas de ministros de comercio exterior (Buenos Aires) y jefes de Estado y de gobierno (Quebec), se acordó que el 1º de enero de 2005 deben haber concluido las negociaciones para constituir el ALCA, y antes del 31 de diciembre de ese año, el acuerdo debe estar ratificado por los Poderes Legislativos y puesto en vigencia. La negociación por la reducción de aranceles se iniciará formalmente el 15 de mayo de 2002.

En el ALCA los interlocutores son los países americanos individualmente considerados. Sin embargo, el MERCOSUR como bloque no es ajeno a esta negociación, como uno de los principales acuerdos de integración económica subregional del hemisferio. De hecho, subyace a la negociación un fuerte debate acerca

4. Trazando un paralelo histórico absolutamente discrecional, uno podría recordar que la Argentina independiente firmó su primer acuerdo internacional significativo con Gran Bretaña, la potencia hegemónica de la época.

de la interpretación de la teoría de los *building blocks*. Esto es, si el ALCA debe construirse a partir de acuerdos entre los bloques subregionales existentes o si el ALCA se presenta como instancia superadora, destinada a absorber los acuerdos subregionales que ya habrían servido para cumplir una primera etapa de apertura de las economías nacionales. Huelga decir que la identidad propia del

MERCOSUR se refuerza en el primer supuesto en tanto que se diluye en el segundo.

En diciembre de 1995, en Madrid, el MERCOSUR firma con la Unión Europea un acuerdo marco interregional, a fin de establecer un mecanismo de diálogo

político y avanzar en la concreción de una zona de libre comercio en el mediano plazo (tentativamente en el 2005).

Anunciado estruendosamente, este acuerdo pareció diluirse con el tiempo. Es que en el terreno estrictamente comercial, para alcanzar un acuerdo operativo de libre comercio, las partes se topan con un escollo fundamental, que radica en las restricciones que se le presentan a la producción agropecuaria sudamericana para acceder al mercado común europeo. La Política Agrícola Común de la UE, basada en subsidios y barreras pararrancelarias, ha sido una traba permanente en la negociación.

No obstante, el MERCOSUR y la UE han avanzado en sucesivas rondas de negociación. En la última semana de marzo de 2001, representantes de ambos bloques celebraron en Bruselas su cuarta ronda de negociaciones. Los negociadores acordaron intensificar las conversaciones con el objeto de comenzar a acordar sobre liberación de tarifas y servicios a partir de julio de este año, en ocasión de una quinta ronda que tendrá lugar en la ciudad de Montevideo. La reflexión posterior a la reunión por parte de negociadores del MERCOSUR es que ahora los resultados

La posición oficial de Argentina es la de participar en este proceso negociador en forma coordinada con sus socios del MERCOSUR.

de las conversaciones previstas sobre aranceles y barreras no arancelarias podrían ser significativos. El progreso paralelo del proyecto ALCA, los intereses europeos en materia de inversión en la región y la creciente crisis del mercado ganadero europeo a partir de las epidemias de “vaca loca” y aftosa, son seguramente elementos coadyuvantes a este incipiente avance de las negociaciones.

En diciembre de 2000 se firmó un acuerdo marco entre el MERCOSUR y Sudáfrica por el que se establecieron las bases para la negociación a partir del año que viene de un área de libre comercio entre ambos. Esta relación bilateral es de importancia estratégica como elemento contribuyente a una hipótesis de confluencia de los actores relevantes del Atlántico Sur, excluidas las potencias extra-regionales con presencia en la zona, o eventualmente Sur-Sur si se sumaran países de Oceanía.

