

El Contexto Político e Institucional del Mercosur

Romeo Pérez Antón

Los países que construyen desde 1991 el Mercosur se encuentran, en la fase actual de su desarrollo como región geopolítica, empeñados en una experiencia democrática que ostenta firmeza, flexibilidad y signos de madurez. Esa experiencia los vincula a todos los demás estados latinoamericanos, prácticamente, y tan hondas implicaciones presenta que no podría sino comenzar en ella cualquier análisis institucional y político referido al área.

Antes de procurar establecer los últimos cambios y las tendencias discernibles, no todos positivos ni tranquilizadores, nos parece indispensable mencionar los parámetros históricos del ordenamiento democrático hoy mantenido.

El ideal democrático es, innegablemente, el más arraigado en los pueblos iberoamericanos, entre los patrones normativos de organización política. Goza del prestigio inherente a los propósitos originarios y a los pactos que se reputan mayoritariamente como fundacionales. En los momentos críticos, especialmente cuando se agudiza el conflicto civil o social, ha demostrado en la mayor parte de los estados de la región su eficacia pacificadora, sus posibilidades como sustento de las reconciliaciones¹.

La democracia ha sido, en los largos plazos de la historia latinoamericana, una aspiración incumplida, la norma muchas más veces violada que respetada. Junto con la conciencia del retraso económico y tecnológico, es aquélla el origen de un fracaso internalizado, reconocido en lo íntimo. Esa relación de la América de lenguas española y portuguesa con la democracia no es sólo excepcional en el mundo; representa asimismo un modo de fidelidad, el cultivo secular de un sistema de ideas. Como contrapartida, debe tenerse en cuenta que las situaciones democráticamente satisfactorias favorecen una especie de crecimiento rápido de las fuerzas y capacidades de estos países.

Las fases democráticas de la política iberoamericana (ya correspondan a un Estado, ya se proyecten sobre varios o sobre la región íntegra) exhiben una acción de difícil percepción y análisis. Los actores tienden a proliferar, mientras se confunden los móviles retrospectivos y los comportamientos que la «descompresión» explica con las labores auténticamente innovadoras y los arreglos efectivamente precursores o inaugurales. La protesta suele entremezclarse con la propuesta y resulta arduo discernir lo permanente de lo transitorio.

1. Infinidad de títulos apoyan estos asertos, aunque falte, por lo que conocemos, el enfoque integrador. Véase, por ejemplo, para los orígenes: Rodríguez, Mario, *La Revolución Americana de 1776 y el Mundo Hispánico. Ensayos y Documentos*, Madrid: Tecnos, 1976 y Lynch, John, *The Spanish-American Revolutions, 1808-1826*, New York, 1973 y Barcelona, Ariel 1976 con igual título en castellano; para el largo plazo: Morse, Richard, *El Espejo de Próspero. Un Estudio de la Dialéctica del Nuevo Mundo*, México: Siglo XXI, 1982.

Asumidos conjuntamente, estos tres parámetros obligan a un análisis de las democracias iberoamericanas que capte los rápidos avances (los que realizan las aspiraciones seculares) pero sea al mismo tiempo capaz de separarlos de lo residual, por más impetuoso que esto último se exhiba. Habrá que ir subrayando, en cada caso, las hipótesis que sustenten ese deslinde de aquello que se consolida y aquello que explota para extinguirse.

Sobre tales fundamentos, América Latina registra actualmente una excepcional concurrencia de democratizaciones. Nos interesa aquí destacar las que corresponden a los cuatro países del Mercosur, aunque sin descontextualizarlas. Es en íntima relación con la naturaleza de estas experiencias de instauración del régimen democrático que se decide lanzar el proyecto de establecimiento de una ambiciosa integración económica subregional, de un mercado común.

Argentina ha cumplido, desde 1983, un nutrido calendario electoral, que comprende elecciones presidenciales, renovaciones parciales del Congreso, elecciones provinciales, elecciones municipales, elecciones de constituyentes, elecciones internas y primarias de diversos partidos y coaliciones, plebiscitos de reforma constitucional y hasta consultas informales sobre temas de trascendencia (como el arreglo de la cuestión del Canal del Beagle). Los resultados de esa sucesión de comicios arrojan ciertas configuraciones muy significativas: los partidos mayores se han alternado en el Poder Ejecutivo federal y en los ejecutivos de varias provincias; las mayorías en el Congreso han oscilado; han surgido nuevas formaciones como el Frente País Solidario (FREPASO) y hasta se ha reformado de manera notable la Constitución federal de 1853². En la reforma se incluyó el siguiente texto, de obvia relevancia para el proceso mercosuriano: «Artículo 75. Corresponde al Congreso: (...) 24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.»

Asumidas en conjunto, tales alternativas electorales, gubernamentales, constitucionales y partidarias representan no solamente un ejercicio vertiginoso de soberanía popular, en un ambiente de libertad de crítica cruzado por polémicas intensas, sino también una acumulación de novedades deliberadamente introducidas en las más delicadas estructuras político-sociales. Los significados de las conductas innovadoras se multiplican; a título de ejemplo, señalemos sólo que Argentina está implantando, por primera vez en su historia, un pluripartidismo de masas, con el cual deja atrás décadas de actividad política articulada en torno a la noción de «movimiento», tan distante de la relativista y menos dramática de «partido»³.

2. Véase Zbar, Agustín, «La reforma constitucional argentina de 1994. Fin de la transición democrática y nuevos desafíos institucionales», en *Perfiles Liberales*, N° 38 (1994), 43-47.

3. Muy recientemente, en su apogeo electoral y ya en la Presidencia, Alfonsín manifestaba que en su torno surgía el «cuarto movimiento histórico» (tras el federal, el radical yrigoyenista y el justicialista). La consigna fue abandonada prontamente. La distinción de *partido* y *movimiento* se establece en relación a la propia legitimidad de los sujetos políticos múltiples: «Si hay un rasgo que caracteriza a la vida política argentina hasta casi ayer, es la recíproca denegación de legitimidad de las fuerzas que en ella se enfrentan». (Halperin Donghi, Tulio, *La Larga Agonía de la Argentina Peronista*, Buenos Aires: Ariel, 1994, 11).

Brasil recuperó las formas democráticas poco después que la Argentina, a través de una transición más gradual, durante la cual el factor militar se replegó paulatinamente, tras dos décadas de dictadura. Hubo, de todas maneras, episodios reveladores de un arraigo sin precedentes del régimen democrático en diversos estratos de la sociedad brasileña; el más destacable de esos episodios fue, a nuestro juicio, el reclamo multitudinario de elección directa del Presidente de la República para los primeros comicios abiertos y libres.

La experiencia desde entonces vivida comprende la elaboración de una nueva Carta en una Asamblea Constituyente democráticamente electa; un plebiscito sobre la forma y el sistema de gobierno (monarquía o república, presidencialismo o parlamentarismo); tres elecciones de Presidentes, aunque sólo dos directas; varias renovaciones de mandatos parlamentarios federales; varias elecciones de gobernadores, parlamentarios estaduais y autoridades locales; la remoción de un Presidente por procedimientos regulares ante la comprobación de conductas vinculadas a la corrupción; el enjuiciamiento de algunos parlamentarios federales muy influyentes por causas análogas. Entre los institutos novedosos en la vida constitucional brasileña se incluye el *ballotage*, que ha funcionado ya dos veces para la elección del Presidente, aunque sin necesidad de segunda vuelta en 1994. En el mismo terreno, debe subrayarse que la Constitución elaborada en este período cayó, sin duda, en un exceso de voluntarismo, de «progreso manuscrito», lo que ha conducido al proceso de revisión que hoy se lleva a cabo y que entraña la reducción de los mínimos socio-económicos incorporados al pacto básico de la comunidad política. Esa carta contiene, en lo que directamente atañe a nuestro asunto, una disposición meramente programática, que no habilita la transferencia de competencias soberanas a órganos supraestatales de integración; dada la enorme gravitación de Brasil en el Mercosur, radica allí un grave obstáculo al desarrollo de este emprendimiento⁴.

La democracia brasileña actual, que ha manifestado su firmeza en más de una crisis, parece ir logrando ciertos avances en la consolidación de los partidos (tradicionalmente efímeros) y de un pluripartidismo capaz de asumir responsabilidades de gobierno. Le ha tocado también afrontar una difícil estabilización de la economía y el control de fortísimas presiones inflacionarias, junto con el desmantelamiento de un proteccionismo enérgico y multiforme. Aún en el presente, no obstante los éxitos obtenidos a partir de 1994, la lucha por una reforma económica que redunde en la inversión de tendencias sociales regresivas, en particular la tendencia que ha concentrado el ingreso en términos inadmisibles, permanece incierta en su desenlace. Esa lucha continúa desafiando a la representación partidaria y siguen volcándose en ella los mejores recursos de una democracia que no ha terminado de configurarse⁵.

4. Constitución de la República Federal de Brasil (promulgada el 5 de octubre de 1988), art. 4, Parágrafo único: «A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações». Sin embargo, existen algunos comentaristas que sostienen la tesis opuesta. Véase Esteva Gallicchio, Eduardo G, «La cuestión constitucional en los cuatro estados partes del Mercosur», en *El Mercosur después de Ouro Preto. Aspectos jurídicos*, Montevideo: Trócadur, 1995, 35-51, especialmente 42-43.

5. Los partidos brasileños deben ganar terreno, en tanto gobernantes aptos y plenamente responsables ante un electorado que a su turno debe exhibir capacidad de percepción y selección, frente a corporaciones sólidas (federaciones empresariales, grupos de las industrias culturales y la comunicación, etc.) y también frente a

El Paraguay prosigue la construcción de un régimen democrático que contrasta con los antecedentes autoritarios y paternalistas de la sociedad civil y el Estado. Y es precisamente en una sociedad civil que se moderniza rápidamente, cada vez más ligada a los procesos mundiales, que reside la garantía de progreso de aquella construcción⁶.

Los más elocuentes indicadores de afianzamiento de la convivencia democrática aparecen en la regularidad del calendario electoral (no de otros aspectos del orden comicial), en la paulatina desvinculación de las estructuras de gobierno respecto de la corporación militar, en la rutinización de una genuina vida parlamentaria y en la consolidación de un pluripartidismo que va cultivando aptitudes de gobernantes⁷.

Iniciado el tránsito del autoritarismo a la democracia, Paraguay sancionó una nueva Constitución, en la cual, por lo que a nuestro análisis más directamente interesa, se habilita la transferencia de facultades gubernamentales en beneficio de procesos de integración⁸.

