

MIRYAM COLACRAI*

LA MARCHA DE LA INTEGRACIÓN
EN AMÉRICA LATINA
EL ROL DE LAS IDEAS, INSTITUCIONES Y
POLÍTICAS EN EL MERCOSUR¹

CONSIDERACIONES DE PARTIDA

Es sabido que el inestable ascenso y descenso de los logros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) últimamente ha colocado en el centro del debate su viabilidad futura. Sin embargo, es bueno recordar que quienes acentúan sus debilidades y dificultades por lo general no logran realizar una lectura amplia y abarcadora de las múltiples variables en juego. Tienden a robustecer las explicaciones alrededor de cuestiones que denotan *asimetrías* no siempre bien resueltas en un marco de interdependencia como el que genera, precisamente, un proceso de integración. Las diferencias, las negociaciones dificultosas o

* Profesora titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Directora de proyectos del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET).

¹ El MERCOSUR (Mercado Común del Sur) comprende a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Fue creado con la adopción del Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991. En 1996, Chile y Bolivia se convirtieron en “miembros asociados”.

inconducentes, las cuestiones de coyuntura, a las que se considera con pesimismo *condiciones objetivas* y que suelen ser utilizadas para desalentar su continuidad, generalmente opacan otras realizaciones. Gran parte de esos análisis o comentarios sobre la situación actual del MERCOSUR y sus pronósticos tienen, por lo general, un sesgo casi exclusivamente pro-comercial y no abordan en toda su magnitud el fenómeno al cual nos referimos.

En cuanto a este tema, comparto aquellas reflexiones que señalan que “los procesos de integración comportan complejos movimientos societales cuyas claves no pueden ser abarcadas en una interpretación coyuntural y meramente a favor de lo comercial. Sólo son asequibles en su diversidad y alcance mediante un enfoque interdisciplinario y de largo plazo. Y probablemente uno de los mayores déficits del MERCOSUR, que se hace sentir en los momentos más críticos, es la ausencia de un ‘modo de pensarlo’” (Hirst et al., 2001).

Si consideramos la posibilidad de relanzar o refundar el MERCOSUR, este es un momento oportuno para trabajar en el campo de las “ideas”. Para poder avanzar en esta propuesta, conviene no quedar ligado a las interpretaciones “pesimistas”, ni tampoco a una visión ingenua. Por tanto, vale la pena realizar, al menos rápidamente, un balance de lo que la existencia del MERCOSUR ha aportado hasta ahora.

En 2001, el actual titular del Banco Central de Argentina, Martín Redrado, resaltaba que se había registrado una buena cantidad de opiniones que habían aconsejado, por momentos, desandar el camino ya recorrido, volviendo a una zona de libre comercio o, simplemente, desactivando el proceso de integración. Ante la disyuntiva de “avanzar o retroceder” en el proceso integrador, no es necesario explicar la necesidad de evaluar la cuestión bajo un prisma estructural, soslayando los vaivenes coyunturales que pueden distorsionar el análisis. En primer término, no debe perderse de vista que en todo proceso de integración es normal experimentar períodos de aparente estancamiento. La experiencia europea, que demandó once años para constituir una unión aduanera imperfecta (mientras que al MERCOSUR le llevó cuatro), treinta y seis años para formar un Mercado Común, y cuarenta y dos años para contar con una moneda única –el euro–, y que entre 1973 y 1985 debió soportar un prolongado letargo de “europesimismo”, es una prueba elocuente al respecto (Redrado, 2001: 200-201).

Ahora bien, si lo analizamos de un modo integral, el MERCOSUR ha significado la creación de un singular esquema de cooperación, inédito hasta ahora en América del Sur en tanto combinó simultáneamente

un abanico de cuestiones relevantes. Entre ellas, deben destacarse la consolidación democrática (siendo la democracia una condición para participar en el proceso integrador) y la conformación de una zona de paz², superándose hipótesis de conflicto que habían orientado, en gran medida, los comportamientos y relaciones entre muchos de sus integrantes. Además, fomentó el incremento de los vínculos fronterizos, con lo cual estas áreas pasaron a ser percibidas como lugares de cooperación, contacto y aproximación en lugar de ser percibidas como barreras políticas y económicas. Generó un espacio económico común y proveyó un nivel significativo de entendimiento político entre los estados miembros, cooptando también la adhesión de las sociedades nacionales. En tanto unidad, todos sus miembros gozaron de mayor visibilidad que aquella con la que hubieran contado al ser considerados individualmente.

Entonces, considerando aquellas fortalezas y reconociendo que las debilidades del MERCOSUR residirían en el factor ideacional, sería conveniente hacer referencia a los aportes del “enfoque constructivista” de las relaciones internacionales, que ofrece mayores posibilidades de crear puentes con otras disciplinas sociales y dar cuenta de explicaciones más complejas.

En primer lugar, nos referiremos a las ventajas que tiene la adopción de una perspectiva constructivista con vistas a un relanzamiento del MERCOSUR, para pasar luego al análisis de algunas ideas-fuerza alrededor de las cuales es posible motorizar ese despegue. Dichas ideas-fuerza tienen que ver con una *redefinición de la autonomía* que incluya necesariamente la dimensión regional, junto con la necesidad de *dimensionar el déficit institucional* que tiene el MERCOSUR, que demanda ser corregido, así como con el reconocimiento de la necesidad de enfatizar su *agenda no-económica*.