También existen acuerdos de comercio e inversión o cooperación institucional con Canadá, el Mercado Común Centroamericano, Israel, Japón, y el Banco Interamericano de Desarrollo. Y, finalmente, recordemos que los países del MERCOSUR también han buscado actuar coordinadamente en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio.

c) Estrategia acordada para las relaciones externas del MERCOSUR a mediano plazo

Allá por 1995, los países del MERCOSUR definieron implícitamente una “política exterior” del bloque, sobre la base de una estrategia de “círculos concéntricos”, a partir del objetivo de consolidar el bloque tanto como actor en el escenario internacional como en el marco de las negociaciones para la conformación de un área de libre comercio hemisférica o de un acuerdo interregional con Europa.

En primer lugar, la afirmación del perfil externo y la profundización del bloque no debería excluir, para los actores analizados, la **extensión del bloque a socios afines que se avengan a aceptar sus características fundantes**. En este espectro se incluye a todos los países sudamericanos integrantes de ALADI. De hecho, ello fue lo que se intentó con la adhesión de Chile y Bolivia como países asociados, lo cual se buscaría extender a Venezuela y finalmente a toda la Comunidad Andina. Sin embargo, ya hemos señalado las dificultades técnicas y políticas que se presentan en este proceso de ampliación.

En un segundo círculo, aparece la **concreción de acuerdos interregionales** de diversa entidad. El acuerdo con la Unión Europea y lo que en su momento era la posibilidad de un acuerdo con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y hoy ha derivado en el proyecto ALCA, se ubican en este área.

Un tercer círculo estaría conformado por **acuerdos de cooperación** de diversa índole con terceros mercados extra-regionales, como los mencionados anteriormente. Finalmente, el escenario OMC sería el círculo más amplio de actuación del MERCOSUR.

Pero en el ámbito de las relaciones exteriores del MERCOSUR, también se advierten diferencias de percepción entre los países integrantes del proceso, que pueden dificultar la **articulación como bloque**. La negociación del ALCA es ilustrativa a este respecto.

La posición oficial de Argentina es la de participar en este proceso negociador en forma coordinada con sus socios del MERCOSUR, que han mantenido una postura única desde el inicio de este proceso. El principal objetivo del bloque es la defensa de una negociación integral y gradual, abarcativa de todos los temas que forman parte de la agenda multilateral, criterio que ha sido aceptado a través del principio del *single undertaking*, por el cual "nada está acordado hasta que todo esté

acordado”, evitando la adopción de acuerdos sectoriales interinos que pudieran atentar contra el equilibrio del acuerdo final⁵.

Sin embargo, la clase dirigente argentina no parece haber superado del todo un dilema que tiene aproximadamente una década. Esto es, en los años 1992-1994 se advertía en los debates académicos y hasta entre funcionarios una disyuntiva entre profundizar el MERCOSUR o buscar la adhesión al recién creado Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA conforme su sigla en inglés). La primera opción pareció afirmarse cuando se impulsó y se firmó el Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994) y otros acuerdos que significaron un paso —acotado— hacia la profundización del MERCOSUR.

Hoy, argumentos similares vuelven a escucharse en torno a un supuesto debate ALCA *versus* MERCOSUR. Es cierto que en instancias oficiales de negociación la Argentina ha actuado y votado en consenso con sus socios del MERCOSUR, pero no puede dejar de señalarse la incertidumbre que generan declaraciones no oficiales mas de importantes funcionarios que parecen sugerir que el ALCA sería una instancia superadora del MERCOSUR, y no complementaria como ha sido hasta ahora la postura del bloque. En realidad, el problema argentino radica en la dificultad que tiene la clase dirigente para fijar políticas acordes con su objetivo estratégico de mantener una especie de balance entre la alianza regional con Brasil y el alineamiento adoptado con la superpotencia hemisférica y mundial.

5. Opinión remitida por la Dirección de América del Norte y Asuntos Hemisféricos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina, citada en el *Informe ALCA*, Documento de Trabajo del Comité de Estudio de Asuntos Latinoamericanos del CARI, diciembre de 2000.

SITUACIÓN ESTRATÉGICA DEL MERCOSUR A COMIENZOS...

