



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Colacrai, Miryam

Ideas, instituciones y políticas: una trilogía necesaria para fortalecer el Mercosur



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Colacrai, M. (2004). *Ideas, instituciones y políticas: una trilogía necesaria para fortalecer el Mercosur*. *Revista de ciencias sociales*, (15), 149-165. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1321>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Ideas, instituciones y políticas: una trilogía necesaria para fortalecer el Mercosur *

Miryam Colacrai **

Ideas, institutions and policies: a necessary trilogy to strengthen Mercosur

Taking into account the wakeness and fragility that *Mercosur* had shown during the last period, this article discusses about the contribution of ideas and institutions in order to strengthen this integration process.

Therefore the reflection points out the importance given to ideas and institutions from the constructive perspectives within the field of International Relations.

Consideraciones de partida

A nadie escapa que el inestable ascenso y descenso de los logros del Mercosur viene poniendo últimamente en el centro del debate su viabilidad futura. Sin embargo, es bueno recordar que quienes acentúan sus debilidades y dificultades, suelen no hacer una lectura amplia y abarcadora de las múltiples variables en juego y tienden a robustecer las explicaciones alrededor de cuestiones que denotan “asimetrías” no siempre bien resueltas en un marco de interdependencia como es el que genera, precisamente, un proceso de integración. Diferencias, negociaciones dificultosas o inconducentes, cuestiones de coyuntura –a las que a veces se llama “condiciones objetivas” y que muchas veces son utilizadas para desalentar su continuidad– suelen opacar otras realizaciones.

Gran parte de esos análisis o comentarios sobre la situación actual del Mercosur y sus pronósticos, por lo general, tienen un sesgo casi exclusivamente comercialista y no abordan en toda su magnitud el fenómeno al cual nos referimos.

En ese sentido, comparto aquellas reflexiones que señalan que “los procesos de integración comportan complejos movimientos sociales cuyas claves no pueden ser abarcadas en

* Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

** Doctora en Ciencias Sociales. Profesora titular de Teoría de las Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario e Investigadora del CONICET.

una interpretación coyuntural y meramente comercialista. Sólo son asequibles en su diversidad y alcance mediante un enfoque interdisciplinario y de largo plazo. Probablemente uno de los mayores déficit del Mercosur, que se hace sentir en los momentos más críticos, es la ausencia de un “modo de pensarlo”.¹

Si este *impasse* o meseta que hoy atraviesa el Mercosur requiere relanzamiento o refundación, quizá sea el momento más oportuno para trabajar *en el campo de las “ideas”*.

Para poder avanzar en esta propuesta, conviene que no nos sujetemos a las interpretaciones “pesimistas”, tampoco a una visión ingenua y, entonces, amerita hacer, al menos rápidamente, un balance de lo que ha aportado hasta ahora la existencia del Mercosur.² 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 como la consolidación democrática (siendo también la democracia su condición); la conformación de una zona de paz,³ superándose hipótesis de conflicto que habían orientado, en gran medida, los comportamientos y relaciones entre muchos de sus integrantes, generó un incremento de los vínculos fronterizos con lo cual estas áreas pasaron a ser percibidas como lugares de cooperación, contacto y aproxima-

¹ Véase al respecto “Mercosur: el espacio propio” (comentarios a cargo de Mónica Hirst, José Paradiso, Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlian), <http://www.econosur.com/notas/mercoproy.htm>, 21 de junio de 2001.

² Como reconoce Redrado, ha habido una creciente cantidad de opiniones que han aconsejado, por momento, a 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” asistir a períodos de aparente estancamiento. La experiencia europea, que demandó 11 años para constituir una unión aduanera imperfecta (al Mercosur le ocupó cuatro), 36 años para formar un Mercado Común, y 42 años para contar con una moneda única –el euro– y que entre 1973 y 1985 debió soportar un prolongado letargo del “europesimismo”, es una prueba elocuente al respecto; M. Redrado, “De la institucionalidad a la convergencia” en Felipe De La Balze (comp.), *El futuro del Mercosur Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2001, pp. 200-201.

³ 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 éste reitera lo expresado en la Declaración Presidencial de Las Leñas del 27 de junio de 1992, en el sentido que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur.

ción en lugar de barreras políticas y económicas. Generó un espacio económico común y proveyó un nivel significativo de entendimiento político entre los estados parte, cooptando también la adhesión en las comunidades nacionales. Además, ha logrado trascender la fortaleza interna y el reconocimiento internacional de cualquiera de sus miembros, individualmente considerados.

