

CAPÍTULO SÉPTIMO

MERCOSUR ¿ÚLTIMA FRONTERA IBEROAMERICANA?

MERCOSUR ¿ÚLTIMA FRONTERA IBEROAMERICANA?

Por Francisco Javier Martín García

Breve justificación

En el nuevo orden mundial, en el que proliferan las organizaciones de todo tipo, bien de carácter político como militar, económico, religioso y tanto a nivel regional como suprarregional e incluso hemisférico, las fronteras entre los países que las conforman tienden a ir disminuyendo su importancia, dejando de tener la significación de confín del Estado, tomado éste, como aquel espacio sometido a unas determinadas leyes y normas. Un ejemplo lo tenemos en la Unión Europea, en la que no solamente no hay fronteras, sino que en la mayoría de los países miembros de la misma, también tienen moneda única, como es el euro. Es decir que el sentido de frontera es más amplio, habiéndose perdido el sentido nacionalista del concepto. Con lo dicho, se pretende justificar el por qué del título de este capítulo, ya que cabe la interrogación de si el Mercado Común del Sur (Mercosur), bien con su configuración actual o con otra más amplia, pueda constituir por si mismo una frontera común de los países que lo compongan. A través de lo que seguidamente se va a exponer, se tratará a llegar, sino a una conclusión definitiva si, por lo menos, a una adecuada aproximación a la misma

Introducción

El Cono Sur iberoamericano, es una zona de gran importancia, por su presente y por su futuro y consiguientemente, todo lo que allí ocurra tiene repercusión global.

Desde los mismos inicios de la independencia de las naciones iberoamericanas, surgió el interés, o mejor dicho, la necesidad, de lograr una unidad que se consideraba que debía ser política, siguiendo el ideal de Bolívar ya expresado en su Carta de Jamaica, en el año 1815, en la que refiriéndose a la unificación de la región Iberoamericana, desde México a Tierra de Fuego, en Argentina, la justificaba diciendo:

“Ya que tienen un origen, unas costumbres y una religión, deberían, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los Estados que hayan de formarse.”

No es posible remontarse al siglo XIX para enmarcar este trabajo y se ha citado el pensamiento de Bolívar para mostrar que la integración iberoamericana, en diferentes formas, ha sido un objetivo largamente perseguido, por lo que efectuando un traslado en el tiempo, nos situamos en momentos posteriores a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, para reflejar como se ha ido forjando el proceso de integración regional.

En la década de los cincuenta se abrieron dos frentes, uno promovido por Brasil, por el que se replantea su política comercial, buscando la manera de fortalecer el comercio en los países más cercanos y el otro frente se contempla en el informe “El desarrollo económico de América Latina y algunos de los problemas principales” (92), en el que se propone la integración económica de la región, así como una serie de medidas a tomar para lograrla. Posteriormente y como consecuencia de los procesos expuestos, se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que en 1980, se transformó en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), compuesta por: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Anteriormente, en el año 1960, se había creado el Mercado Común Centroamericano, que integra a Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

En las décadas siguientes se formalizaron diversos acuerdos comerciales, como el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe (Caricom), acuerdos que se fueron desarrollando, con variado éxito, pero todos siguieron avanzando, hasta llegar a los años ochenta, en los que se produjo un importante descalabro económico en Iberoamérica, considerándose como causas principales, que los avances habían sido transitorios y parciales, reproduciéndose en los propios acuerdos los problemas fundamentales de las economías de las diferentes naciones, y la clara separación

92 Raúl Prebisch. Director ejecutivo del Comité Económico para América Latina de Libre Comercio

entre los objetivos declarados para llegar a las zonas de libre comercio y la realidad, ya que sólo se formaron zonas de preferencia arancelaria.

Al llegar a la década de los años noventa, la política de Estados Unidos de Norteamérica dirige su atención hacia Iberoamérica, con la “ Iniciativa para las Américas” del presidente George Bush (1990), dando inicio a la estrategia norteamericana para reconstituir su zona inmediata de influencia, prestando especial importancia a los componentes económicos, y para ello se propone un conjunto de medidas orientadas a favorecer la actuación de empresas norteamericanas en la región.