LA IMPORTANCIA DE ADOPTAR UN MARCO ANALÍTICO CONSTRUCTIVISTA

Tanto el neorrealismo, en general, como la “teoría de los juegos” han sido poco hábiles para dar cuenta de los diversos factores que pesan en la adopción de decisiones en el campo de las relaciones internacionales y la políti-

2 La cláusula democrática y el establecimiento de una zona de paz están contenidos en el Protocolo de Ushuaia (24 de julio de 1998). Puede recordarse, además, que este reitera lo expresado en la Declaración Presidencial de Las Leñas del 27 de junio de 1992, en el sentido de que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR.

ca exterior. La variedad de análisis acerca del MERCOSUR no ha estado exenta de esa estrechez. Dichos análisis se han caracterizado por incorporar, casi de manera excluyente, nociones racionalistas, como las relativas a las mediciones de poder y el cálculo costo-beneficio, y por haber evitado, a la vez, la inclusión de elementos cognitivos en sus análisis.

Incluso los enfoques funcionalistas, que dieron sustento a diversas explicaciones sobre la conformación de espacios regionales y procesos de integración, asignándole un lugar central al efecto “derrame”³, surgieron a partir de ciertas presunciones. Y los conectaron casi mecánicamente, optando por una dinámica sistémica y olvidando el modo en que los procesos son “construidos”.

Últimamente, el reconocimiento de falencias que dificultan la comprensión de muchos procesos de relaciones internacionales ha llevado a una parte del mundo académico a poner su atención en el redescubrimiento de la importancia que tienen las *ideas* y las *creencias* en el diseño y sostenimiento de las políticas. No obstante, una gran cantidad de estudios e investigaciones continúan sin asignarle relevancia a estos factores. Podría decirse que el intento de renovación que comienza a observarse tiene que ver con los cambios y las complejidades actuales de nuestro mundo de cuño posmoderno, el cual se aleja de los cálculos exclusivamente positivistas y requiere ser abordado con mayor apertura mental. También se corresponde con la necesidad de imaginar y dar sentido a la construcción de escenarios posibles, y de no quedar atrapados en análisis sobre *lo que irremediablemente ha de suceder*, como si fuera imposible generar cambios y progresos.

Las instituciones, las ideas, la participación de expertos o “comunidades epistémicas”⁴ y el impacto que pueden ejercer decisores políticos legítimos parecen conformar el “círculo virtuoso” necesario para que sea factible hallar correspondencia entre el campo de las ideas y el de las políticas. Así, un amplio abanico de nuevas vertientes, sobre todo desde la *corriente constructivista*⁵, ofrece una buena orien-

3 Se confiaba en un “derrame” funcional, de unas áreas a otras. Si bien el primer derrame se produciría entre los sectores técnico-económicos afines, luego se iría expandiendo hacia otros terrenos, como el político y el cultural (ver, por ejemplo, Haas, 1961). También, en un sentido similar, aparecieron expresiones como “ramificación” (ver, al respecto, Mitrany, 1966).

4 Ver al respecto los trabajos liminares de Haas (1990; 1992: 1-35).

5 Desde el “constructivismo”, a partir de la incorporación de factores socio-cognitivos que ayudan a comprender los procesos, se intenta superar ciertas carencias que pre-

tación para hacer de este un campo fructífero para la comprensión de diversos acontecimientos internacionales.

Aquellos que quieren mantener férreamente el “dogma realista” dirán que no puede hallarse una conexión causal entre ideas y consecuencias políticas. A esto podríamos responder que tampoco hay una relación causal absolutamente demostrable cuando las explicaciones se basan, exclusivamente, en factores como el poder militar o el poder económico. Nadie, obviamente, podría dudar de la incidencia y el peso que estos tienen, más aún si van de la mano –por ejemplo en situaciones de hegemonía–, pero es cierto también que queda un amplio espectro de posibilidades para explicar resultados en política internacional que no responden únicamente a dichos factores. En esa dirección, se abre un campo muy rico de posibilidades para indagar el impacto que estas ideas pueden tener –sobre todo su fortaleza y legitimidad– como modeladoras de conductas y políticas⁶.

Teniendo en cuenta que el MERCOSUR ha tomado como referente máximo al proceso de integración europea, me referiré en primer lugar a ciertos aportes que han brindado pruebas sobre el peso que tuvieron las “ideas” tanto en la etapa fundacional de la Comunidad Económica Europea, como en el posterior proceso que habría de desembocar en la conformación de la actual Unión Europea.