Uruguay, por su parte, restableció en 1985 la democracia en términos que, según coincidieron en subrayar los comentaristas, revelaban un impulso casi exclusivamente restaurador. Los partidos reasumieron sus funciones de gobernantes y, más ampliamente, la posición central en la estructura política. Ellos condujeron las últimas etapas de una transición gradual, negociada con los militares, sin exigencias de pasadas responsabilidades.

Con el transcurso de unos pocos años, empero, se acentuaron algunos cambios importantes. En primer lugar, se detectaron distintos «aprendizajes» de los actores políticos y sociales, claros afanes de no incurrir nuevamente en los errores y deslealtades hacia el régimen democrático que, junto a otros factores, habían bloqueado el pluripartidismo y el Estado de Derecho inmediatamente antes de la ruptura de 1973. En segundo lugar, los resultados de las elecciones de 1989 y 1994 alteraron el virtual bipartidismo de muchísimas décadas; no desaparecieron de la escena los partidos tradicionales pero se agregó a ellos una tercera formación en condiciones de disputar todos los cargos electivos, el Frente Amplio.

La democracia postdictatorial uruguaya se mostró, asimismo, más gobernante, en el sentido de más propensa a aplicar mayorías parlamentarias a la adopción de decisiones netas sobre cuestiones espinosas y, por consiguiente, distanciada de los arreglos empíricos que tantas veces había prohijado anteriormente.

administraciones públicas poseedoras de tradiciones gubernamentales, personal jerárquico calificado, asesoramiento valioso y prestigio social (tales como los Ministerios capitales, ciertas empresas estatales, etc.)

6. Véase para la fase de surgimiento de la capacidad societaria de evolucionar con independencia del Estado y presionar la transformación democrática de éste, Arditi, Benjamín y Rodríguez, José Carlos, *La Sociedad a pesar del Estado. Movimientos Sociales y Recuperación Democrática en el Paraguay*, Asunción: El Lector, 1987.

7. «Quizás el tema más crucial y en cierto sentido de mayor avance en este período que ha dado en llamarse de transición, es el proceso de renovación del estamento político. El fenómeno afecta en forma muy diferente a las diferentes organizaciones político-partidarias, aunque es notorio que su incidencia más fuerte y conflictiva se da en el partido gubernamental», Rivarola, Domingo M., «Estado y Sociedad en Paraguay desde 1989», en *Propuestas Democráticas*, 1: 3 (julio-setiembre 1994), 111.

8. Artículo 145 de la Constitución Paraguaya de 1992: «Del orden jurídico supranacional. La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso».

Dentro de un funcionamiento así definido, la incorporación al naciente Mercosur recibió el respaldo virtualmente unánime de los representantes partidarios uruguayos.

En lo que atañe a la base constitucional de la participación del Uruguay en los procesos de integración, particularmente el Mercosur, debemos señalar que, desde la reforma de 1966, la Carta uruguaya contiene una norma programática que no permite, según han opinado los especialistas, los traspasos de potestades a órganos supranacionales (artículo 6º, inciso 2º). En este aspecto, las situaciones de Brasil y Uruguay son similares, contrastan con las de Argentina y Paraguay y representan un inconveniente grave para el avance institucional del Mercosur, por lo que expresaremos más adelante.

Poco después de alcanzar ciertos mínimos institucionales y políticos, estas cuatro redemocratizaciones del Cono Sur se comprometen en procesos de integración, muy ambiciosos (como el bilateral argentino-brasileño lanzado mediante la Declaración de Foz de Iguazú, de noviembre de 1985, y sobre todo el Mercosur, fundado en el Tratado de Asunción de marzo de 1991) o de menor ambición pero trascendentes (como los convenios de Uruguay con Argentina, CAUCE, y Brasil, PEC, que se amplían en el período democrático).

Surgen aquí tres interrogantes de la mayor importancia para la interpretación de toda la fase integracionista regional que el Mercosur condensa y proyecta: ¿existe alguna afinidad estructural de los regímenes democráticos latinoamericanos con las políticas de integración? ¿Cómo consiguen los gobiernos de partidos y de opinión de Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay invertir tendencias seculares al desarrollo económico-social separado? ¿Cumplen esos gobiernos tales improbables rectificaciones en términos de funcionamiento partidista-parlamentario o a través del empleo de remanentes ejecutivistas y tecnocráticos? Las abordaremos sucesivamente, en el orden en que se han planteado.

Las democracias de Latinoamérica propenden a los programas de integración económica y de cooperación política, a diferencia de los autoritarismos y dictaduras de diverso signo. Esta hipótesis nos parece plausible, a una primera consideración y con vistas a su ulterior compulsa y verificación. Ella sugiere la existencia de alguna determinación de esa actitud unificadora en lo económico, determinación residente en la propia estructura del sistema democrático.

Es significativa, por lo pronto, la frecuencia con que las fuerzas de inspiración democrática han adoptado iniciativas de integración, en América Latina (lo que probablemente corresponda a un fenómeno similar en Europa). Recordemos, por ejemplo, que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) surgió en el lapso de auge democrático que, aunque efímero, se abrió con los cambios políticos de fines de la década de los cincuenta en Brasil, Argentina, Colombia, Venezuela, Chile, Cuba, inclusive Bolivia y México. Veinte años después, la sucederá la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), bastante más escéptica y remisa, no solamente en virtud del estancamiento de aquélla sino también bajo la influencia de las dictaduras de Seguridad Nacional entonces difundidas en la región (casos de Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, con puntos de contacto con los de Bolivia y Paraguay). En contrapunto con esa rebaja de las aspiraciones integracionistas, también por entonces se

pacta el Sistema Económico Latinoamericano, destinado primordialmente a conjuntar a los países del área en las negociaciones globales y a respaldar acuerdos de integración subregionales; visiblemente, el SELA recibía su impulso de los gobiernos de base partidaria, en primer lugar de Venezuela y Colombia.

Preconizaron consecuentemente la integración la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo técnico cuya inspiración democrática se reconoce generalmente, así como algunas corrientes democráticas, principalmente la democracia cristiana y la socialdemocracia⁹.

También los populismos latinoamericanos fueron integracionistas, desde el APRA al Justicialismo. Si bien la orientación de estos movimientos hacia la democracia no fue constante, no cabe negar que han contribuido a la ampliación de la noción de ciudadanía y a la efectiva participación política en estados previamente excluyentes como Perú, Brasil, Argentina y Venezuela.

¿Cuál puede ser, en concreto, la afinidad estructural de democracia e integración, en nuestro continente?

Creemos que esa afinidad se encuentra en el carácter abierto a las influencias societarias que tiene la toma de decisión democrática; dicho en otros términos, en la naturaleza más bien abstracta de las finalidades de una Constitución democrática: preservación de libertades, promoción del bienestar y la igualdad, realización de un bien común o interés general latamente delimitado. Mientras los totalitarismos y autoritarismos politizan y constitucionalizan programas completos de acción social colectiva, las democracias no podrían abrirse a una práctica efectivamente pluralista sin restringir (no a nivel cero, que sólo produciría perplejidades insuperables) los propósitos incluidos en el pacto político. Los autoritarismos procuran obrar constantemente por motivos internos y sistemáticos; las democracias aceptan ser impulsadas por la sociedad civil y los partidos, con el margen de variabilidad que ello supone. Las democracias adoptan un régimen de percepciones y exposición a estímulos mucho más amplio que el de las dictaduras. Por allí se establece, en América Latina, al menos, su especial vinculación con los proyectos integracionistas.

Estos proyectos surgen de conveniencias de empresas, consumidores, trabajadores; de iniciativas de agentes culturales y pautas interpretativas de receptores de los mensajes de las industrias culturales; de contactos entre partidos y sindicatos, formales o informales. Surgen y

9. Véase, por ejemplo, Letamendia, Pierre, *La Démocratie Chrétienne*, París: P.U.F., 1993, 102-103. Ha escrito en estos últimos meses el Presidente Menem, en el sentido de la propensión integradora de las democracias iberoamericanas: «Es que, como yo repito sin cansarme, todo, absolutamente todo lo engloba la política. La cuestión social, los temas económicos, las relaciones internacionales siguen evidentemente a los planteamientos que se pueden hacer desde el punto de vista político, a nivel de nuestros países y a nivel del contexto de todas las naciones del mundo. Es por eso que fue posible el Mercosur. Desde la década de los años 40, la vocación integradora de los padres de nuestras patrias iberoamericanas comenzó a tener forma institucional, en las intenciones de los entonces presidentes Vargas en Brasil, Ibáñez en Chile y Perón en Argentina. Sin embargo, la alternancia de gobiernos democráticos y regímenes autoritarios en nuestras naciones fueron interrumpiendo todas las iniciativas tendientes a la creación de una región como la que actualmente tenemos. El retorno a la democracia en los años 80 fue decisivo para que pudiéramos avanzar rápidamente en este camino, iniciando una transición que culminó con la firma del Acta de Ouro Preto, el 17 de diciembre del año pasado.» Eurolat, *Carta Informativa*, Año 2 (diciembre de 1995) N° 7, Santiago de Chile: CELARE, 2.

se reproducen, en los largos plazos, por la concurrencia de dos tenaces circunstancias latinoamericanas: las afinidades histórico-culturales, sin perjuicio de la existencia de una densa malla de provincialismos y rechazos, por una parte; la conciencia de la debilidad económica y del retraso en la carrera del desarrollo, por otra. Una posibilidad de cooperación y de elevación del nivel de competencia combinada con la insatisfacción radical con el modo de existencia conocido, ayer y hoy. En Europa, la integración formal, convenida por los estados, consume una secular intensificación de vínculos comerciales; en Latinoamérica, consiste en la negación de las tendencias económicas, que es consecuencia de rasgos culturales unificadores y cuestionadores¹⁰.

Conocemos los escepticismos que muchos círculos técnicos, empresariales y diplomáticos mantienen respecto de la integración latinoamericana; no hemos olvidado la burda racionalidad que sustenta afirmaciones como las siguientes: «juntar pobreza o debilidad no lleva al desarrollo», «más vale integrarse con fuertes economías lejanas que con vecinos subdesarrollados», «la noción de América Latina no tiene correlato porque el continente presenta notable heterogeneidad y sus partes abrigan antagonismos mutuos de diversa índole», etc. No hay modo de explicar, sin embargo, la aceptación que, normativamente, alcanza el integracionismo sino en supuestos de afinidad y necesidad como los que hemos apuntado. Esa orientación es, así, societaria, «ambiental» y permanente; de las características de los sistemas políticos del área depende que se traduzca en políticas de integración o que no lo haga¹¹.