En esta década surgen diversas iniciativas que se dirigen a reactivar antiguos acuerdos, y otros nuevos, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Estados Unidos, Canadá y México, año 1992; Grupo de los Tres: México, Colombia y Venezuela, año 1990, Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, Venezuela y el Tratado de Asunción, parte fundamental de este trabajo, que dio origen al Mercosur, año 1991.

Mercado Común del Sur

Antecedentes

Los orígenes del Mercosur, habría que buscarlos en el programa de cooperación comercial entre Argentina y Brasil, iniciado en 1985 con la firma del Acta de Iguazú, por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, y concretado en 1986 con el Programa de Integración y Cooperación Económica y en 1988, con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo. Este acuerdo sufrió un cierto estancamiento, debido, en gran parte, a la inestabilidad y la recesión en las economías argentina y brasileña en la segunda mitad de los años ochenta, pero volvió a adquirir mayor estabilidad por la decisión de los presidentes argentino y brasileño, Carlos Raúl Menem y Fernando Collor de Melo, respectivamente, de crear un mercado común. Estos dos países firmaron en julio de 1990, el Acta de Buenos Aires y en diciembre del mismo año firmaron asimismo, el “Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica número 14”, en Montevideo, constituyendo este acuerdo un gran paso para la construcción del mercado común, al establecer un

calendario gradual para la eliminación completa de los aranceles entre ambos países el primero de enero de 1995. El avance en los plazos inicialmente previstos entre Brasil y Argentina, unido a las relaciones comerciales existentes con Paraguay y Uruguay, llevó al inicio de negociaciones en 1990, entre los cuatro países, que culminaron en 1991, con la firma del conocido como Tratado de Asunción, por el que se constituye el Mercado Común del Sur o Mercosur, considerándose que este Tratado es una adaptación de los acuerdos existentes entre Argentina y Brasil, a la nueva estructura de cuatro países, aunque, lógicamente con varias e importantes modificaciones. El Tratado fue inscrito en la ALADI, como el “Acuerdo de Complementación Económica número 18” entrando en vigor el 29 de noviembre de 1991.

Tratado de Asunción

Lo primero que queda puesto de manifiesto al comenzar a analizarse el Tratado, en el mismo preámbulo, es la voluntad que anima a los cuatro países signatarios, en cuanto consideran que:

“La ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la integración, constituyen condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”, lo que se debe conseguir “mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio” y lo que también se afirma en este preámbulo es que “debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al Tratado de Montevideo de 1980.”

Antes de seguir adentrándonos en el Tratado, se considera preciso hacer un breve comentario sobre los componentes del Mercosur. Es evidente que los cuatro países no guardan casi ninguna semejanza entre si, en lo referente a los indicadores socioeconómicos básicos, y así en la extensión territorial, entre Argentina y Brasil ocupan el 94% del total; en cuanto a la población, a los dos países citados

anteriormente, pertenece el 95%, y en lo referente al Producto Interior Bruto (PBI), el correspondiente a los mismos países es del 98%. Es evidente la desproporción existente, no resultando anormal el plantearse el porque de esta unión, que en principio parece que es “contra natura”. Sin embargo, si se analiza la historia de estas cuatro naciones a partir de su independencia, e incluso con anterioridad a la misma, se puede llegar a una mejor comprensión del porque de esta integración. Los cuatro países han estado estrechamente relacionados tanto en situaciones pacíficas como en situaciones de confrontación y así vemos como Uruguay, hasta ser independiente, perteneció tanto a Argentina como a Brasil; como las cuatro naciones participaron en una cruenta guerra, la de la Triple Alianza, en la que Argentina, Brasil y Uruguay lucharon contra Paraguay; como con el paso de los años las relaciones fueron absolutamente normales, aunque con una clara diferencia entre los indicadores anteriormente mencionados y como se puede considerar que conforman una Región bastante significativa, habiendo sido diversos los acuerdos bilaterales entre ellos, y así podemos mencionar los firmados en la década de los años ochenta del pasado siglo, en el seno de la ALADI, entre Argentina y Paraguay, Argentina y Uruguay, Brasil y Uruguay (es oportuno recordar que la reforma constitucional uruguaya de 1967 ya recogía como aspiración, la integración regional del cono sur americano).