Por su parte, para el investigador brasileño Paulo Vizontini⁶, el acercamiento MERCOSUR-Comunidad Andina, no es ajeno al proyecto del área de libre comercio sudamericana propuesto por Brasil a principios de la década. La estrategia, que reconoce como núcleo duro al MERCOSUR, propone la ampliación del bloque en círculos concéntricos, que comenzando por los países sudamericanos, culmine con la cooperación sur-sur, hacia el Atlántico. La política externa del bloque además debería basarse en las relaciones diversificadas con EE.UU./Nafta, Unión Europea y Asia Oriental.

Desde la óptica brasileña, la creación del área de libre comercio sudamericana ampliaría el margen de maniobra del MERCOSUR y su capacidad de resistencia frente al poder de atracción que el NAFTA ejercía y ejerce, como en el caso de Chile, sobre los países latinoamericanos individualmente.

Respecto de la actitud de Chile al haber aceptado una invitación de los Estados Unidos de iniciar negociaciones para establecer un acuerdo de libre comercio entre ambos, el gobierno chileno se preocupó por explicar que en realidad ellos apuntan a una estrategia comercial exterior multipolar, pero que mantiene su interés en ingresar como socio pleno al MERCOSUR por considerarlo un proceso de integración más profundo y afín. Sin embargo, la postura chilena respecto de acelerar el ALCA y la persistencia de sustantivas diferencias en la política arancelaria de ambas partes, hacen que la plena incorporación de Chile al MERCOSUR aparezca como una movida sólo exitosa en caso de un fracaso o larga demora de un eventual acuerdo de ese país con los Estados Unidos.

Para los países más pequeños del bloque –Paraguay, Uruguay y el asociado Bolivia–, las opciones se acotan y no hay una es-

6. En el artículo "Mercosur-CAN refuerza estrategia de círculos concéntricos", publicado en el sitio de Internet www.mercosur.com, fechado el 25 de abril de 2001.

trategia común. Uruguay parece inclinarse por "amenazar" buscar un acuerdo bilateral con los Estados Unidos o una inserción unilateral en el ALCA, pero hasta ahora no se ha apartado del consenso en los foros correspondientes. Paraguay y Bolivia, por su parte, viven momentos de crisis interna que reducen considerablemente su margen de maniobra exterior.

V. La agenda de defensa y seguridad

El tema de la vinculación del proyecto MERCOSUR con algún tipo de esquema de seguridad subregional ha sido una cuestión debatida abiertamente en el ámbito académico y, con ciertas reservas, entre funcionarios y militares de los países involucrados.

Lo primero que debe señalarse es que las relaciones en el ámbito militar entre los países del MERCOSUR datan de mucho antes del desarrollo del proceso de integración político-económica que se viene dando desde mediados de los ochenta. El intercambio militar en sus diferentes formas se da desde hace décadas. Más aún, si nos centramos en la relación argentino-brasileña, puede argumentarse que varias veces en su historia procuraron un acercamiento estratégico, además de que el más reciente deshielo bilateral se viene dando desde fines de los setenta con los acuerdos Videla-Figueroa, la posición brasileña ante el conflicto en torno a las Islas Malvinas y la apertura democrática contemporánea.

¿Qué ha aportado, entonces, el MERCOSUR a este proceso? Para responder esta pregunta debe situarse su incidencia en el nivel de decisión adecuado, que es el estratégico. En este sentido, en primer lugar, vino a reforzar el proceso de acercamiento argentino-brasileño que señalamos. Segundo, significó un supuesto básico para la reducción significativa del potencial de conflicto entre los miembros de la subregión. Y tercero, permi-

tió pasar de una etapa de medidas de fomento de confianza y seguridad a otra más avanzada de medidas de cooperación.