Quienes desarrollan esta visión encuentran la raíz del proceso comunitario, precisamente, en la combinación de percepciones e ideas sobre cómo funciona el mundo, sobre la validez de determina-

sentan tanto el enfoque neorrealista como el neoliberal. Además, en su seno parecen acortarse las diferencias entre racionalistas y reflectivistas. Al respecto, puede señalarse que algunos aportes ponen énfasis en la producción de normas internacionales y en la necesidad de entender no sólo el valor regulatorio que tienen dichas normas sino también el “constitutivo” (ver Onuf, 1989). Para los constructivistas esto es lo importante. Ello procura indicar que las normas forman un consenso intersubjetivo entre los actores que a su vez constituye o reconstituye las identidades e intereses de los mismos. Por su parte, en opinión de Alexander Wendt, las instituciones y regímenes, además del argumento liberal acerca de que contribuyen a desarrollar comportamientos cooperativos a pesar de la anarquía mundial, tienen mucho que ver en el cambio o transformación de identidades e intereses. Existen relaciones entre los actores que van conformando prácticas e interacciones, las cuales se suman a cambios que se van produciendo en las percepciones y modos de acción. Lo que hacen y lo que son debería explorarse. La pertenencia a organizaciones va modelando a los actores y sus intereses y esto también modifica sus conductas (ver Wendt, 1992: 391-425; 1995: 71-81). Para otros aportes ver Checkel (1999).

⁶ Es muy interesante el debate que presenta Yee (1996: 68-108).

dos principios y valores, y sobre los modos en que ellos creen posible cimentar nuevas bases para la coordinación y la cooperación.

Cuando se comparte ese núcleo duro que ofrecen las primeras ideas, este se potencia luego con la creación de instituciones, en cuyo marco las ideas se continúan y desarrollan, siguiendo una dinámica de retroalimentación. Aquí conviene advertir que ese proceso no se da de manera automática o por inercia. Por el contrario, necesita fortalecerse a través de la legitimidad que las propias instituciones y los decisores políticos van cobrando acorde con el desenvolvimiento efectivo de las políticas⁷. Como ha sugerido Gerardo Noto, “la relación entre el desarrollo institucional y el avance de la integración ha ocupado un lugar importante en los procesos regionales. En la progresiva evolución del proceso europeo se ha producido una compleja construcción y reforma de diversas instituciones que han retroalimentado las tendencias integracionistas” (Noto, 2001: 17-18). Podría decirse, entonces, que allí parece radicar la *clave de su éxito*.

Para referirnos a lo acontecido en Europa, someramente y señalando algunos ejemplos, sería bueno recordar cuánto pesó el elemento “ideacional” en el surgimiento de su primera política común, la Política Agrícola Común (PAC), así como la adhesión a los principios de la libre competencia que condujeron a un ulterior ordenamiento legal y a la conformación de instituciones al interior de la Comunidad Económica Europea (CEE) que velaban por su cumplimiento y sancionaban sus violaciones. En la misma línea, y entre otros logros, hallamos las renovadas políticas ambientales. Por otra parte, cabría sostener que la falta de una política de seguridad común podría ser el resultado, entre otros factores, de un déficit en lo que respecta a las ideas. Hoy parecería que los europeos están pensando seriamente en la “Identidad Europea de Seguridad y Defensa” para apartarse de su tradicional dependencia norteamericana.

Luego de haber repasado rápidamente el ejemplo europeo, recordemos que en el caso de América Latina los años comprendidos entre las décadas del cincuenta y el setenta conformaron una etapa rica en ideas, algunas generadas desde el interior de la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de donde surgieron diversas propuestas de *autonomización* superadoras de aquella

7 Ver, al respecto, Parsons (2002: 47-84).

supuesta “regla irreversible” que auguraba que los pequeños y medianos estados son el “objeto” y no “sujetos” de la política internacional, y están sometidos a un “periferismo permanente”. Estas abonaron el campo para pensar en términos de políticas exteriores independientes, manejando “márgenes de maniobra” para actuar internacionalmente y lograr mejores posiciones de inserción en el mundo.

La posibilidad de generar un nuevo debate acerca de la autonomía, que es precisamente una de las ideas-fuerza que proponemos en este trabajo, amerita detenernos a continuación en un análisis del estado de la cuestión.

¿UN NUEVO CONCEPTO DE AUTONOMÍA?: REVISIÓN DEL PREEXISTENTE Y CONSTRUCCIÓN DE UNA “NUEVA IDEA”

Durante los años setenta y principios de los ochenta, se formó una cierta clase de escuela doctrinaria sobre la autonomía latinoamericana. La misma fue liderada por los trabajos académicos de Helio Jaguaribe, en Brasil, y Juan Carlos Puig, en Argentina, quienes contaron con un buen número de discípulos y seguidores⁸. Dentro del contexto histórico del orden bipolar (en cuyo marco el concepto se instala y cobra significado), en esa etapa fundacional de la corriente autonómica en América Latina, la apuesta fuerte de la autonomía estuvo encaminada, fundamentalmente, a la posibilidad de confrontar. Otra particularidad a destacar en aquella definición de autonomía es la presencia de la idea de “agregación de fuerzas” ofrecida por la vinculación y la concertación de posiciones con los “iguales”. Estaba pensada desde la perspectiva de cada uno de los estados individualmente, y en su interior la dimensión regional “adicionaba capacidades”, con el propósito de que dichos intereses nacionales fuesen mejor preservados.