En este sentido Uruguay estrechó en la década de los setenta sus relaciones comerciales con Argentina mediante el Convenio Argentino-Urugayo de Comercio Exterior, firmado el 20 de agosto de 1974 y con Brasil mediante el Protocolo de Expansión Comercial, firmado el 12 de junio de 1975. En este contexto, Uruguay se incorporó al proceso de integración suscrito por Argentina y Brasil en 1986, por medio del Acta de Alvorada, firmada por Uruguay el 6 de abril de 1988. En el mismo proceso, el 21 de agosto de 1990, el ministro de Asuntos Exteriores de Paraguay, aceptó, en nombre de su Gobierno, la invitación que habían formulado los gobiernos argentino, brasileño y uruguayo para que su nación se incorporara al proceso de integración del Cono Sur, es decir que prácticamente ya estaba configurado Mercosur, advirtiéndose la necesidad de suscribir un convenio multilateral, y así, el 26 de marzo de 1991 se creó el Mercosur mediante la firma de, Carlos Saúl Menem y Guido de Tella por el Gobierno de la República de Argentina; Fernando Collor de Mello y Francisco Rezek por el Gobierno de la República Federativa de Brasil;

Andrés Rodríguez y Alexis Frutos Vaersken por el Gobierno de la República del Paraguay y Luis Alberto Lacalle Herrera y Héctor Gros Espiell por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, que ostentaban en aquellas fechas los cargos de presidentes y ministros de Asuntos Exteriores de los respectivos países, del convenio que culmina el proceso constitutivo de Mercosur, como el instrumento destinado a hacer efectiva su concreción. De esta forma los dos países con menos peso específico en la región también pasan a integrarse en el proyecto o mejor dicho realidad, de un gran mercado, que va a permitir a los respectivos países intervenir, tanto en el comercio intra-Mercosur como en el extra-Mercosur. En el caso de que no se hubiera logrado esta integración, los perjuicios, tanto económicos como políticos, habrían sido determinantes para posponer su desarrollo y verse privados del peso político y económico precisos para influir en el contexto mundial. Los dos países, Paraguay y Uruguay, son conscientes de la hegemonía de Brasil y Argentina, pero como refleja el dicho popular, “ más vale ser cola de león que cabeza de ratón”.

El Mercosur, es un importante proyecto político-económico, nacido de dos situaciones que afectaban a la región. Por una parte, la modernización de las sociedades y economías americanas y de otra, el proceso integrador surgido en América en general y en Iberoamérica en particular, en el pasado siglo XX, pudiendo ser considerado el Mercosur como un acuerdo multilateral internacional de naturaleza político- económica y en el que los Estados firmantes, expresaron su voluntad de integrar sus economías nacionales en un único espacio aduanero. También hay que incluir dentro el tratado a Chile y Bolivia, ya que desde 1996 pertenecen al mismo, pero como estados asociados, por lo que no se va tratar sobre estos países en el presente trabajo, al no ser miembros de pleno derecho.

El nacimiento del Mercosur, puede ser considerado, como descendiente de la idea bolivariana, ya mencionada, de la unión de los estados iberoamericanos nacidos tras las guerras de emancipación, aunque también fuera adecuado decir que en tiempos de la Corona, ya existía esa unión entre todos los territorios iberoamericanos.

El momento de su firma no parecía, en principio, como el más oportuno, ya que las economías de los países signatarios estaban en serios problemas, recién salidos de la gran crisis de los años ochenta y en consecuencia no había grandes esperanzas

de que este mercado tuviera éxito. Sin embargo, y con las debidas reservas, se puede considerar que está asentado y aun cuando su futuro se verá sometido a sobresaltos económicos, no parece que estos puedan afectar al corazón del mismo.

Objetivos del Mercosur

Los principales objetivos que persigue el Mercosur, son su inserción en la economía mundial, incrementado el nivel de eficacia y competitividad de las economías comprometidas y la ampliación de mercados así, como el estímulo del desarrollo económico sostenido de los estados firmantes, y para conseguir estos objetivos será necesario ser consecuentes con lo expresado en el Tratado de Asunción, en lo referente a:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercancías y de cualquier otra medida equivalente.
- El establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales.
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados-Parte: el comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y en capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados-Partes.
- El compromiso de estos Estados de armonizar sus legislaciones y las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración, siendo, durante el periodo de transición, los principales instrumentos para la constitución del Mercosur, contemplados en el artículo V del Tratado.
- Un programa de liberalización comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados-Partes, para llegar al 31 de

diciembre de 1994 con el arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario.