En palabras de analistas de la región: "*De la Argentina y Brasil, básicamente, pero también del Uruguay y Paraguay podría decirse lo siguiente: han desaparecido las razones que, alguna vez, llevaron a sus estados mayores a pensar en hipótesis de conflicto, las cuales agotadas las instancias diplomáticas, podrían haber degenerado en hipótesis de guerra...*"⁷. También, "*Aquel que se ocupa de la defensa nacional, trabaja con hipótesis. El Mercosur alivió muchas rivalidades innecesarias y hoy la hipótesis de conflicto en la frontera sur es prácticamente nula*"⁸. La Declaración Presidencial del MERCOSUR, Bolivia y Chile como "zona de paz" (1998) vino a formalizar esta distensión de las relaciones subregionales.

En el terreno concreto, en los últimos años se advierte un salto cualitativo de la cooperación en el ámbito de la defensa. Como ejemplo vale citar la dimensión que han adquirido los ejercicios combinados, el desarrollo de mecanismos de consulta y diálogo bilateral (Argentina-Brasil, Argentina-Chile) y la coordinación de posiciones en foros multilaterales, respecto a lo cual la IV Reunión de Ministros de Defensa de las Américas (Manaos, 2000) es el más reciente ejemplo.

El desarrollo de proyectos conjuntos de cooperación tecnológica es un objetivo declarado, pero que no ha alcanzado aún progreso significativo. En los últimos tiempos, se acordó revisar una serie de acuerdos marco que se habían firmado en la década del ochenta, mas hoy como ayer las urgencias presupuestarias parecen impedir cualquier grado de inversión relevante en este tipo de proyectos.

7. MASSOT, Vicente, *La seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 14.

8. General Alberto CARDOSO, Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República del Brasil, en entrevista realizada por el diario "O Estado de São Paulo", 4 de noviembre de 1996.

Menos extendida está aún la idea de desarrollar un sistema de seguridad regional integrada⁹. Mientras los militares de la región en general se muestran proclives a acompañar, sin adelantarse, el proceso de integración económica y de coordinación política, otros actores no consideran una dimensión militar del proceso y hasta se oponen, si implica dar participación a las fuerzas armadas en cuestiones consideradas de seguridad interna. Si se quiere identificar posiciones nacionales, puede sintetizarse que, a lo largo de estos diez años, Argentina y Paraguay han impulsado en diversas ocasiones la vinculación –incluso con proyectos de darle un marco institucional– entre el MERCOSUR y la cooperación en el ámbito de la seguridad estratégica¹⁰. Brasil, sobre todo en el último lustro, se ha mostrado más proclive a la intensificación de la cooperación militar y la consulta en el área de los asuntos de la defensa en el ámbito del MERCOSUR. Finalmente, Uruguay es el país que menos intenciones ha mostrado de “mezclar” los temas de seguridad y cooperación militar con un proceso de integración *fundamentalmente económico*, al decir de importantes funcionarios uruguayos en diferentes ocasiones.

Finalmente, ideas como la de participar conjuntamente en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, o crear un estado mayor combinado para el análisis estratégico militar desde una perspectiva subregional, no han sido totalmente descartadas, pero han encontrado hasta ahora poco espacio para convertirse en decisiones operativas.

9. Diferente es la situación en el área de la seguridad pública, donde ya existe un acuerdo de cooperación entre los Ministerios de Interior de los países miembros y asociados (1998).

10. En el caso de la Argentina, la Ley de Reestructuración Militar (1998) expresamente indica que la cooperación en el ámbito del Mercosur debe ser una variable a tener en cuenta para la elaboración del planeamiento estratégico militar.