¿Cómo consiguen las democracias del Mercosur modificar tendencias de muy largo plazo al desarrollo desvinculado, cuando no antagónico, de los cuatro países?

10. Esta sustentación cultural masiva y constante de los esfuerzos integracionistas aparece con frecuencia en la oratoria parlamentaria y, en general, política, así como en las comunicaciones diplomáticas de los países iberoamericanos. También la literatura la acredita, profusamente. Pero suelen omitir las referencias a ella los análisis de índole científico-social o técnica; demuestran un incomprensible «pudor» ante un rasgo de conciencia muy activo y de obvia eficacia. Para eludir ese silencio, baste citar una vez más unas líneas de José Enrique Rodó, aún hoy el más leído en el ámbito latinoamericano de los escritores «integracionistas»: «Patria es, para los hispanoamericanos, la América española. Dentro del sentimiento de la patria cabe el sentimiento de adhesión, no menos natural e indestructible, a la provincia, a la región, a la comarca; y provincias, regiones o comarcas de aquella gran patria nuestra, son las naciones en que ella políticamente se divide. Por mi parte, siempre lo he entendido así, o mejor, siempre lo he sentido así. La unidad política que consagre y encarne esa unidad moral – el sueño de Bolívar –, es aún un sueño, cuya realidad no verán quizá las generaciones hoy vivas. ¡Qué importa! Italia no era sólo la 'expresión geográfica' de Metternich, antes de que la constituyeran en expresión política la espada de Garibaldi y el apostolado de Mazzini. Era la idea, el numen de la patria: era la patria misma, consagrada por todos los óleos de la tradición, del derecho y de la gloria», «Magna Patria», artículo de prensa de 1905, recogido en *El Mirador de Próspero*.

11. Sobre el predominio de la actitud favorable a la integración, para las élites del área mercosuriana, véase Achard, Diego; Flores Silva, Manuel y González, Luis Eduardo, *Estudio de la Variable Política en el Proceso de Integración Regional de los Países Pequeños del Mercosur y Análisis de las Opiniones de sus Elites sobre dicho Acuerdo*, Buenos Aires: BID-INTAL, 1993; y de los mismos autores: *Las Elites Argentinas y Brasileñas frente al Mercosur*, Buenos Aires: BID-INTAL, 1994. En el segundo de estos informes se sintetiza el contenido de ambos en los siguientes términos: «La conclusión más general que resulta de este estudio y del realizado previamente sobre las élites de los países pequeños del Mercosur, Paraguay y Uruguay, puede resumirse del siguiente modo: existe, más allá de diferencias en algunos aspectos relevantes, un clima de opinión común a las élites de los cuatro países del Mercosur favorable a la integración latinoamericana y al Mercosur en particular. Más del 90 por ciento de los miembros de las élites de cada uno de los cuatro países considera que la integración latinoamericana es una meta positiva, y más del 80 por ciento de los miembros de cada una de esas cuatro élites cree que la integración de su propio país al Mercosur es también una meta positiva». En términos ya no sólo mercosurianos sino latinoamericanos, los diez años que alcanza el Grupo de Río y su relevancia desde su propio origen acreditan la atracción constante de la cooperación política y la integración económica.

Comencemos por ciertos aspectos formales, a nuestro entender conducentes a la médula misma de la decisión integradora.

Si por algo sorprende, ante todo, el proceso del Mercosur es por la velocidad con que ha avanzado. Una velocidad registrable ya en la integración bilateral de Argentina y Brasil e introducida en el Tratado de Asunción, cuyo artículo 1, inciso 1º establece: «Los estados partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994 (...)».

Aunque ese mercado común no se ha logrado en esa fecha, ni se logrará por unos cuantos años más, todas las perspectivas ponen de manifiesto un cúmulo de novedades producidas por el Mercosur, ordenadas en secuencias que insinúan el tránsito, el desplazamiento social y político. Los intercambios entre los socios se han multiplicado y muchas conductas han variado en cada uno de los cuatro países. El Tratado de Asunción se ha profundizado mediante los Protocolos de Brasilia y de Ouro Preto, al menos en lo que atañe a solución de controversias y creación de una Secretaría Administrativa de indudable capacidad operativa.

Una parte de la interpretación de esta velocidad se desprende de cuanto hemos señalado acerca de la postura favorable a la integración que prevalece en los pueblos latinoamericanos. La brevedad de los plazos y, lo que significa más, la respuesta efectiva, los nuevos comportamientos. Pero hay más. Ese carácter acelerado del cronograma integracionista denota la eficacia de la propia idea, califica intrínsecamente la decisión, con independencia de las circunstancias sociopolíticas en que se adopta. El proyecto del Mercosur surge, en lo esencial, de sí mismo, pasa por su claridad y por la factibilidad que su prospecto muestra. En la evaluación de las políticas de unificación subregional y de sus probabilidades de éxito no debe omitirse nunca el reconocimiento del atractivo que su núcleo eidético tiene.

Un segundo aspecto formal esclarecedor reside en la exigüidad de las normas que entablan y rigen el proceso de integración. Los veinticuatro artículos del Tratado de Asunción, los treinta y seis del Protocolo de Brasilia, los cincuenta y tres del Protocolo de Ouro Preto. Aun si se añade a esas disposiciones las que corresponden a los anexos del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto, no cabe dudar de que el conjunto aparece como base convencional mínima, «insuficiente» de una transformación de enorme alcance territorial, demográfico, económico, social, institucional y político¹².

Podemos advertir aquí una sugestiva seguridad o (auto) confianza en el modo cómo los sujetos de la empresa integrativa asumen los problemas, retos, incertidumbres y exigencias de una construcción en principio radicalmente situada en el futuro: intelectivamente, los pactantes parecen haber ahorrado cláusulas y estipulaciones, procedimientos y salvaguardias por anticipar el mañana integrado, porque para ellos (los cuatro sistemas políticos decisores)

12. También en lo escueto de los Tratados fundamentales existe paralelismo entre el proceso bilateral argentino-brasileño de integración y el cuatripartito proceso del Mercosur; el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, del 29 de noviembre 1988, sustento del primer proceso, cuenta con sólo doce artículos.

concebir esa concreta rectificación histórica equivalía a realizarla. Hay razones para admitir que el Tratado de Asunción se negoció (como antes la unificación bilateral de Argentina y Brasil) bajo una inspiración poco frecuente; la integración, por así decirlo, empezaba ya, se desplegaba a raíz de que los negociadores reconocían su posibilidad, su estructura, su validez¹³.

El tercero y último de los aspectos formales que queremos interpretar consiste en la amplitud de la negociación dentro del panorama de la toma de decisiones en el avance mercosuriano.

Sobre dicha angosta base de normas convenidas por las diplomacias de los cuatro socios y aprobadas por sus respectivos Parlamentos, el Mercosur se ha producido bajo la forma de una negociación múltiple en sus foros: el Consejo, el Grupo, los Subgrupos; tras Ouro Preto, los Subgrupos junto a Grupos Ad Hoc, Reuniones Especializadas, la Comisión de Comercio y sus Comités Técnicos; desde el Tratado de Asunción, una débil y remisa Comisión Parlamentaria Conjunta, que quizás se fortalezca y autoafirme en lo venidero; y el Foro Consultivo Económico-Social creado por el Protocolo de Ouro Preto. También ha sido y continuará siendo múltiple la negociación mercosuriana por la diversidad de sus resultados (desde cabales decisiones a asesoramientos) y por la naturaleza heterogénea de sus participantes, a distinto título, especialmente en los Subgrupos (representantes de los estados pero también de organizaciones de trabajadores y empresarios, técnicos, etc.)

Sobre la negociación en la dinámica del Mercosur, es preciso observar:

- i) Que su extensión y la frecuencia con que ha arrojado acuerdos, posteriormente convertidos en resoluciones del Grupo, principalmente, la convierten en uno de los motores de la integración; referimos aquí a la negociación particular, desarrollada entre expertos y/o representantes de intereses específicos;
- ii) Aunque en una integración pactada con ajuste al principio intergubernamental, carente por lo tanto de órganos supranacionales, es normal que la negociación alimente cada progreso, el planteo descentralizado de esta función parece singularizar al Mercosur, en un examen comparativo de experiencias de integración;
- iii) Como se verá más adelante, esta actividad múltiple, descentralizada, simultánea, intensa de negociación se desenvuelve junto con una intervención también enérgica de gestiones gubernamentales y, sobre todo, tecnoburocráticas; no resulta sencillo postular una pauta de

13. En un artículo publicado en el diario «La Nación», de Buenos Aires, el 26 de marzo de 1991, escribía el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Héctor Gros Espiell: «Cuando hoy, los cancilleres de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay firmemos en Asunción, en presencia de los cuatro presidentes, el Tratado de Constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur), *la subregión habrá dado un significativo paso en su inserción en el nuevo esquema de la economía mundial. Será éste un acto histórico para la integración de la subregión, su desarrollo y modernización* (...) Estos factores externos han incidido en el progreso que llevó a la constitución del Mercosur. Pero el impulso principal provino de la convicción – *fruto de la nueva conciencia política regional* – de que debíamos abandonar definitivamente la retórica integracionista dominante en los últimos 30 años para pasar al terreno de las realizaciones prácticas (...) Es que *en menos de un año hemos logrado negociar*, tanto en el nivel de expertos como en el más alto nivel político, *un acuerdo que habría sido inimaginable en la década última*», en: *Revista Diplomática*, 10 (1991), Montevideo: Instituto Artigas del Servicio Exterior; los subrayados son nuestros.

coexistencia y, acaso, complementación de esas dos proyecciones del diseño del Mercosur, no obstante lo cual iremos apuntando en este texto algunos componentes de esa pauta.

Creemos que el sentido institucional de una negociación así inserta en la estructura integradora se halla en la irrupción del proyecto con la urgencia o brevedad de plazos junto a la eficacia de su idea, según hemos apuntado ya. El Mercosur «estalla» en mesas de negociación porque reviste instantaneidad, inmediatez de persuasión y realización. Y se abre a la participación de niveles medios en las jerarquías estatales y de gremios y asociaciones de la sociedad civil porque no encuentra auténticas resistencias (sólo recelos, reservas mentales, distanciamientos pasivos) y porque, en la proliferación de foros de discusión y regateo tanto como en la presencia de los «gobernados» en los ámbitos de adopción de decisiones importantes, salta instancias, acorta caminos, aproxima metas.