- La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior.
- La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

Para la consecución de los objetivos anteriormente citados, se debe proceder a coordinar las políticas macroeconómicas, el aprovechamiento racional de los recursos disponibles, la conservación del medio ambiente y la mejora de las comunicaciones.

La estrategia del Mercosur se basa en tres soportes interrelacionados:

- Profundización en la negociación con temas nuevos.
- Consolidación del cumplimiento y aplicación efectiva de los compromisos acordados.
- Relaciones exteriores, que se fundamentan en negociaciones con países de la ALADI, de la Unión Europea y de otras entidades y organizaciones supranacionales.

Estructura institucional y competencia de sus órganos

La estructura orgánica que regula las relaciones interestatales entre los países integrantes del Mercosur se articula en una serie de órganos, de los que se va a hacer una breve presentación. Esta estructura, se puede afirmar que está inspirada en la de Unión Europea, aunque con importantes matices diferenciadores, pudiéndose destacar el hecho de que el Mercosur haya optado por una estructura intergubernamental, frente a la estructura supranacional adoptada en la Unión Europea y siendo una de las características comunes más importantes entre estos grupos, que poseen personalidad jurídica propia, lo que no ocurre con el TLCAN.

El esquema del Mercosur es una adaptación del que ya existía en los acuerdos anteriores entre Argentina y Brasil, a la nueva estructura de cuatro países y en el capítulo segundo del Tratado de Asunción se establece, para el período de transición, dos órganos políticos de carácter intergubernamental a los que corresponde la administración y ejecución de sus disposiciones y que son el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). Asimismo se creó una Secretaría Administrativa adjunta al GMC. Sin embargo, el mismo Tratado en su artículo 18, dice que antes del establecimiento del mercado común, los cuatro países debían convocar una reunión extraordinaria para determinar la estructura institucional definitiva de los diferentes órganos de administración del citado mercado, al igual que las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema para adoptar las decisiones pertinentes. Esta estructura definitiva, así como el sistema de adopción de decisiones, quedaron definidos por el Protocolo de Ouro Preto, en el cual se mantienen tanto el CMC como el GMC con sus respectivas funciones creándose nuevos órganos. Estas instituciones tienen una estructura intergubernamental, que prima la diplomacia informal y directa sobre el desarrollo de instituciones supranacionales.

El Protocolo de Ouro Pret fue firmado el 17 de diciembre de 1994 en la VII Reunión –Cumbre del Mercosur, estando en vigor desde el 15 de diciembre de 1995-. Dicho protocolo otorga a Mercosur una personalidad jurídica de derecho internacional, que le permite negociar y obligarse ante terceros países. En el se adoptaron también los tipos de AEC, la puesta en marcha de una Unión Aduanera regional así como la actual estructura institucional del Mercado. En el capítulo primero se describen la estructura y funciones de las diferentes instituciones, de las que se va a exponer las características más importantes:

EL CMC

Es el órgano supremo del mercado común, ejerciendo la titularidad de la personalidad Jurídica y le compete la dirección política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Tratado y los plazos y objetivos establecidos para alcanzar la constitución final del mercado común, así como las decisiones que correspondan en materia financiera y presupuestaria

El CMC es un órgano con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental, estando compuesto por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados-Partes, los cuales elegirán por rotación, cada seis meses y por orden alfabético a su presidente. Este Consejo deberá reunirse al menos una vez al semestre con la participación de los presidentes de los Estados. La novedad más importante introducida por el Protocolo es la referida al alcance de las decisiones que tome el Consejo, ya que serán de obligado cumplimiento para los Estados.

EL GMC

Está situado en un plano inferior al Consejo, siendo el principal órgano ejecutivo del Mercosur responsable de velar por el cumplimiento del Tratado, adoptar las resoluciones necesarias para el cumplimiento de las decisiones del CMC, así como proponer medidas y fijar programas de trabajo para el avance del mercado común.

Está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos, por país, que representan a los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y a los bancos centrales de cada uno de los estados miembros del mercado común, siendo coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores

También el GMC vio ampliadas sus facultades por el Protocolo, destacando la de adoptar resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basadas en las orientaciones emanadas del Consejo.

El GMC opera mediante subgrupos de trabajo, previstos en el Tratado de Asunción y tras la firma del Protocolo, actúa también por medio de Reuniones Especializadas, Grupos *Ad Hoc* y un Comité de Cooperación Técnica Mercosur.

COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR (CCM)

Esta Comisión fue creada por el Protocolo de Ouro Preto, el cual le atribuye capacidad disuasoria, correspondiéndole velar por la aplicación de los instrumentos de la política comercial común acordados por los Estados-Parte para el funcionamiento de la Unión Aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países, resolviendo mediante directivas y propuestas, siendo las primeras de obligado cumplimiento.

Desarrolla sus funciones a través de Comités Técnicos, de los que es interesante resaltar el Comité de Aranceles, nombres y clasificación de productos; el Comité de Temas Aduaneros y el Comité sobre Normas y Disciplinas Fiscales.

COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA (CPC)

Esta Comisión se creó como órgano representativo de los Parlamentos de los Estados-Parte, teniendo como misión genérica, impulsar los mecanismos estatales internos para la entrada en vigor de las normas dictadas por los órganos del Mercosur, así como procurar la armonización de las legislaciones conforme vaya avanzando el proceso de integración.

El CPC no dispone de capacidad decisoria, sino únicamente consultiva y sus recomendaciones se dirigen al CMC, careciendo de carácter obligatorio.

FORO CONSULTIVO ECONÓMICO Y SOCIAL (FCES)

En el FCES están representados, los sectores económicos-sociales, con un número indeterminado e igual para cada Estado miembro. Su función no es decisoria, sino solamente consultiva y emite Recomendaciones dirigidas al GMC.

SECRETARÍA ADMINISTRATIVA DEL MERCOSUR (SAM)

La SAM es un organismo de apoyo operativo que desempeña funciones de carácter administrativo y de gestión.

Al frente de la SAM se encuentra un director que ha de pertenecer a cualquiera de los cuatro países miembros de Mercosur. Es elegido por el GMC y designado por el Consejo de Mercado Común, previa consulta con los Estados Parte por un mandato de dos años sin posibilidad de reelección

Tras realizar esta resumida exposición sobre las diferentes estructuras institucionales del mercado común del Cono Sur es conveniente referirse a una cuestión de gran importancia para el buen funcionamiento de todo proceso de integración, como es el sistema de resolución de controversias, que se caracteriza por ser un sistema pragmático, en el que prevalece el principio de diplomacia, con negociaciones directas y soluciones acordadas, sobre el principio de legalidad y que

al carecer de un órgano jurisdiccional permanente, resulta débil e insuficiente para conseguir los fines que persigue.

En la I Cumbre del CMC, en diciembre de 1991, se firmó el denominado “Protocolo de Brasilia”, instrumento para la solución de controversias. De carácter intergubernamental y arbitral, tiene el propósito de garantizar el adecuado cumplimiento de las disposiciones adoptadas, según lo dispuesto en el Tratado de Asunción, en el Anexo III del mismo. Posteriormente, en el Protocolo de Ouro Preto, firmado en diciembre de 1994, en el marco de la VII Reunión-Cumbre del Mercosur, y basándose tanto en el Tratado de Asunción como en el Protocolo de Brasilia, dispone en su artículo 44 que:

”Antes de culminar el proceso de convergencia del Arancel Externo Común, los Estados-Parte efectuarán una revisión del actual sistema de solución de controversias del Mercosur con miras a la adopción del sistema permanente.”

En Ouro Preto se mejoró el sistema y se estableció un procedimiento de reclamación ante la Comisión de Comercio de Mercosur y según este procedimiento, esta Comisión tiene la tarea de examinar en primera instancia las reclamaciones presentadas por los Estados-Parte o los particulares en el ámbito comercial, pudiendo recurrir los Estados, en última instancia, al laudo del Tribunal Arbitral, establecido por el Protocolo de Brasilia.