VI. La naturaleza política del Mercosur

A nuestro juicio, vale distinguir tres tipos de concepciones político-institucionales de los procesos de integración. Y aclaremos que para nosotros existe integración –en el marco de las relaciones internacionales contemporáneas– cuando las partes componen un nuevo todo sin perder su identidad esencial propia, sino que se empeñan en un proceso que tiene como objetivo final la constitución de una comunidad de espacio ampliado que represente al conjunto

Por un lado, cabe distinguir una concepción funcionalista o meramente cooperativista, que enfatiza la cooperación en aspectos económicos y es netamente intergubernamental en lo que hace a su organización institucional. Sería un modelo de cooperación –gerencia conjunta de un acuerdo en pos de intereses comunes– más que un modelo de verdadera integración. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), más allá de su nombre, sería un ejemplo de esta concepción.

En el otro extremo están las teorías federalistas. Para algunos, esta concepción supone la llamada “supranacionalidad” –entre comillas porque el término es bastante discutible– materializada en instituciones comunitarias con poder y una virtual desaparición del Estado Nacional Soberano en determinadas áreas. Esta visión no es en la práctica válida ni siquiera en el caso de la Unión Europea, como está constituida en la actualidad, porque en ese ejemplo los Estados nacionales mantienen un grado de independencia incompatible con la fusión propuesta por este modelo teórico. Más allá de su origen en hechos de fuerza, la organización económica de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, era identificable con él.

Pero habría una tercera forma, que implica hablar de un nuevo tipo de confederación o “Comunidad de Estados” en la que los Estados Miembros delegan ciertas facultades en órganos tanto intergubernamentales como autónomos, pero conservan

una participación esencial en la toma de decisiones comunes, y dos poderes soberanos ineludibles: el de veto en determinadas áreas reservadas, y el de eventual secesión. Ahora bien, la pregunta es: ¿el MERCOSUR tendría que ubicarse aquí?

a) Estado de situación en el MERCOSUR

Hoy en día, a través de diferentes canales e interlocutores, se advierte que el MERCOSUR presenta una doble caracterización fundamental: por un lado, aparente propósito de las partes de actuar en conjunto; y, por otro lado, la práctica de la negociación permanente para resolver una aguda puja de intereses.

Debe reconocerse que en un proceso de integración los intereses en juego pueden ser de diferentes tipos. Los derechos o pretensiones de las partes pueden tener incluso para ellas diferente importancia, diferente prioridad. Si clasificamos los intereses de acuerdo al sujeto titular de ese interés, tendremos que identificar antes que nada un interés particular, desde el de un individuo hasta el de un grupo determinado. Luego, el interés puede ser sectorial, abarcando grupos socioeconómicos determinados, agrupaciones de empresas, sindicatos y federaciones sindicales, o de una subdivisión territorial.

Finalmente, hay un interés nacional. Generalmente se empieza y se termina con éste, pero los otros dos tipos también son importantes de considerar. En el caso del MERCOSUR, estos intereses no son ajenos al curso de las negociaciones y acuerdos, más aun siendo en múltiples ocasiones los que dictan el ritmo.

De todos modos, volviendo al terreno estratégico que nos ocupa, uno puede advertir que hay diferentes prioridades en los intereses nacionales que tiene cada país respecto del MERCOSUR. Incluso, quizás en ningún caso, estos intereses son

compatibles con la *affectio societatis*, esa voluntad de integrarse necesaria para mantener a flote el proceso. Sin embargo, por el contrario, la diferente prioridad otorgada a un interés o a otro puede afectar la evolución del proyecto común e incluso aspectos centrales como el cumplimiento de determinadas normas.

Básicamente, se distinguen tres tipos de interés nacional respecto del MERCOSUR:

1. El MERCOSUR es visto como una oportunidad para incrementar el intercambio comercial, las relaciones económicas entre los países e incluso por extensión entre otras áreas de los Estados Partes. En este sentido, existen convenios de cooperación en materia de educación, de justicia, de cultura. Esto contribuye a evitar conflictos entre las partes, es decir, se pasa de una etapa de superación de conflictos a una etapa de plena cooperación. Se busca, en definitiva, la ampliación de mercados y la cooperación.