La propuesta de trabajar desde el campo de las “ideas” –dado que reconozco allí una de las debilidades del Mercosur–, es la clave que orientará esta ponencia, a partir de los aportes de la “visión constructivista” de las Relaciones Internacionales, la cual ofrece mayores posibilidades de crear puentes con otras disciplinas sociales y dar cuenta de explicaciones más complejas.

En primer lugar me referiré a las ventajas que tiene la adopción de una visión constructivista en dirección a un relanzamiento del Mercosur, para dedicarme 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, con la necesidad de *dimensionar el déficit institucional* que tiene el Mercosur y que sería necesario corregir, como así también reconocer la necesidad de enfatizar su “agenda no económica”.

**Visión
constructivista
de las RR II**

1. La importancia de adoptar un marco analítico constructivista

Tanto el neorrealismo, en general, como la “teoría de los juegos”, han sido poco hábiles para explicar la adopción de decisiones en el campo de las Relaciones Internacionales y de la Política Exterior. De esa estrechez no ha estado exenta la variedad de análisis acerca del Mercosur, que se han caracterizado por incorporar, casi de manera excluyente, nociones racionalistas como las relativas a las mediciones de poder y al cálculo costo-beneficio y porque, a la vez, han evitado la inclusión de elementos cognitivos en sus análisis.

Aún 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”,⁴ partieron de algunas cuestiones como dadas

⁴ Se confiaba en un *spillover* funcional, de unas áreas a otras. Si bien el primer derrame se daría entre los sectores técnico-económicos afines, luego se iría expandiendo hacia otros terrenos como el político y el cultu-

y las conectaron casi mecánicamente, optando por una dinámica sistémica y olvidando cómo los procesos se “construyen”.

Últimamente, el reconocimiento de falencias que han venido dificultando 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 (obviamente, todavía una gran masa de estudios e investigaciones no le asignan ninguna relevancia a estos factores). Podría decirse que el intento de renovación que comienza a observarse tiene que ver con los cambios y complejidades que tiene hoy 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 darle sentido a la construcción de escenarios posibles y a no quedar atrapados en análisis sobre “lo que ocurre irremediamente”, como si fuera imposible generar cambios y progresos.

Ideas políticas

Instituciones, ideas, la participación de expertos o “comunidades epistémicas”,⁵ 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 las políticas. Así nuevas vertientes de los estudios en Relaciones Internacionales, sobre todo desde la *corriente constructivista*,⁶ ofrecen una buena orienta-

ral (véase, por ejemplo E. Haas, “International Integration: The European and the Universal Process” en *International Organization*, XV, otoño de 1961). También, en un sentido similar aparecieron expresiones como “ramificación” (véase al respecto D. Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago, Quadrangle Books, 1966).

⁵ Véanse al respecto, los trabajos liminares de P. Haas, *Saving the Mediterranean. The Politics of International Environmental Cooperation*, Nueva York, Columbia University Press, 1990, e “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, en *International Organization*, 1992, vol. 46/1, pp. 1-35.

⁶ Desde el “constructivismo” se intenta, a partir de la incorporación de factores socio-cognitivos que ayudan a comprender los procesos, superar ciertas carencias que presentan tanto los enfoques neorrealista como 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 la necesidad de entender no sólo el valor regulatorio que tienen esas normas sino el “constitutivo”; véase N. Onuf, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia University of South Carolina Press, 1989. Para los constructivistas esto es lo importante y pretende indicarnos que las normas forman un consenso intersubjetivo entre los actores que a su vez constituye o reconstituye las identidades e

ción para hacer de éste un campo fructífero para la comprensión de diversos acontecimientos internacionales.