A pesar de que se han dispuesto instrumentos interesantes para solucionar controversias, existe la idea de que sería conveniente la creación de un Tribunal Supremo como órgano jurídico permanente, autónomo y con facultades plenas para ejercer el control de la legalidad en el Mercosur, aunque no se prevé su creación a corto plazo, ya que existe el pensamiento de que la creación de este Alto Tribunal, supondría una pérdida de independencia de las naciones. Sin embargo, ya existe una recomendación de la Comisión Parlamentaria Conjunta, en la VII Reunión celebrada en San Luis (Argentina) en junio de 1996, en la que insta a los Estados-Parte a acordar la creación de un Tribunal Permanente de Justicia para la solución de controversias y ejercer el control de la legalidad de los actos emanados de los órganos institucionales del Mercosur

Otro tema también importante, es el referido a la toma de decisiones, ya contemplada en Tratado de Asunción, que prescribía que durante el periodo de transición “las decisiones del Consejo del Mercado Común y del GMC, serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados-Parte” y este procedimiento fue, asimismo, confirmado en Ouro Preto. El sistema adoptado, permite la posibilidad de que algún país opte por la abstención, no pudiendo mediar voto negativo, siendo otro aspecto destacable el que establece el voto igualitario, es decir que los Estados miembros tienen el mismo voto, con independencia de las diferencias existentes en población, extensión, importancia económica, con lo que se eliminaron bastantes recelos de los países con menor peso específico, en el seno del Mercosur, al tener sus respectivos votos, el mismo valor.

El transcurrir del Mercosur. Luces y sombras

El camino recorrido por el mercado común del sur ha sufrido diferentes avatares, en una parte positivos y en otra negativos, hasta el punto de que en algunos momentos se temió por su propia supervivencia o por lo menos su envío a lo que pudiéramos llamar la “reserva”.

Por ello, para su análisis se va a realizar una división, quizás un tanto simplista, pero que esperemos que sirva para delimitar las diferentes etapas de su recorrido, considerando a la primera de ellas, como:

Etapas felices

Esta etapa, la más larga de todas, abarca desde el inicio del Mercosur, con la firma del Tratado de Asunción, hasta las crisis asiática, rusa y de Brasil en 1999.

En ella, como dice el profesor Sergio Plaza (93) “ La integración de América Latina parecía antojarse un sueño imposible desde que el proyecto bolivariano se truncase. Aquella aspiración ha permanecido latente en el subconsciente colectivo de los gobernantes ilustrados de la región, cuando estos no eran depuestos por la sinrazón, pero el desfase entre la retórica y los hechos resultaba una constante. La

proliferación de proyectos de integración económica desde los años sesenta del pasado siglo, se ha saldado con unos resultados decepcionantes. Los augurios no parecían presagiar un cambio de destino cuando Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaban el tratado de Asunción que planteaba como objetivo la creación de un mercado común en América del Sur. Los nubarrones macroeconómicos todavía se cernían sobre aquellos países en toda su crudeza, mientras que la década perdida de los años ochenta estaba demasiado reciente como para que nadie se molestara en otorgar demasiada credibilidad al proyecto constituyente. Sin embargo, siete años después, puede afirmarse con rotundidad que la construcción de Mercosur es una “historia feliz”.

Hasta finales del siglo XX, del conjunto de iniciativas de integración existentes en Iberoamérica, la correspondiente al Mercosur ha sido la de mayor dinamismo y la que ha obtenido mayor y mejores logros al tratarse de un mercado de gran peso económico, con estabilidad política, destacando entre sus principales éxitos la importancia internacional derivada de su potencial económico, ya que representa un tercio del comercio exterior latinoamericano, siendo asimismo, uno de los principales polos de atracción de las inversiones en el mundo y la principal reserva de recursos naturales del planeta.

Los principales objetivos alcanzados en el periodo que se considera son a nivel interno, el desarme arancelario, que puede considerarse como completado; en materia comercial, la XV Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, realizada en Río de Janeiro en 1998, dio un importante paso al acordar la supresión progresiva de las aduanas fronterizas y en este sentido, el Decreto de “Medidas de simplificación de la operatoria de los trámites de comercio exterior y de fronteras”, tiene por objeto, facilitar los trámites aduaneros para la importación y exportación de mercancías en el interior del Mercosur

En lo referente a la realización del mercado único de capitales, éste no se ha logrado, ya que la armonización de reglamentos, se enfrenta a las distorsiones fiscales existentes entre los Estados miembros, aunque el protocolo de Buenos Aires, es el instrumento regional que incluye disposiciones sobre las inversiones. En general, se ha instituido la libertad de inversión en cada país del Mercosur, para los agentes económicos originarios de otros Estados miembros, aunque cada Estado

puede imponer restricciones particulares y en lo referente al capital extranjero, las inversiones se rigen por el “Protocolo sobre promoción y protección de inversiones” (1994).