¿Cumplen las redemocratizaciones esos virajes que las ponen en la ruta de la unificación económica con prevalencia de los partidos y los Parlamentos o de los Ejecutivos y los recursos burocráticos, a menudo calificados, de la Administración? ¿Logran quizás una sinergia irreprochable?

El proceso del Mercosur está, a nuestro juicio, signado por un apriorismo ejecutivista y tecnocrático, que los partidos y las representaciones parlamentarias han tolerado, hasta el presente¹⁴.

Lo revelan, en primer lugar, los pactos fundamentales, en especial el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, aunque éste insinúa un cambio de temperamento.

El Tratado de Asunción liga estrechamente los órganos del Mercosur a los Poderes Ejecutivos de los cuatro países socios. El Consejo se compone de ministros y, al menos una vez al año, de los presidentes. El Grupo, de representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía (o análogo a éste) y del Banco Central de cada uno de los cuatro estados miembros. La Comisión Parlamentaria Conjunta no figura entre los órganos del Mercosur (artículo 9), es creada por el *último* artículo del Tratado en los siguientes, claudicantes términos: «Con el objeto de *facilitar el avance* hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Los Poderes Ejecutivos de los estados partes *mantendrán informados* a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común objeto del presente Tratado». Los subrayados corresponden al asombro de este comentarista y no a los desenfadados redactores del magno convenio, tan expresos en la asignación de un papel instrumental y una posición más bien lateral a la Comisión a la que concurren representaciones de los Parlamentos de los estados socios y a estos mismos Parlamentos (que, en virtud de disposiciones constitucionales de cada país, tienen derecho a mucho más que mantenerse informados sobre la evolución del Mercado Común).

14. Puede encontrarse las normas en la materia y un primer análisis de su evolución en Otermin, Jorge Pérez, *El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto. Aspectos Jurídico-Institucionales*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1995. Para antecedentes previos al Mercosur, véase Vacchino, Juan Mario, *Los Parlamentos*

Así concebida la participación de los Parlamentos en el proceso integrador, el Tratado fue aprobado sin mayores objeciones en los cuatro Legislativos. En los años siguientes, los partidos políticos y esos Parlamentos siguieron de lejos el flujo decisorio y las variadas mesas de negociación que, en pos del Mercado Común del Sur, repercutieron en las estructuras comerciales, productivas y sociales de los cuatro países. Cualquiera que haya observado asiduamente o que haya tomado contacto directo con los fenómenos mercosurianos sabe que, en los hechos, el conjunto mostró un persistente cariz técnico-gubernamental. Los Ejecutivos asumieron todas las responsabilidades trascendentes, en ocasiones respaldados en los asesoramientos y en la cooperación internacional que consideraban convenientes. Los lenguajes propios de las dependencias prácticas del sistema político predominaron ampliamente. Las presencias de congresistas fueron esporádicas y vacilantes. Los Parlamentos ni siquiera llenaron el reducido espacio que les abría el último artículo del Tratado de Asunción. No se registró complementación ni sinergia. Mientras las tecnoburocracias sorprendieron por la relativa abundancia y especialización de su personal, el Mercosur no mereció la formación de comisiones parlamentarias que lo atendieran en exclusividad y no dio lugar, que sepamos, a un solo llamado a sala de los ministros competentes.

Hubo, paralelamente, en ámbitos académicos, reclamaciones de una inserción distinta de la dimensión parlamentaria en la institucionalidad definitiva del Mercosur, que debería convenirse antes del 31 de diciembre de 1994 (artículo 18 del Tratado de Asunción). Y seguramente no faltaron algunas débiles presiones de dirigentes partidarios y legisladores de los diferentes países miembros. Lo cierto es que el Protocolo de Ouro Preto, que sólo corrige el Tratado de 1991 y no intenta por ende sentar instituciones «definitivas», mejoró un poco la participación parlamentaria, aunque sin anular el sesgo ejecutivista y tecnocratizante.

La Comisión Parlamentaria Conjunta es mencionada ahora entre los órganos de la estructura institucional del Mercosur (artículo 1). Se le asignan competencias un poco más amplias y relevantes (artículo 25) y hasta se la habilita a elevar su voz al Olimpo: «la Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá Recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común» (artículo 26).

Junto con ese mínimo progreso normativo, parecen surgir signos de una nueva actitud en los legisladores del área de integración. Por iniciativa de la Cámara de Diputados del Brasil, el 7 de noviembre de 1995, se reunieron en Brasilia miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta y altos dirigentes partidarios de los cuatro estados socios, a fin de discutir las condiciones y orientaciones de una activa participación de los Poderes Legislativos en la construcción del Mercosur. Pese a que resulta por ahora imposible evaluar las consecuencias prácticas de ese

encuentro, el contenido de las deliberaciones y los acuerdos obtenidos sugieren que nos hallamos frente a una saludable reacción ante un serio desequilibrio institucional del diseño¹⁵.

Es de esperar que esta nueva actitud redunde pronto en vivacidad de lo que hemos llamado, a falta de términos más propios, «dimensión parlamentaria» de la construcción que examinamos. Dimensión que comprende dos ámbitos, dos foros que hasta aquí no hemos distinguido porque alcanzan a ambos la marginalidad y la atonía que hemos señalado. Un foro se abre sobre las deliberaciones y la adopción de iniciativas en relación al Mercosur de parte de cada uno de los Parlamentos de sus estados componentes; Parlamentos que, de esa manera, contribuirían a la elaboración y la aplicación de las políticas unificadoras, desde sus posibilidades intransferibles de asambleas plurales y representativas. No contra las respectivas Administraciones pero sí con autonomía, sin pasividad distanciada, sin astucias miopes («que otros se comprometan, veamos entretanto qué pasa»).

Un segundo foro consiste en la dotación de órganos parlamentarios a la misma institucionalidad comunitaria, en la constitución de la Asamblea de la unidad mercosuriana, a fin de dotar precisamente de representación, de pluralidad política, de disidencia al proceso de integración. Los dos foros, sin duda, se vigorizarían recíprocamente, aunque no mediante una división de áreas o algún tipo de funcionamiento «en línea» sino a través de la convergencia de cuatro conciencias estatales y una novedosa perspectiva del nosotros de doscientos millones de latinoamericanos sudatlánticos.

Los celos hacia los trámites controversiales y la lentitud peculiares de los Parlamentos no son exclusivos del Mercosur. Se registran, notablemente, en las integraciones europeas, donde, sin embargo, han ido cediendo paulatinamente, sin desaparecer. La cuestión nos parece, de todos modos, de la mayor significación: tiene inmediata relación, en efecto, con las raíces sociales de las instituciones de integración, con las coincidencias y los desvíos de las políticas integradoras respecto de la opinión pública, sus matrices, la estructura de certezas y expectativas que la sustenta. Sin una dimensión parlamentaria debidamente cultivada, el proceso del Mercosur perdería sensibilidad a pautas y mensajes societarios que, en definitiva, lo impulsan o lo condenan a la declinación. Ni siquiera la negociación multiplicada que llama a la toma de decisiones a gran número de agentes, públicos y privados, sustituiría en ello a los órganos parlamentarios, porque no podría aportar las opiniones políticas, contrapuestas a menudo pero siempre sintéticas y globales, de las que se nutre el debate de los Parlamentos.

Si bien la unificación de los estados-naciones de América Latina, y en especial por regiones, como es el caso que interpretamos, está consustanciada con horizontes culturales e históricos

15. El Senador uruguayo Luis Hierro López, presente en Brasilia, nos ha escrito, acerca de la referida reunión: «(...) Algunas coincidencias: los partidos deben jugar un rol integrador entre los diversos intereses, equilibrando las subregiones (Brasil insistió en que la integración debe partir de la propia integración nacional), las parcialidades económicas, las pujas sociales.» Y de su propia intervención destaca: «la integración obliga a los partidos a poner en marcha políticas de larga duración, estables, con acuerdos más amplios y más perdurables que los que se practican en cada comarca. No sería descartable que empiecen a visualizarse tendencias políticas partidarias regionales». Por su parte, el *Programa de Acción del Mercosur hasta el Año 2000*, aprobado por el Consejo del Mercado Común en diciembre de 1995, establece: «La profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad. En este sentido la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social asegurarán la adecuada participación de los sectores involucrados», en: *El desarrollo jurídico-institucional*; 3.2.

permanentes, y se filtra en sus justificativos esenciales hacia dentro de los sistemas de gobierno consensuales, no cabe dudar de que el apoyo a concretas políticas de integración resulta constantemente problemático. Por encima de certidumbres inmovibles, las conciencias individuales y colectivas vacilan, fluctúan, consiguen esclarecimientos fragmentarios, se ven asaltadas por confusiones tenaces. Las crisis del Mercosur apuntan, frecuentemente, a esos variables niveles societarios; y la indagación proliza de ciertos itinerarios de decisión sistémica, como la aprobación del Tratado de Asunción en los cuatro países signatarios, lo pone claramente de manifiesto¹⁶.

El Mercosur va cumpliendo su experiencia entre una compleja articulación de juicios y reacciones que deben incidir institucionalmente sobre sus propios órganos. Más aun, con los cuales el Mercosur debe entrar en diálogos, porque él mismo consiste, en sus núcleos, de autodeterminación, de proyectos. Si el Estado no domestica su sociedad civil sino que la persuade, mucho más debe hacerlo un proceso de integración.

No se observa actualmente, en ninguno de los socios, la maduración de alguna corriente de opinión favorable al desmantelamiento o la aniquilación de la trama mercosuriana. No se ha formalizado una sola propuesta de denuncia del Tratado de Asunción o de alguno de los instrumentos complementarios. Se puede, sin embargo, advertir un incremento de las presiones corporativas sobre los decisores y una cierta regresión de algunas gremiales a visiones estrechas, a demandas «irresponsables» en relación a la dinámica de una integración. En estas condiciones, es difícil pronosticar si la instalación del Foro Consultivo Económico-Social fomentará el retorno a los apoyos sectoriales lúcidos de los primeros años o encrespará los choques de intereses que no admiten reelaborarse en aras de la unificación económica.

Mientras todas las protestas respecto del proceso se vuelven audibles, falta la voz del Mercosur y pocos asumen la abogacía del proyecto. En cuanto a la primera, confiamos en que una Secretaría Administrativa vigorizada por el Protocolo de Ouro Preto, a partir de 1997, vaya suministrando al menos las informaciones que revelan el dinamismo de esta integración y recuerde, de vez en cuando, a la opinión pública de toda el área las implicaciones del compromiso integracionista y el costo que eventualmente tendría «el no Mercosur».