Los que quieren mantener férreamente el “dogma realista” dirán que no puede hallarse una conexión causal entre ideas y consecuencias políticas. A eso podríamos responder que tampoco hay una relación causal absolutamente demostrable cuando se realizan explicaciones basadas exclusivamente en factores como el poder militar o el poder económico. Nadie, obviamente, podría dudar de la incidencia y el peso que éstos 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 sólo a ellos. En esa dirección, se abre un campo muy rico de posibilidades para indagar acerca del impacto que pueden tener las ideas –sobre todo la fortaleza y legitimidad de ellas– como modeladoras de conductas y de políticas.⁷

Acercándonos a lo anunciado en el título de este trabajo –el Mercosur– y teniendo en cuenta que éste ha tomado como referente máximo el proceso de integración europea, me referiré en primer lugar a ciertos aportes que se han encargado de hallar evidencia 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

**Unión
Europea**

intereses de estos. Por su parte, en opinión de 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. Hay que explorar lo que hacen y lo que son. La pertenencia a organizaciones va modelando a los actores y a sus intereses y esto también modifica sus conductas; véase A. Wendt, “Anarchy is what States make of it: the Social Construction of World Politics” en *International Organization*, 1992, vol. 46/2, pp. 391-425; “Constructing International Politics” en *International Security*, 1995, vol. 20/1, pp. 71-81. Para otros aportes muy interesantes véase Checkel, J., “International Institution and Socialization” *paper* presentado en el *1999 Annual Meeting of the International Studies Association*, Washington DC (febrero) pp. 16-20.

⁷ Es interesante el debate que presenta A. S. Yee, “The Causal Effects of Ideas on Policies” en *International Organization*, vol. 50/1, invierno de 1996, pp. 68-108.

de determinados principios y valores y sobre los modos en que creen posible cimentar nuevas bases para la coordinación y la cooperación.

Cuando se comparte ese núcleo duro que ofrecen las primeras ideas, éste se potencia luego con la creación de instituciones, en cuyo marco las ideas continúan desarrollándose siguiendo una dinámica de retroalimentación. Aquí conviene advertir que ese proceso no se da de manera automática o por inercia. Por el contrario, éste debe fortalecerse necesariamente por la legitimidad que las propias instituciones y decisores políticos van cobrando acorde con el desenvolvimiento efectivo de las políticas.⁸ Allí parece radicar la “clave de su éxito”.

Para referirnos a lo acontecido en Europa, aunque de manera somera y señalando algunos ejemplos, se debería recordar cómo pesó el elemento “ideacional” en el surgimiento de su primera política común, esto es la PAC (Política Agrícola Común), también la adhesión a los principios de la libre competencia que condujeron a un ordenamiento legal posterior y a la conformación de instituciones al interior de la CE que velaban por su cumplimiento y sancionaban sus violaciones; en idéntica clave se dan las renovadas Políticas Ambientales, entre otras realizaciones. En un sentido contrario cabría sostener que la falta de una Política de Seguridad común podría ser el resultado –entre otros factores– de un déficit en ideas.⁹ Hoy parecería que los europeos están pensando seriamente en la “Identidad Europea de Seguridad y Defensa” para apartarse de su tradicional dependencia estadounidense.

Luego de haber repasado rápidamente el ejemplo europeo, recordemos que en el caso de América Latina, las décadas comprendidas entre los años 1950-1970 conformaron una etapa

⁸ Véase al respecto C. Parsons, “Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union” en *International Organization*, vol. 56, 1, invierno de 2002, pp. 47-84. Como también sugiere G. 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”; G. Noto, “Integración e institucionalidad” en *Capítulos del SESA*, vol. 61, enero/abril, 2001, pp. 17-18.

⁹ Una posible pista en apoyo de esta hipótesis la ofrece un artículo aparecido con relación a la actuación de la OTAN en Kosovo (véase al respecto “NATO Survey” en *The Economist*, 24 de abril de 1999), al decir que “los europeos necesitan de la OTAN porque la mayoría de los Estados europeos habían perdido o simplemente nunca desarrollaron el hábito de pensar global y estratégicamente. Los europeos no veían la razón de adquirir semejante hábito cuando América estaba haciendo esa clase de pensamiento por ellos”.

“rica en ideas” (algunas generadas desde el interior de la propia CEPAL) de donde surgieron diversas propuestas de “autonomización” superadoras de aquella supuesta “regla irreversible” que auguraba que los pequeños y medianos estados son “objeto” y no “sujetos” de la política internacional, sometidos a un “periferismo permanente”. Ellas abonaron el campo para pensar en términos de políticas exteriores independientes, de “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 propongo en este trabajo, amerita detenernos a continuación en un análisis del estado de la cuestión.