Desafortunadamente, durante los años noventa la producción teórica que asignara alguna importancia a la autonomía fue escasa o casi nula. Para muchos era casi una “antigüedad” o un “consumo” de capacidades que debían ser más bien puestas al servicio de una pragmática inserción en el mundo. Ese exceso de pragmatismo no fue para

8 Recordemos trabajos como los siguientes: Puig (1980); Jaguaribe (1982); Jaguaribe et al. (1969). Sobre algunos puntos vinculados al diseño de la Política Exterior, he avanzado en la ponencia de autoría individual titulada “Políticas Exteriores, Regionalización y Autonomía: revisitando categorías de análisis” presentada en el Seminario Internacional de Ciencia Política (AUGM-UFRGS), Porto Alegre, 3-5 de octubre de 2001.

nada conducente, como lo muestra la realidad de nuestros países, sobre todo quizás porque adormeció la creatividad y fomentó la adopción de un patrón de conductas que se alejó progresivamente de definiciones propias de acuerdo con los intereses de la región⁹.

Una definición genérica, en el campo de las relaciones internacionales, entiende la autonomía como “un objetivo de las políticas que podría alcanzarse en forma gradual y creciente mezclándose, en dosis variables, con situaciones de dependencia, interdependencia y condicionamiento externo” (Tomassini, 1989: 302).

La vigencia que se le asigna a la “autonomía” como categoría de análisis y la relevancia que tiene para la región comienza a generar nuevas reflexiones, aunque todavía en estado incipiente como para constituir un “cuerpo teórico”.

Esta nueva discusión en términos teóricos fue dándose con el advenimiento del año 2000, cuando ciertos gobiernos latinoamericanos reconocen una vez más la importancia de coordinar sus políticas y adoptar posiciones comunes. Se hace necesario, entonces, otorgar a la autonomía una nueva capacidad explicativa.

Un intento por “reconceptualizarla”, recuperándola pero con un sentido no confrontacionista, comenzó a ser delineado en algunas presentaciones realizadas por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian¹⁰.

9 Gerhard Drekonja produjo una significativa reformulación y replanteo de sus ideas “autonomizantes”, con las que se identificaban sus trabajos sobre política exterior –particularmente referidos a Colombia– de finales de los setenta y gran parte de los ochenta. Avanza hacia una definición e interpretación pragmática de los cursos de acción exterior que pueden seguir los estados latinoamericanos, cuya inserción internacional debe estar del lado y en la misma línea de las políticas norteamericanas. Remarca la depreciación que han sufrido las estrategias autonomizantes, la pérdida de lógica en la diversificación de los vínculos, refiriéndose a “relaciones diagonales con Europa”, y la imposibilidad de obtener acceso a la “clase media de las naciones del Tercer Mundo”, que había sido el sueño latinoamericano de los setenta y los ochenta. En virtud de ello y del rediseño que presenta el mundo de la post Guerra Fría, entiende que “la discusión sobre autonomía periférica pertenece al pasado” y que el futuro de América Latina no puede pensarse si no es al lado de Estados Unidos (ver Drekonja, 1993: 18-21). El caso argentino durante la administración de Carlos S. Menem puede exhibirse como ejemplo paradigmático de alineamiento acrítico respecto de EE.UU., enmarcado por la adopción dogmática del “Consenso de Washington” y una lectura acerca del “realismo periférico” que, aplicado a un país no relevante estratégicamente para la potencia hegemónica, le aconsejaba un “acoplamiento” a aquella, con vistas a algunas “ventajas futuras” aunque sin poder prever de antemano las ganancias probables. Ver Escudé (1991; 1992). Cabe destacar que algunas corrientes teóricas caracterizan este tipo de visiones como “perspectivas utilitaristas”.

10 Estas ideas fueron presentadas de manera preliminar en el taller “El estado del debate contemporáneo en Relaciones Internacionales”, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 27 y 28 de julio de 2000. Posteriormente aparecen publicadas en Russell y Tokatlian (2001).

Ellos consideran necesario resignificar la acepción de “autonomía” como “condición”, esto es, la habilidad para tomar decisiones de manera independiente, sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros estados. Entienden que su anterior estrechez y exclusivismo nacional han sido ahora modificados. En cambio, es impulsada por la democratización y los procesos de cooperación y coordinación de políticas que se desarrollan en nuestra región. Por ello los autores prefieren referirse a “autonomía relacional”, que constituiría la capacidad y disposición de los estados para tomar decisiones con otros en forma independiente y controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras. Parten en su análisis de un supuesto fuerte, como es que el aumento del nivel de autonomía de nuestros países no puede resultar hoy de políticas nacionales o subregionales de aislamiento, autosuficiencia u oposición.

La posibilidad de pensar en este tipo de “autonomía relacional” para América Latina no debe evaluarse –como en la visión de los setenta– en función de la capacidad para confrontar u oponerse a EE.UU., dado que no descarta coincidencias con la potencia hegemónica. Supone el trabajo coordinado y la negociación en sistemas internacionales y a nivel regional, siendo la propia región sudamericana el primer círculo para su ejercicio. La autonomía que involucra las áreas política, económica y militar se procura mediante estrategias de internacionalización y regionalización más que de nacionalización, y se ve claramente facilitada en este momento histórico por la democratización de la región y la experimentación de procesos de integración regional.

En sintonía con estas ideas, existen también otros trabajos académicos que promueven el desarrollo de una “autonomía concertada”¹¹ así como la adquisición de una “nueva personalidad y autonomía” a partir de la profundización de la cooperación y la integración regional¹².