En tales condiciones, la disconformidad cunde pero no parece acumularse ni sus manifestaciones retroalimentarla positivamente. Tras la nube de insatisfacción, todos los agentes se ajustan en lo esencial al designio unitario.

Y es en este punto, precisamente, tras aludir a una paradójica estructura expresiva, mediante la cual la sociedad global admite tácitamente un propósito que esconde entre protestas, que puede plantearse con máxima agudeza la cuestión de las posibles ampliaciones del Mercosur. ¿Es en el futuro próximo ese esquema de integración susceptible de incorporar nuevos miembros? ¿Vendrán éstos espontáneamente o se aplicarán políticas de atracción? ¿Qué

16. Para el caso uruguayo, véase al respecto Schonebohm, Dieter, «Mercosur». *¿Desafío o Amenaza? Gobierno, Partidos, Empresarios y Sindicatos ante la Integración*, Montevideo: FESUR-ECS, 1994.

significados tendrían los eventuales ingresos de Chile y Bolivia? ¿Qué ha sido del temprano «4 + 1»?

El Mercosur, por la especial vinculación que siempre existe entre las sociedades latinoamericanas, gravita constantemente hacia su ampliación; como gravitan, al mismo tiempo, hacia él los países latinoamericanos que no lo componen. Los dos movimientos no tienen por qué producirse simultáneamente ni al mismo ritmo; pueden ser frenados por otros factores, inclusive tan internos como ellos (las expectativas chilenas respecto del TLC, por ejemplo). El encuentro del Mercosur con otros pueblos del continente no resulta, entonces, necesario; pero sí, muy probable. Y no sale de un horizonte de referencia que abarca a los ya integrados en dicho esquema y a los que propenden a integrarse. Su influjo, en pugna eventualmente con vectores contrarios u obstáculos geográficos o de otra índole, podría en ciertas hipótesis conducir a adhesiones parciales o rebajadas; aunque, hasta el momento, y a nuestro entender por enérgicos motivos derivados del afán de establecer una cabal zona de integración, los estados del Mercosur han presentado a sus hermanos de América Latina la terminante disyuntiva de integración plena o ninguna asociación.

Esta actitud, a nuestro juicio fundada, reiteramos, parece estar cambiando, en los últimos meses; se insinúa que en lugar del rigor se mantiene ahora un criterio de flexibilidad en las asociaciones. Y de hecho, Bolivia ha concluido prácticamente una adhesión restringida, que se ha reputado compatible con la continuación de su pertenencia al Pacto Andino. Las negociaciones con Chile, mucho más difíciles, se encuentran presididas por igual pragmatismo.

Son sin duda Bolivia y Chile los países que reúnen el mayor número de razones a favor de la adhesión (y eventualmente, el ingreso) al Mercosur: contigüidad, dimensiones mediana y pequeña que no comprometen los equilibrios entre los socios mayores de aquél, complementariedad económica y carácter de territorios del Pacífico, especialmente en el caso chileno. En virtud de ello, los miembros del Mercosur no han ocultado nunca que verían con interés esas adhesiones. Los bolivianos manifestaron consecuentemente, por su parte, un interés recíproco. Los chilenos han oscilado al respecto y polemizan entre sí, aunque recientemente la inclinación hacia el Mercosur se ha definido, por cierto favorecida por la frustración de los esfuerzos que en Santiago privilegiaban a los Estados Unidos y el TLC.

La asociación con Chile, y la segura con Bolivia, no dejarán de corroborar el dinamismo del Mercosur, a los ojos del mundo. Pero darán simultáneamente lugar a ciertos problemas estructurales que no deben minimizarse. La agregación de países no equiparables a Brasil y Argentina, en magnitud, aleja los riesgos de una diarquía de conducción (cuya sombra se ha proyectado en el curso de los últimos meses, a raíz de la negociación bilateral de los conflictos desatados por los intercambios de automotores y las orientaciones de las inversiones de grandes firmas automotrices). Un Mercosur con más medianos y pequeños luce mucho más tranquilizador, sobre todo para Uruguay y Paraguay. Pero si los países que se agregan tienen vínculos con otros esquemas de integración, como Bolivia, o sostienen experiencias de «apertura al mundo», como Chile, los interrogantes acerca del grado de sus compromisos con

aquél surgen inevitablemente y sólo el paso del tiempo irá contestándolos paulatinamente. Entretanto, el Mercosur ha crecido pagando el precio de admitir interiormente una diferenciación que no tenía: está desde ahora compuesto de socios y asociados, con competencias además diversas, aún no precisamente establecidas.

No ha demostrado, en contraste con esas afinidades, practicidad ni dinamismo inherente, el esquema conocido como «4 + 1», consagrado ya el 19 de junio de 1991 a través del Acuerdo relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión, suscrito en Washington entre los cuatro socios del entonces flamante Mercosur y los Estados Unidos. En el ambiente creado por la «Iniciativa para las Américas» del Presidente Bush, ese acuerdo quiso, de parte latinoamericana, garantizar la disposición de los países mercosurianos a liberalizar las relaciones comerciales y financieras con sociedades externas al área de integración.

La «Iniciativa para las Américas» se diluyó en algunos meses, sin consecuencias directas, y, paralelamente, Estados Unidos se comprometió con el proyecto del *tlc de América del Norte. No es sencillo aproximar dos integraciones impetuosas, ni convenir con sólo un miembro de un pacto de integración. El «4 + 1» da, por ahora, un resultado extraño: cero.

Reforma de las instituciones regionales y transformaciones operadas en el proceso de integración en sí

En los meses finales del año 1995, el Mercosur ha cumplido cuatro años de existencia formal (en cuanto Tratados internacionales encadenados, la línea Asunción-Brasilia-Ouro Preto) y efectiva (en cuanto transformaciones de estructuras y conductas sociales). Cuenta también con su historia, grande y pequeña; sus sedes, sus nombres, sus rutinas, su anecdotario. La integración argentino-brasileña, que ha sido su matriz, prosigue asimismo una marcha bastante sostenida, a diez años de haber irrumpido espectacularmente.

Agotado el plazo estipulado por el Tratado de Asunción para establecer el Mercado Común (artículo 18), se llevó a cabo del 5 al 7 de diciembre de 1994 la Conferencia Diplomática allí prevista, que revisó las instituciones del Mercosur, aunque sin ajustarse, por obvias razones, al mandato de «determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común», nivel de la escala de unificación económica que no se alcanzó en las fechas convenidas. Pocas semanas después, la crisis mexicana conmovió las principales Bolsas latinoamericanas y provocaba una fuga de capitales que hizo temer por la suerte de las políticas estabilizadoras de muchos países, entre ellos Brasil y Argentina. Durante 1995, prevalecieron en el área del Mercosur las inquietudes, se apagaron las euforias, se impuso la moderación en los juicios y los pronósticos. La coyuntura configurada por los pactos institucionales de Ouro Preto y por el «efecto tequila» nos parece favorable al balance de logros del Mercosur, a cuatro años, y a la descripción de las perspectivas que el futuro de mediano plazo ofrece. Nos limitaremos, desde luego, a la consideración de los aspectos

institucionales, aunque contextualizándolos en toda la complejidad de la experiencia integracionista.

Las consecuencias de la crisis mexicana no afectaron en sí mismo el diseño integrador, y ello resulta tanto más sugestivo en la medida en que los impactos sobre las economías de los dos grandes socios, Brasil y Argentina, revistieron gravedad, sobre todo psicológica. Este elemento supone una novedad histórica; sometidos a presiones financieras angustiosas, los estados del Mercosur no miraron a la estructura de integración, ni para transferirle culpas ni para manipularla en busca de un asidero cuando los ramalazos de la inestabilidad arreciaban. Se la afrontó tratando los compromisos mercosurianos como un supuesto, como un dato tan firme que cabía omitir toda alusión a él. No hubo, por ejemplo, iniciativa alguna que recayera sobre la cuantía del arancel externo común, sobre el calendario de la Unión Aduanera o sobre las excepciones que tornan a ésta imperfecta o restringida.

Hubo, eso sí, incumplimientos; como los hubo antes, cuando en Argentina un incremento de la «tasa estadística» disimuló apenas un apartamiento de la desgravación lineal y automática pactada, con lo que se afectaba la Zona de Libre Comercio establecida en el área. En la vida internacional (y en los espacios comunitarios recientes, aún frágiles), se incumple, dentro de ciertos límites, aquellos compromisos que no se desea revocar. No obstante la dificultad de precisar dónde se separan, el intérprete de aquella vida debe distinguir las violaciones que aniquilan la eficacia de los compromisos de los incumplimientos que sólo acarrearán una elasticidad indebida, sobre todo porque la administra el propio beneficiario, pero a su vez contenida por el respeto y hasta la tácita confirmación de los convenios. Se trata de una operación corriente de la diplomacia y del análisis internacional (y en campos análogos de autorregulación y autocomposición, como las relaciones laborales); operación delicada y, aun así, insoslayable.

Si no se hubiera ensayado en múltiples ocasiones tal discernimiento, no habría ciertamente prosperado la integración europea¹⁷, como tampoco muchos entendimientos de pacificación y muchas transiciones de régimen (generalizando, todos los operativos que implican desescaladas y superación del dilema del prisionero). En nuestra opinión, posee especial trascendencia la reacción de los otros «jugadores» a un incumplimiento concreto, rotundo. Estos otros pueden vincular necesariamente el incumplimiento con la prolongación del acuerdo (en términos tales que si aquél no es anulado y/o reparado se reputa cancelada la convención) o procurar, en cambio, investigar el alcance de la elasticidad unilateralmente introducida por el que incumple: ¿la seguirá ulterior elasticidad? ¿ha abandonado éste todas las referencias al acuerdo, ha perdido el acuerdo violado definitivamente su eficacia vinculante de los comportamientos concretos del incumplidor? Ese momento inmediatamente posterior a la advertencia de la falta se erige, ineludiblemente, en una nueva negociación, abreviada y por lo común desenvuelta sobre el intercambio de mensajes implícitos.

En este sentido, en el correr de 1995 el proceso del Mercosur atravesó una doble adecuación institucional: el trámite de aprobación y ratificación del Protocolo de Ouro Preto junto con esa equivalencia de negociación (en el caso, de los instrumentos originarios, el Acta de Iguazú y el Tratado de Asunción) determinada por las regresiones proteccionistas nacionales provocadas por el «efecto tequila».