Autonomía

2. ¿Un nuevo concepto de autonomía? Revisitando la vieja y construyendo una “nueva idea”

Durante la década de 1970 y principios de la década de 1980, se conformó una suerte de “escuela doctrinaria sobre la autonomía latinoamericana” liderada fundamentalmente por los trabajos académicos de Helio Jaguaribe, en Brasil, y Juan Carlos Puig, en la Argentina, los cuales contaron con un buen número de discípulos y seguidores.¹⁰ Dentro del contexto histórico y un tipo de orden bipolar (en cuyo marco se instala el concepto y cobra significado), en esa etapa fundacional de la corriente autonómica en América Latina, la apuesta fuerte de la autonomía está encaminada, fundamentalmente, a la posibilidad de confrontar. Otra particularidad a destacar es la presencia en aquella definición de autonomía de la idea de “agregación de fuerzas” que ofrecía la vinculación y la concertación de posiciones con los “pares”. Estaba pensada desde la perspectiva de cada uno de los estados individualmente y en ella la dimensión regional “adicionaba capacidades” con el propósito de que dichos intereses nacionales estuviesen mejor preservados.

¹⁰ Recordemos trabajos como los siguientes: J. C. Puig, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar, 1980; H. Jaguaribe *et al.*, *Dependencia y autonomía en América Latina*, México, Siglo XXI, 1969; H. Jaguaribe, “Hegemonía céntrica y autonomía periférica” en E. Hill y L. Tomassini, *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982. Sobre algunos puntos vinculados al diseño de la Política Exterior, he avanzado en la ponencia 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.

Desafortunadamente, durante la década de 1990 fue escasa o casi nula la producción teórica que le asignara alguna importancia a la autonomía; para muchos era casi una “anti-güedad” o un “consumo” de capacidades para actuar, las cuales debían ser más bien puestas al servicio de una pragmática inserción en el mundo. Ese exceso de pragmatismo no fue para nada conducente, como lo muestra la realidad de nuestros países, sobre todo porque quizás adormeció la creatividad y fomentó la adopción de un patrón de conductas que se alejó progresivamente de definiciones propias, acorde con los intereses de la región.¹¹

La vigencia que se le asigna a la “autonomía”¹² como cate-

¹¹ G. 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 la década de 1970 y gran parte de la de 1980. Pasa a 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 de la diversificación de los vínculos referida a las “relaciones diagonales con Europa” y la imposibilidad de acceder a la “clase media de naciones del Tercer Mundo”, que había sido el sueño latinoamericano de los setenta y los ochenta. En virtud de ello y del rediseño que tiene el mundo de la posguerra 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 los Estados Unidos (G. Drekonja, “Autonomía periférica redefinida. América Latina en la década de los noventa” en Gómez, Drekonja, Tokatlían y Carvajal, *Redefiniendo la autonomía en política internacional*, en Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Serie Documentos Ocasionales, N° 31, julio-septiembre, 1993, pp. 18-21. El caso argentino durante la administración Menem puede exhibirse como ejemplo paradigmático de alineamiento acrítico respecto de los Estados Unidos, 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 aquélla, con vistas a algunas “ventajas futuras” aunque sin poder prever de antemano las ganancias probables. Véase C. Escudé, *Realismo periférico. Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1992, y “La Política Exterior de Menem y su sustento teórico implícito” en *Carta América Latina/Internacional*, vol. 8, N° 27, enero-marzo de 1991. Podría señalarse entonces que la coincidencia entre las propuestas de Escudé y Drekonja pasan, necesariamente, por su adscripción al pragmatismo a partir del reconocimiento de la incontrastable hegemonía norteamericana como dato de la realidad del mundo de la posguerra fría y la futilidad de los planteos revisionistas desde América Latina. (Algunas corrientes teóricas caracterizan este tipo de visiones como “perspectivas utilitaristas”).

¹² Una definición genérica, en el campo de las Relaciones Internacionales, la entiende como “un objetivo de políticas que se puede alcanzar en

goría 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 va dándose con el advenimiento del año 2000 y simultáneamente con cierta recuperación de la relevancia que los propios gobiernos latinoamericanos vuelven a reconocerle a cuestiones como la coordinación de políticas y la adopción de posiciones comunes. Se hace necesario, entonces, conferirle a la autonomía una nueva capacidad explicativa.