En lo relativo a la armonización de políticas y profundización del mercado común, destaca el Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios, firmado en diciembre de 1997, cuyos instrumentos anexos fueron aprobados en la Cumbre de Ushuaia (1998), que crea el marco para la liberalización de servicios en un plazo de diez años, siendo importante señalar la presentación, por el presidente del Brasil, del proyecto de la moneda única. A pesar de estos avances, permanecen ciertas cuestiones que no han recibido un tratamiento satisfactorio para alguno de los Estados miembros, en especial, en lo referente a medidas unilaterales que afectaban al comercio de bienes.

A nivel externo, la Unión Aduanera está vigente desde principios de 1995 con la aplicación del AEC, estando prevista su total convergencia en el año 2006. Han existido ciertos problemas con este Arancel, pero su entrada en vigor ha permitido dar por finalizado el periodo inicial de transición, iniciándose así el funcionamiento de una zona de libre comercio y de una Unión Aduanera que otorga una nueva dimensión al proceso de integración y cuya consolidación permitirá la conformación del mercado común

Como es lógico, la liberalización comercial del Mercosur ha generado un incremento importantísimo en los intercambios comerciales entre los miembros del mismo y para que sirva de referencia baste decir que los intercambios intra-Mercosur, pasaron de un monto, en millones de dólares, de 4.127 en el año 1990 a 20.760 en 1997, deduciéndose de este dato, que si en el total de las exportaciones, las correspondientes a intra-Mercosur significaban en 1990 el 8,9% del total, pasó a representar el 24,9% en 1997. Como es natural, también han aumentado las exportaciones dirigidas a Estados Unidos, Unión Europea, Japón, etc., pero en mucha menor proporción que la expuesta anteriormente.

Lo que está sucediendo en el Cono Sur iberoamericano, es el primer paso para lograr el objetivo más ambicioso y deseable de alcanzar plenamente el desarrollo del mercado común, a medio plazo. Hay que tener presente, a este respecto, que la

Unión Europea, que se puede considerar que está asentada, aunque también tenga sus puntos conflictivos, como se está viendo con la ampliación a veinticinco miembros, tuvo su punto de partida en la declaración del señor Schuman en el año 1950, por entonces ministro de Asuntos Exteriores del gobierno francés, que dio origen a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y posteriormente, en 1957, al Tratado de Roma, por el que se constituyeron la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Cuando entró en vigor el Tratado de Roma, en 1958, en el proceso de integración europeo estaban comprometidos seis países, que formaban parte de las tres organizaciones citadas. En la actualidad, año 2003, ya está aprobada la Unión Europea de los 25 y con el paso del tiempo es previsible su ampliación. Esto quiere decir que ha pasado más de medio siglo y todavía la Unión Europea, sigue siendo un organismo vivo, ampliando, tanto el número de países miembros de la misma, como sus objetivos. Por consiguiente, Mercosur debe ser paciente, pero constante, para arribar a buen puerto.

Los países miembros del Mercosur han sabido comprender el camino recorrido por el proceso de integración europea, y en este sentido se han marcado objetivos a medio plazo. La primera fase ha concluido con el establecimiento de una Unión Aduanera (enero 1995), mientras que la creación de un mercado común se vislumbra como próximo horizonte. El Protocolo de Montevideo (1997) supone un primer paso, reforzando operativamente al Tratado de Asunción, al ratificar el compromiso para conseguir la liberalización del comercio de servicios dentro de la zona Mercosur, en plazo aproximado de diez años.

Incluso en el nivel político, el Mercosur es un gran referente en la consolidación democrática de la región y no solamente de los cuatro países firmantes del Tratado. Es significativo que con motivo de la importante crisis política vivida en Paraguay, en 1996, en la que estuvo a punto de producirse un golpe de Estado, el Mercosur introdujo una llamada “cláusula democrática” que en la Cumbre del CMC de 1998, se formalizó en el “ Protocolo de Ushuaia” sobre compromiso democrático, que:

“Establece la validez de las instituciones democráticas como condición esencial para el desarrollo del proceso de integración.”

Contemplándose la posibilidad de excluir de la Unión Aduanera al país que ocasione una ruptura de la legalidad vigente y en la declaración presidencial sobre el compromiso democrático, en 1996, se establece la plena vigencia de las instituciones democráticas como requisito fundamental para la cooperación regional en el Tratado de Asunción.