Téngase en consideración que el desafío de doble adecuación mencionado sobrevino en una fase de los ajustes de ancla cambiaria aplicados por Argentina y Brasil, y especialmente en lo que a la primera atañe, en la que la fuerte expansión que acompaña a la revaluación de la moneda local va cediendo (o alternatively, debe ser bloqueada, si no se produce espontáneamente, a fin de evitar un recalentamiento de la economía que empuje los precios al alza y haga saltar la paridad cambiaria fijada). Con la disminución del crecimiento, se atenúa el optimismo respecto del futuro cercano y el juicio sobre el ajuste se vuelve matizado, prudente.

En esas circunstancias, coinciden los observadores del Mercosur y los decisores a él vinculados en que el proyecto integrador se ha mantenido y corroborado. Los respectivos debates parlamentarios acerca de la aprobación de Ouro Preto se han deslizado sin brillo (por lo que personalmente hemos podido averiguar) mas también sin obstáculos ni resistencias llamativos; en comparación con las discusiones en torno al Tratado de Asunción, cuatro años antes, el principal significado del tratamiento del Protocolo en los Legislativos de los países miembros se traduce en lo mucho que ahora se da por sentado, se reputa indiscutible. El compromiso básico mercosuriano como dato.

Los diversos socios han dejado, además, claramente definida su disposición a absorber más de un incumplimiento. No está, por cierto, ausente de tal actitud el cálculo inmedatista: tolero hoy tus faltas para conseguir un margen de tolerancia hacia los incumplimientos que desde ya preparo o que admito desde ya que me son necesarios. No cabe dudar de que ese trueque de recíproca complacencia no puede acumularse sino muy limitadamente; traza, en efecto, una espiral de fuga dialéctica de los pactos, un camino de desintegración que rápidamente llevaría a situaciones completamente antagónicas del Acta de Iguazú, del Tratado de Asunción y de todo lo que representan. Antagónicas de las apuestas por la unificación que, sacrificadamente, han ido encadenando todos y cada uno de los países miembros del proyecto. Antagónicas de los éxitos tantas veces proclamados, en los escasos años de historia de las integraciones argentino-brasileña y cuatripartita.

De todo lo cual existe conciencia difundida entre los actores y decisores de diversa naturaleza. Y de hecho, los comportamientos han exhibido autocontrol; el incumplidor un día se convertía en socio escrupuloso al día siguiente. Se reconocían, más o menos abiertamente, las violaciones de los convenios y con frecuencia se solicitaba tiempo para cesar en ellas. La información de prensa sobre la crisis de los automotores, de junio de 1995, o sobre otras de menor virulencia ostenta una clara estructura sucesiva, en la que a las fases de

17. Sobre la marcha entre crisis repetidas hacia la integración europea, véase Magariños, Gustavo, *Comercio e Integración* (tomo 1), Montevideo: F.C.U., 1994, 97-100.

encrespamiento de la colisión de intereses siguen las consabidas fases de contención, intercambio de señales de apaciguamiento, negociación de las divergencias y renovación del compromiso fundamental. Con ese carácter conflictivo, con esa predisposición a marchar sobre los bordes, el Mercosur ha experimentado, en los últimos meses de 1995, una auténtica refundación.

Eso precisamente representan dos acuerdos solemnes, adoptados en esas fechas: el Mandato de Asunción (Decisión 6/95) y el ya aludido Programa de Acción del Mercosur hasta el Año 2000 (Decisión 9/95). Por el primero, el Consejo, en su modalidad o derivación de Cumbre Presidencial, instruyó al Grupo Mercado Común a elaborar un programa de acción del Mercosur hasta el año 2000; programa que «orientará las negociaciones tendientes a la profundización del esquema de integración del Mercosur, en el perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la consecución de los objetivos del Tratado de Asunción» (artículo 2º).

Oportunamente redactado por el Grupo, el referido programa de acción fue sancionado por el Consejo, en la mencionada derivación, en el curso de su reunión siguiente (diciembre de 1995). La Introducción de la Decisión aprobatoria del Programa expresa, entre otras cosas: «(...) el objetivo estratégico y central del Mercosur hacia el año 2000 será la profundización de la integración a través de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la inserción regional e internacional del Mercosur. La consecución plena de los objetivos del Tratado de Asunción impone el análisis y la negociación de diversos temas que se desarrollan a continuación los que permitirán avanzar *en la perspectiva del Mercado Común*» (subrayado nuestro).

En consonancia con esa inspiración corroborante de la voluntad política que dio nacimiento al proceso mercosuriano, el Programa contempla la «creciente coordinación de las posiciones a sostener en los foros internacionales» (sección II); «la liberalización del comercio de servicios a nivel del Mercosur» (sección II, 1.5); una doble agenda financiera en la que se incluyen «aspectos sobre los que es posible y deseable alcanzar un entendimiento en plazos razonablemente breves» (seguros, mercado de valores, promoción y protección de inversiones, etc.) y «aspectos a considerar en el mediano y largo plazo», lo que tiene relación con «las negociaciones encaminadas a ampliar el acceso a los mercados financieros» (sección II, 1.9); el «examen conjunto de algunas medidas de política económica» (sección II, 1.11). Lo señalado, junto con una extensión del proyecto integracionista hacia las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social, la cultura, la salud, el medio ambiente, la educación, etc. (sección II, 3 »La dimensión global de la integración«), acreditan la expansividad del designio y su vigor, no obstante la problematicidad de su aplicación y realización.

Todas las vicisitudes aludidas han contribuido, innegablemente, a destacar la debilidad de los órganos del Mercosur, por lo menos al llegar a la firma del Protocolo de Ouro Preto junto con la implantación de una cierta Unión Aduanera y la remisión a una fecha no precisada del Mercado Común al que no se renuncia.

Una estructuración rigurosamente intergubernamental presentaba serios defectos, cuando algunas cuentas nacionales sensibles no cerraban a satisfacción, para cualquiera de las opiniones públicas nacionales o para los organismos internacionales de crédito:

Era dicha orgánica demasiado «plana» o simple: los encargados de plantear las demandas de un país miembro, así como los encargados de responder ante denuncias de ruptura parcial de los tratados de integración, eran los mismos encargados de velar por la continuidad del Mercosur, tramitando las denuncias y las negociaciones que permitieran recuperar el equilibrio; la única apertura de una doble instancia, tan eficaz para pasar de la fase caliente de una controversia a la fase de distensión y transacción, surgía de la escala propia de la existencia del Grupo Mercado Común y, por encima, el Consejo del Mercado Común (habiéndose inclusive desprendido de éste la Cumbre Presidencial, con lo que la escala orgánica se extendía a una tercera instancia). No siempre, sin embargo, los integrantes del Consejo (y aun de la Cumbre) reservaban sus pronunciamientos para una segunda o tercera fase de la confrontación; circunstancias políticas internas a los estados socios podían inducirlos a una fijación temprana de posturas, en desmedro de la fluida negociación mercosuriana.

También en esta perspectiva de análisis se nota la ausencia de una «voz del Mercosur». La estructura orgánica anterior a Ouro Preto omitía investir a algún funcionario de la facultad y la responsabilidad de hablar sistemáticamente por el proceso integracionista y desde sus requerimientos y logros. Se ha carecido, así, durante los primeros cuatro años, de la abogacía del Mercosur y también del personero del espacio en vías de unificación, tanto en los momentos críticos como en los normales (influyentes éstos en aquellos, ya que de la ilustración habitual de las conciencias depende la propia hondura o tratabilidad de las crisis). Observada la experiencia desde esta ausencia, asombra la lealtad de los países miembros al núcleo del pacto integrador; lealtad que las opiniones nacionales generales han respaldado, pese a que no haya quienes la reclamen regularmente. Este fenómeno sugiere precisamente aquella legitimidad histórica, ambiental de las integraciones en América Latina a que referimos al comienzo.

¿Corrigió esos defectos el segundo gran acuerdo institucional del Mercosur, el Protocolo hecho en la ciudad de Ouro Preto el 17 de diciembre de 1994?

La Conferencia Diplomática que dio forma última a este pacto pecó, entendemos, de timidez y se contentó con moderar y atenuar inconveniencias. Antes de procurar fundar esta evaluación, debemos asumir cabalmente las aportaciones de Ouro Preto.

No obstante haber optado dicha Conferencia por agregar un Protocolo al Tratado de Asunción, y no elaborar un sustituto de éste, no dejó de introducir novedades de cierta relevancia en la orgánica de la integración mercosuriana y en los procesos de adopción de decisiones. En particular:

Amplió la mención de órganos del Mercosur; al Consejo y el Grupo se añaden la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría Administrativa¹⁸.

Se determina que los «órganos con capacidad decisoria» (expresión paradójica pero que alude a decisiones últimas, directamente aplicables a los gobernados) son tres: el Consejo, el Grupo y la Comisión de Comercio (artículo 2).

La Secretaría Administrativa contará con presupuesto propio, recibe competencias incrementadas y tareas ampliables (artículo 32, VI) y estará a cargo de un Director no reelegible, con mandato de dos años.

El Mercosur tendrá personalidad de Derecho Internacional (artículo 34).

Los capítulos III y IV del Protocolo traducen el principio de organización y funcionamiento intergubernamental, que se ratifica en el artículo 2, en un sistema de toma de decisiones «por consenso y con la presencia de todos los estados partes» (artículo 37) y en una serie de recaudos tendientes a agilizar la «incorporación al ordenamiento jurídico nacional» (artículos 40 y 42) de las normas emanadas de los órganos decisorios del Mercosur, cuando sea necesario.

Apreciadas en síntesis, y proyectadas sobre la totalidad de los acuerdos constitucionales del proceso, las novedades de Ouro Preto redundan en un intento riguroso de continuar un avance integracionista rápido mediante la operación de un sistema decisorio diversificado y especializado en sus órganos pero sujeto estrictamente al imperativo de obtener consentimiento unánime, sin ausentes, de los cuatro estados partes para cada una de las determinaciones obligatorias. Apenas si el régimen de solución de controversias que establecen el Protocolo de Brasilia y el Anexo al Protocolo de Ouro Preto contempla, en última instancia, la posibilidad de dirimir conflictos fuera de la regla del consenso sin ausencias (artículo 20 del Protocolo de Brasilia), por un Tribunal Arbitral de características supranacionales (artículo 12, numeral 2 de dicho Protocolo).