2. El MERCOSUR puede ser tomado como un polo de atracción de inversiones, como un paso intermedio en el camino hacia la apertura de la economía, de las economías nacionales hacia un sistema económico globalizado. Entonces es visto justamente como una oportunidad de crecimiento económico y por ende de desarrollo, fundamentalmente como factor atrayente de inversores.

3. El MERCOSUR es apreciado como un medio para reforzar la posición política y económica nacional de cada uno de los Estados Partes frente a terceros estados y agrupaciones de estados. Es decir, lo que se pretende es que el MERCOSUR sirva para potenciar la capacidad de negociación de sus miembros. Esto se ve claramente por ejemplo en la estrategia trazada en lo que hace a las negociaciones por el ALCA. Claro que eso también crea compromisos. Utilizando una expresión vulgar, uno no se puede "cortar solo", tiene que asumir ciertos compromisos y con eso gana, se multiplica su capacidad de negociación.

Con este marco teórico, si vemos las posiciones asumidas por cada uno de los países en diferentes ocasiones, vamos a notar que la prioridad que le asignan a estos tipos de intereses es diferente. Esto incluso trasciende a un gobierno en particular. Puede haber matices quizás más diferenciados entre un gobierno y otro sucesivo en la Argentina que en Brasil, para tomar los dos socios mayores, pero en cada Estado prevalece una prioridad de intereses distinta.

En el caso de la Argentina, nos parece que la mayor importancia viene dada –por lo menos en un principio– a los primeros dos elementos: ampliar el mercado para los productos argentinos y atraer inversiones. En un trabajo del año 1995, Félix Peña, hablando de cuál sería la ubicación de Argentina en el mundo de hoy, dice que las dos principales necesidades externas que tiene la Argentina son de jerarquía estratégica: en primer lugar, atraer inversiones; y en segundo lugar, conquistar mercados para colocar nuestra posible producción excedente y de ese modo mejorar la balanza de pagos. A partir de ese esquema, el MERCOSUR aparece como un elemento central de la política exterior argentina para el logro de tales objetivos.

En el caso de Brasil, parecería que el interés prioritario está dado por la posibilidad de explotar el perfil externo del MERCOSUR.

El entonces embajador brasileño en la Argentina, decía en 1998 que *“el Brasil cree poder contribuir positivamente al encañilamiento de las grandes cuestiones internacionales y está convencido que al propiciar la conformación de una gran área de prosperidad compartida en América del Sur, el MERCOSUR, cuyo núcleo central es la alianza estratégica Brasil-Argentina, creará finalmente las condiciones necesarias para que nuestra región, como un todo, asuma un papel relevante en el escenario mundial”*.

Así, claramente se ve que la tradicional geopolítica brasileña de proyección al mundo, de potencia regional, pretende envolver a todo el MERCOSUR, lo cual es perfectamente legítimo.

Pero muestra una diferencia de prioridad respecto de la posición argentina, y esto se refleja en los números del comercio exterior. Basta ver el porcentaje de exportaciones argentinas que van al MERCOSUR y el porcentaje de exportaciones brasileñas. En el primer caso supera el 30% y en el segundo caso los últimos datos lo ubican en el orden del 13%. Estos son elementos fundamentales para tener en cuenta cuando uno analiza cuestiones tales como el cumplimiento de las normas comunes en cada país.

Habíamos hablado de un interés particular, de un interés sectorial y de un interés nacional. Queda por encima de todo eso el interés común, el interés regional, el interés "comunitario". **¿Existe un interés común del MERCOSUR?** ¿Quién lo representa? Aquí empiezan a surgir algunas discusiones en cuanto a si hay un interés común, porque, en definitiva, no hay una institución que represente a este interés común.

Cuando se estudian las instituciones de la Comunidad Europea, al hablarse de la Comisión generalmente se dice que representa el interés de la comunidad, así como el Consejo representa el interés de los Estados. Al analizar con profundidad el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, se ve que hay una combinación en la intervención de todos los órganos. Es un mecanismo bastante complejo pero que justamente apunta a mantener ciertos equilibrios.