Un intento por “reconceptualizarla”, recuperándola pero con un sentido no confrontacionista, comienza a ser delineado en algunas presentaciones realizadas por Russell y Tokatlian.¹³ Ellos consideran necesario resignificar la acepción de “autonomía” como “condición”, esto es, la habilidad para tomar decisiones independientemente, sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros estados. Entienden que esta condición hoy se encuentra modificada en su estrechez y exclusivismo nacionales que tuvo en otras épocas y, en cambio, está potenciada por la democratización y los procesos de cooperación y coordinación de políticas que se desarrollan en nuestra región. Por ello prefieren referirse a “autonomía relacional” que constituiría *la capacidad y disposición de los estados para tomar decisiones con otros en forma independiente y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras.*

Autonomía relacional

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, de autosuficiencia o de oposición”.¹⁴

La posibilidad de pensar en este tipo de “autonomía relacional” para América Latina no debe evaluarse –como en la visión de la década de 1970– en función de la capacidad para confrontar u oponerse a los Estados Unidos, dado que no descarta las

forma gradual e incrementalista mezclándose, en dosis variables, con situaciones de dependencia, interdependencia y condicionamiento externo” (L. Tomassini, *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1989, p. 302).

¹³ Estas ideas fueron presentadas de manera preliminar en el *workshop* “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 R. Russell; J. G. Tokatlian, “De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur”, en *Posidata*, N° 7, mayo de 2001, pp. 86-91.

¹⁴ *Ibid.*, p. 88.

Autonomía concertada

coincidencias con la potencia hegemónica. El trabajo coordinado supone la negociación en regímenes internacionales y la dimensión regional cuyo primer círculo para su ejercicio es la propia región sudamericana. La autonomía que involucra tanto las áreas política, económica cuanto la 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”¹⁵ así como la adquisición de una “nueva personalidad y autonomía” a partir de la profundización de la cooperación y la integración regional.¹⁶

También es posible recoger conceptos que van en la misma dirección a la apuntada, en una variedad de *foros y discursos políticos*. Al respecto, si uno revisa el contenido conceptual y programático expresado en el “Comunicado de Brasilia”,¹⁷ es posible hallar, al menos, dos ejes que ayudan a construir un nuevo diseño de la autonomía que es saludable pensar para la región: 1) el compromiso con la *integración como meta de política externa incorporada a la propia identidad nacional de los países del área*; 2) 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 apuesta a la reafirmación de los objetivos de integración en la Cumbre del Mercosur en Buenos Aires, a principios de julio de 2002 y, en el caso de la Cumbre Sudamericana de Guayaquil del 27 de

¹⁵ 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, aún para el tratamiento de cuestiones con los Estados Unidos. Véase Grupo Académico Binacional. “Colombia-Venezuela. Análisis de la Agenda del siglo XXI”, en *Análisis Político*, Edición Especial, 1999, pp. 59-60.

¹⁶ J. M. Vacchino, “La Cumbre Suramericana y el desarrollo de una utopía” en *Capítulos del SELA*, N° 61, enero-abril de 2001, p. 50. Hace especial mención a la cooperación no sólo en el plano comercial sino en otras áreas como el desarrollo de inversiones recíprocas, infraestructura y capacidad científico-tecnológica.

¹⁷ Contiene los resultados de la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, convocada por el 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.

julio, como afirma Vizentini,¹⁸ se producen avances que contrarrestan el escepticismo de muchos analistas.

En el ámbito de los *discursos oficiales*, aparece planteada la denominada “autonomía por la integración”, que acorde con la caracterización del entonces canciller Lampreia¹⁹ respondería al nuevo diseño de política exterior del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Recuerda que la vieja concepción de “autonomía” subrayaba la autosuficiencia y la adopción de posiciones confrontacionistas. En cambio, hoy la autonomía en lugar de ser aislacionista, debe estar articulada con el medio internacional. Sus palabras son elocuentes en el sentido que venimos indicando: “Acabaram-se os tempos de isolacionismo e de auto-suficiencia. A soberania nacional deixou de ser argumento para comportamentos que atentam contra os valores fundamentais”. “*A autonomia pela integracao significa apoio aos regimes internacionais*”.

Autonomía por la integración

Tengamos presente que las declaraciones, y los discursos en la Cumbres son enunciaciones de principios muy importantes, por cierto, necesarios pero no suficientes. De todas maneras son portadores de líneas directrices en camino a “construir un cuerpo de teoría”, sobre cuya necesidad es preciso tomar conciencia, haciendo especial hincapié en la responsabilidad-privilegio que tienen en este caso (y tomando en cuenta el rol que le asigna la visión constructivista) las denominadas “comunidades epistémicas” (del conocimiento o comunidades académicas) en la elaboración de ideas.