En esta ponderación de conjunto de las cláusulas convenidas radica la timidez a que referimos antes. Más precisamente, en la negativa, tácita mas contundente, a admitir, con la excepción señalada, cualquier aplicación del principio supranacional en la configuración orgánica y en los procedimientos para la sanción de las resoluciones.

Los defectos de la orgánica del Tratado de Asunción no se subsanan. Las violaciones de lo consentido irrumpirán a un mismo tiempo en los sistemas de gobierno de los países miembros y en el sistema decisorio del Mercosur.

18. «La Comisión de Comercio del Mercosur, regularizada ahora en el Protocolo de Ouro Preto, ha sido creada, a nuestro juicio, irregularmente por Decisión N° 9/94 del Consejo, en oportunidad de su VI Reunión realizada en la ciudad de Buenos Aires el 5 de agosto de 1994. La creación de dicha Comisión tenía ya como antecedente la Decisión N° 13/93» Otermin, *op. cit.*, 81.

Los ministros y los presidentes de los estados componentes de éste jugarán, simultáneamente, papeles de voceros de sus sociedades y de garantes de la continuidad de la integración y negociadores de las controversias más graves que puedan afectarla. Y en esa peligrosa conjugación de responsabilidades se privarán de tener delante al personero institucional de las perspectivas unificadas, de los intereses que derivan de los progresos ya alcanzados.

Ya se sabe que, en las discusiones acerca de asuntos normativos, especialmente acerca de diseños de organización, sobreviene casi siempre el argumento de la sagacidad de los titulares de las competencias y los cometidos. También en nuestro caso; no podría excluirse la posibilidad de que esta Unión Aduanera imperfecta sea eficazmente conducida por los mismos que administran las economías de sus componentes. Pero si alguna trascendencia tienen las instituciones, si de algo sirve preparar en los textos constitucionales las decisiones más urgentes y delicadas, la Conferencia Diplomática que pergeñó el Protocolo de Ouro Preto cedió en exceso a las dificultades existentes en las Constituciones de Brasil y Uruguay y al recelo de los partidos de los estados miembros, en relación a los efectos sobre la opinión pública de cualquier transferencia de potestades de soberanía. No se olvide, entretanto, que los procesos productivos y los intercambios comerciales se despliegan, paulatinamente pero sin retrocesos, por encima de las fronteras; ellos impondrán, con frecuencia creciente, rigideces y limitaciones a los órganos de la integración. Más valdrá, a sus titulares, que las ciudadanías compartan la conciencia de tales condicionamientos, porque en ciertas hipótesis encontrarán éstas difícil explicarse por qué sus ministros y presidentes no son más representativos en términos del sistema nacional.

Aparece, por otra parte, la posibilidad de que alguno de los órganos de Ouro Preto tome de hecho una dinámica supranacional. Eso podría ocurrir con la Comisión de Comercio y, con mayor probabilidad a nuestro juicio, con el Director de la Secretaría Administrativa. Aunque el Protocolo asigna a este funcionario un estrecho margen de actuación, la cotidianeidad de sus resoluciones y su mismo carácter de órgano unipersonal lo rodearán de prestigio y de idoneidad; estará asimismo exento de la representación de demandas o preferencias nacionales. La práctica dirimirá la alternativa que esta posición involucra.

Pese a que el tema de la supranacionalidad se sabe delicado, resultan frecuentes las insinuaciones acerca de la necesidad de crear autoridades que revistan ese carácter. La reforma de la Constitución argentina que remueve obstáculos para establecerlas, a la que hemos aludido antes, revela que los dirigentes políticos de ese país están cabalmente conscientes de ello, por más que sus declaraciones no salgan de una cautelosa vaguedad. Los diplomáticos brasileños coinciden en excluir los órganos supranacionales del proceso, pero su rechazo no llega a ser tajante. Los socios más pequeños, Paraguay y Uruguay, comienzan a expresar cierta disposición favorable, inspirada en la garantía que para los más débiles ofrece la conducción supranacional de por lo menos algunos aspectos de la integración; sobre el punto, y en relación a las conversaciones de Brasilia entre parlamentarios y dirigentes de partidos del Mercosur, nos ha señalado el Senador Hierro López: «Uruguay, Paraguay y el

delegado del *frepaso insistimos en darle plena vigencia a las instituciones del Mercosur, crear un tribunal de justicia o arbitraje con jurisdicción supranacional y avanzar en la integración política. Lampreia fue necesariamente cauto: 'sería precipitado ir ya a instituciones supranacionales' y 'revisaremos las instituciones tras un período razonable'. Esa es la puja más importante y es obvio que el vecino poderoso vaya despacio por ese camino».

Perspectivas de las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea

Se ha consagrado recientemente, como a todos consta, una vinculación por muchos motivos destacable entre la integración sudamericana que venimos analizando y la Unión Europea. El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación que liga a ambos sujetos (de parte europea, en rigor, a la Comunidad, ante la carencia de personería jurídica de la Unión) tiende a preparar «las condiciones para la creación de una Asociación Interregional», según su artículo 2, con el cúmulo de experimentación que esta última noción supone.

Una interpretación profunda de dicha vinculación requiere atender por separado a su textura y a su inscripción en las evoluciones globales contemporáneas.

El Acuerdo Marco fue concluido en un período de alteraciones del régimen internacional del comercio y de proliferación de pactos de integración. Aunque sería apresurado fijar ya su eficacia práctica, no hay duda de que los convenios finales de la Ronda Uruguay del GATT y la formación de la Organización Mundial del Comercio redundarán en una liberalización estimable de las relaciones mercantiles y corroborarán las aperturas económicas que actualmente cunden en el mundo entero.

No se implantará, sin embargo, un espacio abierto global. Por lo contrario, un comercio bastante más libre se compatibilizará, en términos aún no definidos, con múltiples esquemas de integración. La propia OMC reserva, por ahora, su juicio sobre si estas integraciones se encaminan hacia la remoción de todos los principales obstáculos a los intercambios o si reproducirán, a menor nivel, el proteccionismo de etapas anteriores. No cabe, entre tanto, negar el vigor de las tesis integracionistas adoptadas inclusive por potencias hasta hace poco refractarias a ellas, como Estados Unidos, asociado en el TLC a su vecino pobre y su vecino rico, México y Canadá. Las reuniones interamericanas de Miami y Denver han proclamado, en los últimos meses, la instauración de una Zona de Libre Comercio hemisférica, en plazos breves. Pese a que sea legítimo dudar de la efectividad de este compromiso, no deja de presionar sobre todas las decisiones y expectativas en los campos del comercio, la inversión, las políticas macroeconómicas. La Unión Europea acaba, por su lado, de ampliarse significativamente, encara nuevas incorporaciones en el futuro próximo y continuará tejiendo una trama diferenciada de relaciones preferenciales con su amenazador entorno, al Este y al Sur.

Como se afirmaría respecto de cualquier otro entendimiento, económico o político, es preciso tener en consideración que ese ambiente excepcionalmente activo influirá la aplicación del Acuerdo Marco Unión Europea-Mercosur. ¿Quién se atrevería a identificar todas las interacciones y a prever todas las ulteriores de esos convenios? ¿Quién pronosticaría si el ambiente favorecerá o no la realización de la Asociación Interregional a la que propende el Acuerdo Marco?

Esta reticencia no impide relevar la concurrencia de factores que alientan el desarrollo de una red de relaciones entre el Mercosur (quizás la porción más activa del Grupo de Río, actualmente) y la Europa comunitaria. Dos integraciones que se basan en el carácter democrático de sus socios poseen, por esa afinidad esencial, un interés de cooperación que puede aconsejar el «pago de precios» comerciales y financieros bajo la forma de ventajas y preferencias. La pertenencia a una misma civilización es también un poderoso estímulo; no ha de soslayarse el hecho de que en el caso de Europa occidental y Latinoamérica la comunidad cultural se realiza en múltiples planos: familiar, migratorio, artístico, educativo, político-partidario, turístico, etc.¹⁹.

En lo económico, el Mercosur está obviamente interesado en el incremento de sus exportaciones a la Europa integrada y en los capitales que podrían llegarle de un área tradicionalmente inversora en sus economías componentes. La Unión Europea, por su parte, tiene en el Mercosur un mercado de exportación no desdeñable y un buen asiento para sus compañías, atentas a la eventual liberación interamericana de las relaciones comerciales.

Estos factores bastan para explicar el contenido excepcionalmente ambicioso del Acuerdo Marco, que prolonga una actitud muy propicia que Europa desde el comienzo adoptó hacia el Mercosur. La seriedad con que aquélla trató con éste se erigió en la primera comprobación, para los decisores del Mercosur, de su significación internacional. Esa precedencia de los europeos inducirá, al menos durante un lapso, a los países del Mercosur a privilegiar sus vinculaciones transatlánticas. Recuérdese que éstos se orientaron, en una primera instancia, a los Estados Unidos, dentro del esquema de «4 + 1»; pero mientras el «4 + 1» se estancaba en la inoperancia, los europeos comenzaron a apoyar el esfuerzo de integración, en tanto política, de cuatro estados y a secundarlo con algunas presencias empresariales demostrativas de genuino interés en inversiones en el área.

Las perspectivas son de intensificación de la cooperación económica y política, entre las integraciones europea y mercosuriana. Es preciso, no obstante, ponderar algunos problemas, a fin de evitar que se agraven o produzcan consecuencias que afecten tal cooperación. Uno de ellos emana de las obvias diferencias de potencial y de madurez institucional. La asociación interregional podría, a consecuencia de dichas asimetrías, deslizarse hacia una estructura paternalista o clientelista, a la larga insostenible para ambos. La Unión Europea y el Mercosur deberían cuidar la naturaleza cordial pero internacional de su vinculación. Por más lazos que

19. Para una sinopsis reciente de la homogeneidad civilizatoria euroamericana y sus tensiones, puede consultarse: Varios Autores, *500 Años de América* (Cuadernos del CLAEH 63-64), Montevideo: CLAEH, 1992.

sus respectivas sociedades tengan, sus respectivas posibilidades son diversas y sus destinos no podrían asimilarse o confundirse. Los europeos no deberían inmiscuirse en los problemas de construcción de la integración sudamericana ni configurarla desde fuera, en virtud de su propio innegable éxito. Los sudamericanos no deberían ampararse en la cooperación europea para evadir las responsabilidades que es fácil imaginar. Si por algo ha sorprendido hasta el presente el designio mercosuriano, ha sido por el carácter originario, porque los sistemas políticos de sus estados miembros lo concibieron y sostuvieron. Su encuentro con la Unión Europea debe reiterarse, en nuevos planos, sin desnaturalizarse; vale decir, debe significar una convergencia de autonomías, de sujetos que exploran todo el abanico de oportunidades del mundo más permisivo de fin de siglo.