También es posible hallar conceptos que van en esta misma dirección en una variedad de foros y discursos políticos. Al respecto, si uno revisa el contenido conceptual y programático expresado en el

11 La propuesta corresponde a trabajos realizados por académicos venezolanos y colombianos que introducen la idea de procesar en forma conjunta estrategias de concertación y no de confrontación, aun para el tratamiento de cuestiones con EE.UU. Ver Grupo Académico Binacional (1999).

12 Vacchino (2001: 50) hace especial mención a la cooperación no sólo en el plano comercial sino también en otras áreas tales como el desarrollo de inversiones recíprocas, infraestructura y capacidad científico-tecnológica.

Comunicado de Brasilia¹³, pueden hallarse, al menos, dos ejes que ayudan a construir un nuevo diseño de la autonomía, que sería saludable pensar para la región. En primer lugar, el compromiso con la integración como meta de política exterior incorporada a la propia identidad nacional de los países del área. En segundo lugar, la posibilidad de hacer frente a los desafíos de la globalización, profundizando la integración y actuando coordinada y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda económica y social internacional.

Compartiendo ese mismo espíritu, hay una reafirmación de los objetivos de integración en la Cumbre del MERCOSUR en Buenos Aires, a principios de julio de 2002; en la Cumbre Sudamericana de Guayaquil del 27 de julio de ese mismo año, y en el documento firmado en 2003 entre los presidentes Lula da Silva (Brasil) y Néstor Kirchner (Argentina), al que dieron en llamar Consenso de Buenos Aires.

En el ámbito de los discursos oficiales, también ha aparecido la denominada “autonomía por la integración” que, acorde con la caracterización del entonces canciller brasileño, Luiz Felipe Lampreia¹⁴, respondía al nuevo diseño de política exterior del entonces presidente, Fernando Henrique Cardoso. Se observaba que la vieja concepción de “autonomía” subrayaba la autosuficiencia y la adopción de posiciones confrontacionistas. En cambio, un replanteo actualizado de la autonomía no debería ser aislacionista, sino un modo de estar articulado con el medio internacional. Sus palabras son elocuentes en este sentido: “Se terminaron los tiempos del aislacionismo y de la autosuficiencia. La soberanía nacional dejó de ser argumento para comportamientos que atentan contra los valores fundamentales [...] La autonomía por la integración significa apoyo a los regímenes internacionales”.

Tengamos presente que las declaraciones y los discursos presentados en las cumbres son enunciaciones de principios muy importantes, por cierto, que son necesarias pero no suficientes. De todas maneras, son portadoras de líneas directrices en vistas a “construir un cuerpo de teoría” sobre cuya necesidad es preciso tomar conciencia,

13 Contiene los resultados de la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, convocada por el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, y celebrada en Brasilia entre el 31 de agosto y el 1° de septiembre de 2000. Estuvieron presentes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

14 Ver Lampreia (1998: 11). En referencia a la misma idea, el embajador Gelson Fonseca Junior diferencia la “autonomía por la distancia” de la “autonomía por la participación”, en Dupas, Gilberto y Vigevani, Tullo (2000: 17-42).

haciendo especial hincapié en la responsabilidad/prerrogativa que las denominadas “comunidades epistémicas” (de conocimiento o académicas) deberían tener en la elaboración de ideas.

La construcción de una nueva definición de autonomía requiere que la dimensión regional sea incorporada como parte de su propia esencia, su modo de pensar sobre esta, y no como mera “agregación”. En ese sentido, entendemos que lo regional aparece como parte constitutiva de esa nueva naturaleza que cobra la autonomía y no como factor de “sumatoria de capacidades”.

LAS VENTAJAS DE UNA MAYOR INSTITUCIONALIZACIÓN

Los hombres son necesarios para los cambios, las instituciones para hacer vivir los cambios [...] No hay ideas prematuras, hay momentos oportunos que se deben saber esperar [...] Los hombres no aceptan los cambios más que en la necesidad: ellos no ven la necesidad si no es en la crisis

Jean Monnet¹⁵

La brillantez de estas ideas de Monnet constituye un prólogo apropiado para llamar la atención acerca del déficit institucional del que adolece el MERCOSUR y sobre el cual muchas veces no hemos tomado debida conciencia. Desde diferentes ángulos, aunque predominantemente desde la óptica económico-comercial, y fundamentalmente desde la visión argentina, se ha venido insistiendo en la necesidad de un ajuste institucional, ya sea por la creación de nuevas estructuras o por el reforzamiento de las existentes.