Construir una nueva definición de autonomía requiere que la dimensión regional sea incorporada como parte de su propia esencia, su modo de pensarla y no como mera “agregación”. A mi entender, lo regional aparece como parte constitutiva de esa nueva naturaleza que cobra la autonomía y no como factor de “sumatoria de capacidades”.

¹⁸ En esta se firmaron dos declaraciones conjuntas sobre Integración, Seguridad e Infraestructura y otra relativa al establecimiento de una Zona de Paz Sudamericana. Véase al respecto, P. F. Vizentini, “A Integração da América do Sul: a cúpula de Guayaquil”, <www.terra.com.vizentini/artigos> (visitado 09-09-02).

¹⁹ Véase L. F. Lampreia, “A Política Externa do Governo FHC: Continuidade e Renovação”, en *Revista brasileira de Política Internacional*, N° 2, 1998, p. 11. En referencia a la misma idea, el Embajador Gelson Fonseca Junior diferencia la “autonomía por la distancia” de la “autonomía por la participación” (G. Dupas y T. Vigevani [comps.], *O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional*, São Paulo, Editora Alfa-Omega, pp. 17-42).

3. 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" (Monnet).²⁰

La brillantez de estas ideas de Monnet hacen de 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 por la creación de nuevas estructuras o por el reforzamiento de las existentes.

Se plantea como uno de los requerimientos fundamentales eliminar "vacíos legales" que constituyen muchas veces un terreno fértil para que aparezcan controversias, como indica Redrado.²¹ Ello incluye una revisión integral del marco institucional, sacrificando flexibilidad para ganar seguridad jurídica, vital para los estados socios, para los particulares y para los distintos ámbitos de negociación internacional. Se considera conveniente, en opinión de Nogal,²² cambiar 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. Y promover una mayor institucionalización de la administración de justicia que permita que el Mercosur exhiba mayor previsibilidad y seguridad jurídica, que fortalecerá el atractivo inversor de la región.²³

Seguridad
jurídica

²⁰ Pueden hallarse estas y otras ideas centrales en J. Monnet, en *Repères pour une Méthode*, París, Edit. Fayard, 1996.

²¹ M. Redrado, *op. cit.*, p. 231. Apunta también algunas otras propuestas en esa misma dirección, como reformar el proceso decisorio, adoptando "mayorías" para algunos temas en lugar de unanimidad, previendo plazos perentorios para la internalización de normas, encauzando las controversias hacia los mecanismos previstos para su resolución.

²² Véase al respecto M. B. Nofal, "Las grandes asignaturas pendientes en MERCOSUR", en *Boletín Informativo Techint*, N° 292, octubre-diciembre, 1997, pp. 78-79, y "Obstáculos institucionales y económicos para la consolidación y profundización del MERCOSUR: propuestas", en *Boletín Informativo Techint*, N° 294, abril-junio, 1998, p. 48.

²³ Considera además que, en el largo plazo, habrá que evaluar la constitución de un Tribunal de Justicia permanente, independiente de los gobiernos; véase M. B. Nofal, "Obstáculos institucionales...", *op. cit.*, 1998.

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, dotada de personería jurídica pero carente de instancias supranacionales, que no prevé ningún control de legalidad de los actos dictados por los diferentes órganos y que no tiene, de modo explícito, un control parlamentario a nivel de toma de decisiones. Esta prefiguración, para Operti Badán,²⁴ indica que la internalización de la normativa del Mercosur al orden jurídico de los estados parte, sujetándola a los procedimientos de la respectiva ley nacional, muestra claramente la ausencia de supranacionalidad.