¿Quién representa el interés de la comunidad en el MERCOSUR? No hay un parlamento del MERCOSUR, no existe tampoco un órgano autónomo, comunitario, como es la Comisión Europea, y los órganos intergubernamentales que están creados no tienen asignada esa función. Se supone que la voluntad de integración de los Estados Partes es la que mantiene el conjunto. Es decir que son los cuatro estados cuando se reúnen en el Consejo, en el Grupo, en la Comisión de Comercio, en los Subgrupos de Trabajo, en las Reuniones de Ministros, los que mantienen la voluntad de integración.

Sin embargo, voces críticas han dicho que cualquiera que haya negociado aspectos comerciales del MERCOSUR en los últimos diez años sabe que lo que se negocia son intereses sectoriales, ni siquiera intereses nacionales, ni mucho menos los del MERCOSUR. Si esto es así, si los representantes de los Estados Partes simplemente están negociando intereses sectoriales, queda poco espacio para el interés nacional y mucho menos para el interés del MERCOSUR.

VII. Conclusiones

Durante todo el año 2000 el mensaje esencial que las autoridades de los países miembros del MERCOSUR quisieron transmitir a los agentes económicos internos y externos y a la población en general fue: **el proceso continúa**. Al menos retóricamente, incluso se expresó interés en profundizarlo. Sin embargo, también quedaron a la vista las dificultades para marchar a un paso uniforme.

El anunciado “relanzamiento” del MERCOSUR tiene serias dificultades para superar la fase retórica y convertirse en políticas concretas. Si se repasan los objetivos que se habían establecido en 1995 en el llamado *Plan de Acción MERCOSUR 2000 de Consolidación y Profundización de la Unión Aduanera*, se advierte que muchas de las asignaturas pendientes identificadas en aquella oportunidad fueron retomadas en las reuniones del año pasado y aún hoy han avanzado más bien poco en su resolución.

Creemos que una lectura correcta de los problemas y conflictos cotidianos que enfrenta el MERCOSUR requiere reconocer un importante grado de incertidumbre estratégica respecto de su destino. Resumiendo lo dicho en este artículo y agregando otros tópicos que no han sido desarrollados, cabe identificar una serie de **desafíos** que se le presentan al bloque regional, y de cuya resolución depende su perfil de mediano y largo plazo:

SITUACIÓN ESTRATÉGICA DEL MERCOSUR A COMIENZOS...

- La mayoría de los objetivos acordados en materia económica e institucional en las últimas reuniones no son del todo nuevos y en muchos casos distan de ser compromisos concretos. Por eso, más que la letra de lo acordado, se espera que haya una verdadera renovación de las voluntades políticas nacionales con el proceso de integración.
- Se perciben serias dificultades para la compatibilidad de intereses nacionales y sectoriales, y para acordar una concepción estrategia común del proyecto.
- La situación externa puede ser tanto un factor desencadenante de una crisis terminal, como una verdadera fuerza aglutinante para la consolidación del proceso de integración
- La mayor interrelación que las relaciones internacionales contemporáneas muestran entre política, economía y seguridad pueden hacer del MERCOSUR el escenario ideal para que los actores estatales de la subregión busquen los consensos básicos para enfrentar riesgos y amenazas comunes.
- El perfeccionamiento del sistema de solución de controversias, el cumplimiento de la internalización en los Estados Miembros de las normas acordadas, la democratización de la toma de decisiones del bloque, son todas cuestiones pendientes que hacen al perfil institucional del MERCOSUR, cuya resolución adquiere relevancia estratégica.

En suma, el MERCOSUR enfrenta el desafío estructural de convertirse en un actor relevante de las relaciones internacionales del siglo XXI, o quedar como otro intento de integración sudamericano a medio hacer.