En diversas ocasiones, como indica Martín Redrado (2001: 231), se ha planteado la necesidad de eliminar “vacíos legales” que constituyen muchas veces un terreno fértil para que surjan controversias. Podría apuntarse a reformar el proceso decisorio, hallar fórmulas para la adopción de mayorías en lugar de la unanimidad, establecer plazos perentorios para la internalización de normas, y encauzar las controversias hacia los mecanismos previstos para su resolución. Ello incluye una revisión integral del marco institucional, sacrificando flexibili-

15 Pueden hallarse estas y otras ideas centrales en el pensamiento de Jean Monnet (1996).

dad para ganar seguridad jurídica, vital para los estados miembros, los particulares y los distintos ámbitos de negociación internacional. En la opinión de Beatriz Nofal¹⁶, debería cambiarse el *modus operandi* de la negociación, asegurando una mayor participación de las autoridades gubernamentales con poder de decisión política en las negociaciones de carácter técnico. Asimismo, debería promoverse una mayor institucionalización de la administración de justicia que permita que el MERCOSUR exhiba mayor previsibilidad y seguridad jurídica, lo que fortalecería el atractivo inversor de la región. También debería evaluarse, según su sugerencia, la constitución de un Tribunal de Justicia permanente, independiente de los gobiernos¹⁷.

Tomando una perspectiva que apunta más a la cuestión de la institucionalización desde lo jurídico-político, puede sostenerse que el MERCOSUR, de acuerdo con el perfil adoptado hasta ahora, constituye una entidad intergubernamental. Está dotado de personería jurídica pero carece de instancias supranacionales, no provee ningún control de legalidad de los actos dictados por los diferentes órganos y no tiene, de modo explícito, un control parlamentario a nivel de toma de decisiones. Esta prefiguración, para Operti Badán¹⁸, indica que la internalización de la normativa del MERCOSUR al orden jurídico de los estados miembros se realiza sujetándola a los procedimientos de la respectiva ley nacional, mostrando claramente la ausencia de supranacionalidad.

Estas especulaciones respecto de lo que el MERCOSUR debería tener, o de lo que se le debería haber asignado, mantienen una estrecha relación con el modo en que este será concebido y proyectado en el futuro.

Antes de decidir qué hacer en el plano institucional, su concepción estratégica conjunta debería ser definida. En función de ello, si se acuerda que es suficiente mantenerlo como un proceso de “cooperación económica” (aunque es muy difícil que lo económico no afec-

16 Ver, al respecto, Nofal (1997: 78-79; 1998: 48).

17 Al momento de presentarse este trabajo para su edición (agosto de 2004), se anuncia la inauguración del Tribunal del MERCOSUR como cuerpo arbitral.

18 Parte de estas reflexiones están contenidas en “Perspectivas de la Institucionalidad del MERCOSUR”, documento de trabajo presentado en la reunión “MERCOSUR: Foro del Futuro”, CARI, Buenos Aires, 30 de agosto de 1996. También Carlos Moneta da cuenta de la “debilidad institucional” en el MERCOSUR al establecer una comparación con otros procesos de integración regional. De hecho, la comparación más asimétrica es la que aparece con referencia a la Unión Europea (ver cuadro N° 1, “Perfil de varios esquemas de integración en el mundo. Indicadores”, en Moneta, 2002: 105).

te o entrelace otras cuestiones que es necesario armonizar), se debería seguir trabajando en el perfeccionamiento de sus instancias administrativas (circulación de información, asistencia técnica y vinculación con las estructuras administrativas internas) y en su aplicación en los estados miembros. Ahora bien, si se considera que el MERCOSUR debe ser profundizado como un proceso de integración económica y política, la estructura orgánica deberá sufrir una reforma cualitativa y de profundidad para dotarlo de otro tipo de institucionalidad¹⁹.

A partir de una revisión acerca de las posiciones que sostienen los países miembros en relación con el tema de una mayor institucionalización, se pueden inferir algunas características importantes. Aunque estas posturas no deberían ser consideradas como “oficiales”, sino como la combinación de manifestaciones en foros –por parte de políticos y funcionarios– como así también en medios académicos, parece existir una relación directa entre mayor peso político y económico, y mayor distancia respecto de la profundización del MERCOSUR y los compromisos supranacionales que cada país está dispuesto a asumir. La demanda de instancias “de tipo más bien comunitario” ha sido frecuente por parte de Uruguay y Paraguay porque entienden que estas los pondrían a resguardo de los peligros de políticas unilaterales que los socios mayores pueden adoptar, y además porque permiten manejar mejor la interdependencia dentro del bloque y su estatus de “miembros”. En cuanto a la Argentina, como vimos anteriormente, la tendencia general ha estado orientada a la búsqueda de una mayor institucionalización (quizá excesivamente motivada por una lectura “comercialista” del proceso). Para Brasil, según la opinión de Raúl Bernal Meza, “el problema no es la institucionalidad sino lo cultural, en la medida en que no ha habido una trascendencia del MERCOSUR desde los gobiernos, los empresarios y las elites hacia la sociedad en su conjunto” (Bernal Meza, 2001: 65).

De todas maneras, tanto desde los enfoques más economicistas como desde los que ponen el peso en las variables jurídico-políticas, subyace la valoración regulatoria que se les da a las normas y las instituciones. En tanto, nuestro propósito en este trabajo es dejar sentada

19 Algunos conceptos clave respecto de diferentes escenarios de institucionalización han sido objeto de discusión en el marco del Taller de Reflexión “Los desafíos institucionales frente a la situación actual del MERCOSUR”, propiciado por el CARI, Buenos Aires, 15 de abril de 1999.

la posibilidad de hacer una revisión de las instituciones en una dimensión “constitutiva”, entendiendo, de acuerdo con el enfoque constructivista, que las instituciones tienen mucho que decir en lo que respecta al cambio o transformación de identidades e intereses, dado que los actores dentro de ellas van conformando prácticas e interacciones que se suman a los cambios en las percepciones y modos de acción.