Estas especulaciones sobre lo que debería tener o de lo que habría que dotar al Mercosur, guarda una estrecha relación con el modo en que se lo conciba y proyecte a futuro. Antes de decidir qué hacer en el plano institucional, se debería definir una concepción estratégica conjunta del mismo. 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 afecte o entrelace otras cuestiones, que es necesario armonizar) se debería trabajar en el perfeccionamiento de sus instancias administrativas –las cuales cubren cuestiones de circulación, información, asistencia técnica y vinculación con las estructuras administrativas internas– y de aplicación en los estados miembro. Ahora bien, si se considera que el Mercosur debe profundizarse 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 institucionalidad.²⁵

Concepción estratégica

A partir de una revisión acerca de las posiciones que sustentan los países miembro con relación al tema de una mayor

²⁴ 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 también de la “debilidad institucional” en el Mercosur al comparar con otros procesos de integración regional; de hecho la comparación más asimétrica es la que aparece con referencia a la Unión Europea. Véase el cuadro N° 1: “Perfil de varios esquemas de integración en el mundo. Indicadores”, en Moneta, C., “Integración, Política y Mercados en la era global: Mercosur y el ALCA”, en Couffignal, G. y Jozami, A. (coords.), *América Latina. El Inicio del Nuevo Milenio*, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2002, p.105.

²⁵ Algunos conceptos claves 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, la Posta del Pilar, provincia de Buenos Aires, 15 de abril de 1999.

institucionalización, uno puede inferir algunas características salientes. Aunque no se deberían tomar estas posturas como “oficiales” sino como la conjunción de manifestaciones en foros –tanto 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. Ha sido frecuente la demanda de instancias “más de tipo comunitario” por parte de Uruguay y Paraguay por entender que éstas los pondrían a resguardo de los peligros de políticas unilaterales que pueden adoptar los socios mayores y además porque permiten manejar mejor la interdependencia dentro del bloque y su calidad de “socios”. En cuanto a la Argentina –como ya he expresado precedentemente– la tendencia general ha estado orientada a una mayor institucionalización (quizá excesivamente motivada por una lectura “comercialista” del proceso) y finalmente Brasil para quien, según la opinión de Bernal Meza,²⁶ “el problema no es la institucionalidad sino lo cultural, en la medida que no ha habido una trascendencia del Mercosur desde los gobiernos, los empresarios y las élites hacia la sociedad en su conjunto”.²⁷

²⁶ R. Bernal Meza, “Institucionalización del Mercosur”, en D. Benecke y A. Loschky (eds.), *Mercosur: Desafío Político*, Buenos Aires, Konrad Adenauer-CIEDLA, 2001, p. 65.

²⁷ La campaña presidencial en Brasil, en el año 2002, permitió visualizar referencias explícitas con relación al Mercosur. “El Mercosur es tratado como un protocolo de intenciones y no como un ente regional” manifiesta Anthony Garotinho en “O Brasil e a questao externa” en *Carta Internacional*, año X, N° 114, agosto de 2002, p. 8. Por su parte Luiz Inácio Lula da Silva, 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”, en *Carta Internacional*, op. cit., p. 9. Una referencia similar a la necesidad de “institucionalización” fue manifestada por este candidato en la entrevista realizada por Marcelo Bonelli para el programa “A Dos Voces” emitido por TN, Argentina, 23 de septiembre de 2002. Estas propuestas se amplían cuando se pronuncia a favor de “un Parlamento del Mercosur” elegido democráticamente por voto directo legitimaría las decisiones que se tomen a nivel de los presidentes”. Véase al respecto, Eleonora Gossman, “Un destino que se juega en portugués”, *Clarín*, Suplemento Zona, Buenos Aires, 29 de septiembre de 2002, p. 3. También aparecen estos lineamientos de política en “Entrevistas”, *Política Externa*, vol. II, N° 2, septiembre-octubre-noviembre de 2002, p. 7, cuando el candidato Lula insiste en el establecimiento de políticas públicas comunes, y 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

De todas maneras, tanto desde los enfoques más economicistas como de 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, mi propósito en este trabajo es dejar sentada la posibilidad de hacer una revisión de las instituciones en una dimensión “constitutiva”, entendiendo acorde con la visión constructivista, que las “instituciones tienen mucho que decir en el 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.²⁸

Es importante rescatar el valor intrínseco que poseen las instituciones, además de contribuir a ordenar la gobernabilidad del proceso ya que son favorecedoras de la socialización de “ideas” y de un aprendizaje social que tiene luego efectos en las “políticas”. Lo dicho hasta aquí, al menos a nivel de hipótesis que creo necesario seguir profundizando, constituye un factor fundamental a la hora de completar el “círculo virtuoso” compuesto por ideas + instituciones + decisores políticos = políticas, todo ello en un proceso de continua retroalimentación.