Conclusiones

El designio que ha impulsado el Mercado Común del Sur interpreta los compromisos más trascendentes y los lugares más fértiles de consenso de la comunidad política iberoamericana. De allí que haya operado hasta hoy vigorosamente, avanzando sin pausas no obstante lo escueto de los tratados que lo consagran y regulan. Los gobiernos y las tecnoburocracias de los cuatro países que se integran han cumplido todas las tareas cruciales, pese a la relativa ausencia de los partidos y a insuficiencias institucionales que se agudizan en la medida en que las conductas de los distintos agentes se adecuan al espacio aduanero unificado.

La negociación ha adquirido complejidad y amplia proyección, en el proceso mercosuriano. En foros múltiples y muy autónomos, los actores públicos y privados concilian intereses y preparan decisiones, en una flexible modalidad de gestión que explica la capacidad del Mercosur de superar las numerosas reticencias corporativas. En la culminación exitosa de casi todas las negociaciones críticas, han intervenido algunas decenas de figuras y representantes, la mayoría de ellos desconocidos para los informadores y el público, los que han expresado hábilmente las racionalidades integrativas.

El proceso mercosuriano se resiente, empero, de la debilidad de sus órganos, todos ellos de carácter intergubernamental. Aunque quizás se estén produciendo desarrollos informales de prácticas supranacionales, el Protocolo de Ouro Preto no ha dotado al Mercosur de decisores propios, responsables ante la integración y no ante sus socios o miembros. Algunos indicios y ciertas manifestaciones permiten aguardar, sin embargo, novedades positivas, para posibilitar las cuales deberán removerse obstáculos constitucionales en Brasil y Uruguay.

La vinculación privilegiada de la Unión Europea y el Mercosur se apoya en una insoslayable homogeneidad cultural (en un tejido que se extiende en niveles macro, meso y microsociales) así como en intereses económicos considerables, de una y otra parte. Las inversiones, más que el comercio, parecen ofrecer el área más propicia a la multiplicación de los lazos y las modalidades de cooperación concreta. Bajo la condición de ser gestionadas prudentemente

por los respectivos gobiernos y autoridades comunitarias, esas relaciones fortalecerán a ambas partes en la economía de grandes bloques relativamente abiertos. La clave de dicho manejo prudente se encuentra, a nuestro juicio, en un reconocimiento mutuo de las diferencias de la Unión Europea y el Mercosur, en tanto sujetos, surgidas sobre el fondo de afinidades y motivos de simpatía y solidaridad que tan fluidamente ha llevado al Acuerdo Marco Interregional que comienza a aplicarse.

Addenda sobre la ampliación del Mercosur

A fines de junio de 1996, tras sucesivas reuniones de negociación que culminaron en la Cumbre de San Luis (República Argentina), el Mercosur concluyó un Acuerdo de Complementación Económica con Chile y encaminó un acuerdo de igual naturaleza con Bolivia (que se suscribirá en los próximos meses). Se consagra de tal manera la ampliación de aquél, no mediante la plena incorporación al proceso de Chile y Bolivia sino a través de la constitución de sendas Zonas de Libre Comercio, en términos de «4 + 1». El Mercosur se complejiza, por tanto, en la medida en que admite una periferia de comercio libre en torno al núcleo que no deja de avanzar hacia el mercado común (y de este progreso aparecen ininterrumpidamente evidencias en los múltiples ámbitos negociadores que impulsan, como hemos destacado, el proceso íntegro).

Los seis Presidentes, que se encontrarán periódicamente de aquí en adelante, hicieron no obstante más que eso en San Luis. Publicaron una declaración de respaldo a los derechos de Argentina en las Islas Malvinas (que supone, entre otras cosas, el más claro pronunciamiento que Chile haya emitido en favor de su vecino respecto de ese crucial litigio) y formalizaron la «cláusula democrática» de cuyo cumplimiento dependerá la pertenencia al Mercosur o su asociación con él. En relación al Acuerdo con Chile, la liberación comercial se condiciona recíprocamente con los compromisos de obras públicas que materializarán algunos corredores bioceánicos (rutas del Atlántico al Pacífico, sobre la Cordillera de los Andes) y con la adecuación de los regímenes de inversión externa que facilite el mantenimiento de los flujos recientemente surgidos entre países del Cono Sur.

Vistos en conjunto, estos entendimientos²⁰ transmiten vigor al proceso mercosuriano, al que debilitaban últimamente ciertos proteccionismos de sus estados miembros y alguna insinuación de represalias en cadena. Las voluntades que acaban de pactar se fundan declaradamente en el supuesto de que el Mercosur sabe superar sus problemas mediante su propia profundización, mediante «fugas hacia delante». Chile se dirige, en definitiva, hacia sus vecinos y no hacia el TLC norteamericano mientras los gobiernos del Mercado Común del Sur se internan en el terreno de la complejidad de las convenciones integracionistas, algunas

20. Sus respectivos textos son consultables en *Gazeta Mercantil Latinoamericana. Semanario del Mercosur*, año I, N° 13 y 14.

limitadas a la liberación de los intercambios comerciales (y desde San Luis, como novedad, se transita por la zona de los vínculos disímiles no con socios más desarrollados, como la Unión Europea, sino con países de igual grado de desenvolvimiento). El Mercosur «asume responsabilidades» de centro de la región sudamericana.

Muchos comentaristas creen que la ampliación del Mercosur lo dotará de mayor influencia, en la región latinoamericana y en el mundo (aunque nadie sostenga que cambie por ello su condición de área dependiente, de sujeto autónomo pero subordinado). Esa opinión admite, a nuestro juicio, una subdivisión:

Es objetivamente probable que tal aumento de influencia se registre en el ámbito regional, ya que se la reconoce como la más consecuente de las integraciones en curso en América Latina y la más ajustada a la pauta de apertura económica prevaleciente. Por otra parte, está encabezada por dos de los tres países «grandes» de la región y representa la única en que estos «grandes» tienen la iniciativa, dirigen un proceso trascendente (es obvio que México constituye el socio más débil del TLC);

En relación al ámbito mundial, falta aún la reacción de los sujetos que podrían testimoniar y consagrar la mayor influencia. Una vez más, los Estados Unidos omiten señales nítidas acerca de su percepción del Mercosur ampliado; los que miran insistentemente al coloso norteamericano sólo observan, después de la Cumbre de San Luis, desatención, impasibilidad. ¿Será nuevamente la Unión Europea el actor central que reconozca la seriedad del compromiso mercosuriano y se conduzca en consecuencia? Nos parece posible, pues ella ha aconsejado más de una vez el acercamiento del Mercosur y Chile; pero la reacción europea no se ha producido todavía, tal como se ven las cosas en el Cono Sur. Y entretanto, las grandes palabras pronunciadas por las dos partes en ocasión de la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación no han redundado durante el primer semestre de 1996 en negociaciones significativas ni en comportamientos empresariales o societarios novedosos. El incremento de gravitación del Mercosur se presenta, en síntesis, menos probable que su similar en la región latinoamericana.

Apenas concluida, empero, la ardua negociación del Acuerdo de Complementación con Chile, las cancillerías mercosurianas han iniciado ya las conversaciones tendentes a la suscripción de convenios análogos con Venezuela y también con Colombia y Ecuador. No han tardado en surgir obstáculos²¹, pero por ahora se debate escasamente acerca de si la ampliación ya cumplida induce mecánicamente a nuevas expansiones. ¿Es indefinidamente ampliable el Mercosur? ¿Deben multiplicarse los entendimientos de «4 + 1»? ¿No pierde el Mercosur capacidad de iniciativa, reacción frente a la coyuntura económica y profundización en la medida en que ata su núcleo de socios plenos a un heterogéneo contorno de asociados en términos de liberación del comercio?

21. Véase, por ejemplo, la *Gazeta Mercantil* del 30 de julio de 1996, que titulaba la nota respectiva: «Mercosul. Impasse com a Venezuela».

De acuerdo a trascendidos de prensa²², la posición del gobierno de Brasil es de cautela en la marcha hacia la ALCA, la que Estados Unidos, por lo contrario, busca apresurar. No parece, sin embargo, que las autoridades brasileñas se inclinen por avanzar también gradualmente en las asociaciones de países latinoamericanos al Mercosur. Si uno repara en que una integración reside decisivamente en los tejidos sociales, como hemos afirmado reiteradamente en estas páginas, admitirá que los sistemas políticos y las diplomacias deben dar tiempo a que los Tratados se traduzcan en referencias asumidas por múltiples actores, en motivaciones internalizadas, en prácticas. Cuando ni una sola práctica societaria ha seguido al Acuerdo con Chile (por más que muchas de ellas lo hayan precedido y facilitado), no se advierte la conveniencia de acumular requerimientos de la política a los empresarios, consumidores, inversores, trabajadores. El Mercosur ha demostrado ser veloz; no es, empero, instantáneo en su cabal despliegue. Las ideas, en su proceso, constituyen fuerzas sociales; mas no equivalen a estructuras.

Una observación final: el Acuerdo con Chile no ha sido aún aprobado por los Parlamentos. Se escucha, inclusive, defender la tesis de que no requiere tal aprobación, por cuanto los tratados constitutivos del Mercosur habilitan al Consejo a firmar convenios con terceros países (artículo 8, numeral IV del Protocolo de Ouro Preto). No será mayoritariamente aceptada esa tesis entre los parlamentarios de los estados miembros del Mercosur. Nos inclinamos personalmente por la negativa, sobre la base de que la autorización para negociar y suscribir acuerdos no excluye la necesidad de una posterior sanción parlamentaria. En todo caso, esa polémica institucional en cierne no dejará de replantear todas las cuestiones de esa índole que acompañan esta fase del proceso, como hemos reseñado antes.

22. Informaba *Zero Hora*, de Porto Alegre, el 25 de junio de 1996, en su página 24: «Pela primeira vez, Fernando Henrique se manifestou publicamente sobre a estratégia do Brasil em relação à futura Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A posição dos sócios do mercado comum é que primeiro o Mercosul tem de buscar a adesão dos demais países da América do Sul para só então iniciar a formação da integração hemisférica. Os Estados Unidos querem que a formação da ALCA seja mais rápida».