Es importante rescatar el valor intrínseco que poseen las instituciones. Además de contribuir a ordenar la “governabilidad” del proceso, favorecen la socialización de ideas y de un proceso de aprendizaje social que luego tendrá efectos sobre las políticas.

Al menos a nivel de hipótesis, lo dicho hasta aquí nos indicaría que puede haber un “círculo virtuoso” compuesto por ideas + instituciones + decisores políticos = políticas, todo ello en un proceso de continua retroalimentación.

En esa misma dirección, se hace necesario el reforzamiento de la “agenda no económica” del MERCOSUR, en el marco de su propia lógica. ¿Qué intentamos significar con esto? Si se realiza un recorrido por otras cuestiones objeto de negociación, tales como los aspectos migratorios o medioambientales y las cuestiones educativas, es posible advertir el fuerte sesgo comercial que las atraviesa a todas ellas. Centrados en la necesidad de garantizar un espacio de “libre circulación de bienes y servicios” para el futuro, la lógica subyacente es, quizás, excesivamente utilitarista y basada en factores económicos.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

El fortalecimiento “ideacional” del MERCOSUR es una tarea necesaria para que este pueda emerger y consolidarse. En esta dirección, será necesario que la “comunidad epistémica”, en este caso la *intelligentsia* dedicada a las cuestiones sociopolíticas, recobre su capacidad para instalar y legitimar definiciones ampliadas de “autonomía”.

Es absolutamente necesario retomar el debate sobre la autonomía, sobre todo teniendo en cuenta que, al considerar algunos conceptos como “autonomía concertada”, “relacional” o “de la participación”, se produce cierta coincidencia en cuanto a otorgar centralidad a la cuestión regional.

Si se adoptara la visión constructivista, se apuntaría a la construcción de una nueva auto-percepción y de una manera de tener una identidad en relación con otros espacios regionales, para el manejo de asuntos comunes y la inserción de la región en los juegos de la “inter-

dependencia". Debería, además, darse un consenso alrededor de la definición del MERCOSUR como alianza estratégica, con identidad y capacidad para "hacer frente a" la interdependencia internacional. Se requiere coordinar y concertar políticas desde la región para desempeñarse en un escenario internacional cada vez más complejo y menos permisivo para las acciones individuales.

Ello implica revitalizar el MERCOSUR sobre la base de lo existente pero, sobre todo, crear, construir instituciones, de manera que ellas apuntalen su despegue y operen como facilitadoras de su fortalecimiento posterior²⁰.

Las instituciones pueden, a su vez, contribuir a robustecer la propia integración regional, reduciendo las posibilidades de que la vulnerabilidad que hoy exhibe este proceso sea aprovechada por otros actores. Si reconocemos el valor "constitutivo" que poseen estas instituciones, más que su valor "regulatorio", estaremos en el camino hacia la realización del "círculo virtuoso" que hemos definido como: ideas + instituciones + decisores políticos = políticas, todo ello en un proceso de continua retroalimentación.

Estamos transitando tiempos de "cambio" en los países de la región, que se suman a la experimentación de una profunda crisis. Es precisamente en relación con ese diagnóstico que quiero recordar, una

20 La campaña presidencial en Brasil, en el año 2002, permitió visualizar referencias explícitas en relación con el MERCOSUR. "El MERCOSUR es tratado como un protocolo de intenciones y no como un ente regional", manifiesta Anthony Garotinho (2002: 8). Por su parte, Luiz Inácio Lula da Silva (2002: 9), en la nota "Presença soberana no Mundo", se refiere a "un MERCOSUR reconstruido" que "debe exigir avances en el plano de las instituciones que van a presidir la política de integración". Una referencia similar a la necesidad de "institucionalización" fue manifestada por el entonces candidato en la entrevista realizada por Marcelo Bonelli para el programa "A Dos Voces" emitido por TN, Argentina, el 23 de septiembre de 2002. Estas propuestas se amplían cuando él se pronuncia a favor de "un Parlamento del MERCOSUR" elegido democráticamente por voto directo que legitimaría las decisiones que se tomen a nivel de los presidentes. Ver al respecto Gossman (2002: 3). También aparecen estos lineamientos de política en *Política Externa* (2002: 7), cuando Lula insiste en el establecimiento de políticas públicas comunes y en un marco institucional que permita que se encuentren representados los estados y sus sociedades, como pasos para fortalecer el MERCOSUR. Al producirse, el 13 de enero de 2003, la reunión entre el flamante presidente brasileño Lula da Silva y el entonces presidente argentino Eduardo Duhalde, se reafirmaron las ideas anteriormente mencionadas. Por su parte, en Argentina, el presidente electo Néstor Kirchner, unos días antes de su asunción, en el programa televisivo "De ahora en más" emitido el 23 de mayo de 2003, bajo la conducción de E. Van der Kooy y O. Bertone, expresaba que se comprometía no sólo a ampliar el MERCOSUR, sino también a contribuir en el desarrollo de instituciones, dándole a este un perfil político. Y, en el mensaje presidencial ante el Congreso, el 25 de mayo, puso especial énfasis en la prioridad que tendrá el MERCOSUR para su gobierno.

vez más, aquellas magistrales palabras de Jean Monnet cuando decía: “los hombres no aceptan los cambios más que en la necesidad: ellos no ven la necesidad si no es en la crisis”.