**Círculo
virtuoso**

En esa misma dirección, se hace necesario el reforzamiento de la “agenda no económica” del Mercosur, en el marco de su propia lógica. ¿Qué intento significar con esto? Si uno realiza un recorrido por otras áreas temáticas de negociación –desde las que tienen que ver con aspectos migratorios, medioambientales y hasta las mismas cuestiones de la educación– es posible advertir el fuerte sesgo comercial que atraviesa a todas ellas. Enfocados a partir de la necesidad de garantizar para el futuro un espacio de “libre circulación de bienes y servicios” la lógica subyacente es, quizás, excesivamente utilitarista y pensada en clave económica.

presidente argentino Eduardo Duhalde, se reafirmaron las ideas anteriormente mencionadas. Por su parte, en la Argentina el nuevo presidente Néstor Kirchner, unos días previos a su asunción, en el programa televisivo “De ahora en más” emitido el 23 de mayo de 2003, bajo la conducción del que Eduardo van der Kooy y O. Bertone, expresaba que se comprometía no sólo con ampliar el Mercosur sino contribuir a dotarlo de instituciones, dándole a éste 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.

²⁸ Me remito aquí a lo señalado en la nota al pie 6. A ello agregaría la observación realizada por Kathleen Mc. Namara (2000) en el sentido de explorar una perspectiva institucionalista más sociológica, <www.princeton.edu/mcnamara/ideas.htm> (visitado 17-09-02).

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 intelectualidad dedicada a las cuestiones sociopolíticas recobre su capacidad para instalar y legitimar definiciones ampliadas de la *autonomía*.

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

Si se adopta la visión constructivista, se apuntaría a construir una nueva autopercepción y una manera de tener identidad con relación a otros espacios regionales, al manejo de asuntos comunes y a la inserción de la región en los juegos de la “interdependencia”.

Debería, además, darse un consenso alrededor de la definición del Mercosur como *alianza estratégica*, con identidad y capacidad para “manejarse convenientemente” en el marco de la interdependencia internacional. Se requiere “coordinar y concertar políticas desde la región” de cara a su accionar en un escenario internacional que no es “permisivo” para la realización de acciones individuales.²⁹

Ello implica revitalizar el Mercosur sobre la base de lo existente, pero sobre todo crear, “construir”, instituciones en el Mercosur de manera que ellas apunten su despegue y operen como facilitadoras de su fortalecimiento posterior.

Las instituciones pueden, a su vez, contribuir a robustecer la propia integración regional, reduciendo las posibilidades que desde otros contextos se saquen ventajas de la “vulnerabilidad” que hoy por hoy exhibe este proceso. Como advierte Fernández, “cuanto más frágil se es, más permeable a todas las influencias externas, sectores e intereses, que tienden a fragmentar no sólo al bloque subregional en sí mismo, sino a sus propios integrantes individualmente considerados.”³⁰

²⁹ Tanto para construir una “agenda positiva” (lo que hay que hacer) como para hacer frente a una “agenda negativa” (las incertidumbres y problemas que hay que enfrentar), será necesario fortalecer el Mercosur. También se requerirá poder generar una política “proactiva” y no “reactiva”, F. Peña, “Una Agenda Externa con Elementos Comunes”, en *Carta Internacional, op. cit.*, p. 7.

³⁰ W. N. Fernández, *Mercosur*, Estados Unidos, AICA. *Globalización y Regionalización en el cambio de siglo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2000, p. 11.

Si reconocemos el valor “constitutivo” más que “regulatorio” que tienen las instituciones, estaríamos en camino a concretar el círculo virtuoso que he definido como ideas + instituciones + decisores políticos = políticas, todo ello en un proceso de continua retroalimentación.

Es muy probable que estemos transitando tiempos de “cambios” en los países de la región, sumados a la experimentación de una profunda crisis. Es precisamente con relación a ese diagnóstico que quiero recordar, una vez más, aquellas magistrales palabras de 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”.

Resumen

Tomando en consideración la fragilidad que ha exhibido el Mercosur en los últimos tiempos, este trabajo se plantea la necesidad de fortalecer este proceso de integración desde el campo de las ideas y las instituciones.

Para ello reflexiona en torno del rol que a ambas le asigna la visión constructivista de las Relaciones Internacionales.

Palabras clave

Mercosur – ideas – políticas – instituciones – autonomía – proceso de integración – visiones constructivistas.