BIBLIOGRAFÍA

- Bernal Meza, Raúl 2001 “Institucionalización del MERCOSUR” en Benecke, Dieter y Loschky, Alexander (eds.) *MERCOSUR: Desafíos Políticos* (Buenos Aires: Konrad Adenauer/CIEDLA).
- Checkel, Jeffrey 1999 “International Institution and Socialization”, mimeo.
- Drekonja, Gerhard 1993 “Autonomía periférica redefinida. América Latina en la década de los noventa” en Gómez G., María Mercedes; Drekonja-Kornat, Gerhard; Tokatlian, Juan Gabriel y Carvajal, Leonardo *Redefiniendo la autonomía en política internacional* (Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes) Serie Documentos Ocasionales, N° 31, julio-septiembre.
- Dupas, Gilberto e Vigevani, Tullo (comps.) 2000 *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional* (São Paulo: Alfa-Omega).
- Escudé, Carlos 1991 “La Política Exterior de Menem y su sustento teórico implícito” en *Carta América Latina/Internacional*, Vol. 8, N° 27, enero-marzo.
- Escudé, Carlos 1992 *Realismo periférico. Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina* (Buenos Aires: Planeta).
- Garotinho, Anthony 2002 “O Brasil e a questao externa” en *Carta Internacional*, Ano X, N° 114, agosto.
- Gossman, Eleonora 2002 “Un destino que se juega en portuñol” en *Clarín* (Buenos Aires) Suplemento Zona, 29 de septiembre.
- Grupo Académico Binacional 1999 “Colombia-Venezuela. Análisis de la agenda del siglo XXI” en *Análisis Político* (Bogotá), edición especial.
- Haas, Ernst 1961 “International Integration: The European and the Universal Process” in *International Organization*, Vol. XV, Autumn.
- Haas, Peter 1990 *Saving the Mediterranean. The Politics of International Environmental Cooperation* (New York: Columbia University Press).
- Haas, Peter 1992 “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination” in *International Organization*, Vol. 46/1.
- Hirst, Mónica; Paradiso, José; Tokatlian, Juan Gabriel y Russell, Roberto 2001 “MERCOSUR: el espacio propio”, mimeo. En <<http://www.econosur.com/notas/mercoproym.htm>>, 21 de junio de 2001.
- Jaguaribe, Helio 1982 “Hegemonía céntrica y autonomía periférica” en Hill, Eduardo y Tomassini, Luciano *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional* (Buenos Aires: Edit. de Belgrano).
- Jaguaribe, Helio et al. 1969 *Dependencia y autonomía en América Latina* (México: Siglo XXI).

- Lampreia, Luiz Felipe 1998 "A Política Externa do Governo FHC: continuidade e renovação" en *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília) N° 2.
- Mitrany, David 1966 *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books).
- Moneta, Carlos 2002 "Integración, política y mercados en la era global: MERCOSUR y el ALCA" en Couffignal, Georges y Jozami, Aníbal (coords.) *América Latina. El inicio del Nuevo Milenio* (Buenos Aires: UNTREF).
- Monnet, Jean 1996 *Repères pour une méthode* (Paris: Fayard).
- Nofal, María Beatriz 1997 "Las grandes asignaturas pendientes en MERCOSUR" en *Boletín Informativo Techint*, N° 292, octubre-diciembre.
- Nofal, María Beatriz 1998 "Obstáculos institucionales y económicos para la consolidación y profundización del MERCOSUR: propuestas" en *Boletín Informativo Techint*, N° 294, abril-junio.
- Noto, Gerardo 2001 "Integración e institucionalidad" en *Capítulos del SELA* (Caracas: SELA) N° 61.
- Onuf, Nicholas 1989 *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations* (Columbia: University of South Carolina Press).
- Parsons, Craig 2002 "Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union" in *International Organization*, Vol. 56/1.
- Política Externa* 2002 "Entrevistas", Vol. II, N° 2, set-out-nov.
- Puig, Juan Carlos 1980 *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana* (Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar).
- Redrado, Martín 2001 "De la institucionalidad a la convergencia" en De La Balze, Felipe (comp.) *El futuro del MERCOSUR. Entre la retórica y el realismo* (Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales).
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan G. 2001 "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur" en *Postdata* (Buenos Aires), N° 7.
- Tomassini, Luciano 1989 *Teoría y Práctica de la Política Internacional* (Santiago: Universidad Católica de Chile).
- Vacchino, Juan M. 2001 "La Cumbre Suramericana y el desarrollo de una utopía" en *Capítulos del SELA* (Caracas) N° 61.
- Wendt, Alexander 1992 "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of World Politics" in *International Organization*, Vol. 46/2.
- Wendt, Alexander 1995 "Constructing International Politics" in *International Security*, Vol. 20/1.
- Yee, Albert S. 1996 "The Causal Effects of Ideas on Policies" in *International Organization*, Vol.50/1.