La cesión de soberanía que implique Mercosur, a medida que se profundice en el proceso de integración, supone un seguro, ante posibles intentos de cambiar por la vía de hecho, los diferentes marcos políticos. La integración es garantía de que se mantendrá la estabilidad política de la región y una muestra palpable de ello es que la sensación que se tenía por sus vecinos, de que Brasil era la gran potencia dominante y con intenciones expansionistas, se ha disipado en buena parte, pudiendo considerarse que en el espacio de tiempo que se ha contemplado hasta el momento, se aprecia el carácter beneficioso que, en general, ha representado el Mercosur para los países que lo integran.

Sin embargo, así como las rosas tienen espinas, también han existido contratiempos, en ocasiones muy graves, en el transcurrir del mercado común del cono sur en esta etapa. Por una parte, han aparecido ciertos problemas en la necesaria adecuación, por parte de los cuatro países componentes del mismo, a las bases del Tratado en lo referente a las áreas del comercio y de la economía, derivados de las grandes diferencias entre las economías de los citados países, diferencias que si no es posible eliminarlas por completo, por razones obvias, si es preciso disminuirlas en el mayor grado posible, ya que de no conseguirlo, la brecha existente tendería a aumentar, pudiendo llegar a poner en peligro lo propia existencia del Mercosur, y como viene recogido en un estudio del Parlamento Europeo, para solucionarse este problema:

“...Mercosur tiene que avanzar firmemente en el perfeccionamiento de la política comercial intra y extra Mercosur, en la coordinación y la convergencia de políticas macroeconómicas y en la armonización de las legislaciones nacionales laborales, fiscales y financieras.”

Otro importante problema es el referido a las deudas externas que vienen arrastrando desde hace varios años Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y dado

los diferentes desarrollos económico, industrial, financiero, etc. de estos cuatro países, será preciso que exista un elevado grado de solidaridad entre ellos, para ayudar a los que tengan mayores dificultades.

Otra espina dolorosa para el buen caminar del mercado, fue la crisis de México de 1995, conocida también por la del “tequila” que influyó negativamente sobre los cuatro países aliados, aunque sus efectos se pudieron paliar en parte, debido a que Brasil soportó relativamente bien la crisis lo que permitió que el Mercosur mantuviera una tasa de crecimiento del 2% en 1995, en términos reales, y ello, a pesar de que Argentina registrara una tasa negativa del crecimiento del 2,5%, lo que pone de manifiesto la gran importancia de Brasil en la economía regional. Durante esta etapa se consiguieron diferentes e importantes logros, entre los que se debe citar, el haber alcanzado la estabilidad, después de muchos años de altos índices de precios. La Argentina ató su tipo de cambio al dólar, a través de un régimen de caja de conversión. Brasil, a partir de 1994, optó por fijar su nueva moneda, el real, al dólar y la dejó oscilar dentro de un régimen de bandas de flotación. Uruguay adoptó un régimen de cambio de tipo “reptante” mientras que Paraguay eligió un tipo de cambio flexible. El resultado de la estabilización se resume en la disminución del nivel inflacionario promedio de los países del Mercosur, que pasó del 524% en 1990, al 9,6% en 1998.

También la tasa de crecimiento fue muy positiva, ya que desde la entrada en vigor del Tratado, hasta el año 1998, cuando comenzaron las crisis, fue del 3,6% anual. Sin embargo, la parte negativa y a la vez sorprendente es, que cuando las economías crecían, aumentaba de forma significativa el paro laboral, paro que todavía se mantiene, cuando no tiende a aumentar.

Un dato muy importante y que demuestra la confianza que se tiene en el proceso integrador del Mercosur es el relativo a la inversión extranjera directa, ya que si entre los años de 1984 y 1989 era de unos 1600 millones de dólares, entre 1997 y 1999 lo fue de 40.000 millones, dato que por si sólo habla, sin que sea precisa más explicación, ya que es bien sabido que cuando hay inversión extranjera, es que hay confianza en que la economía de la región en la que se invierte, tiene buen futuro.

Y en mismo sentido cabe citar las relaciones que mantuvieron con Mercosur diferentes países u organizaciones, casi desde el nacimiento del mismo, y así haremos mención a la entonces CEE, que ya en 1992, apenas un año después de la firma del Tratado de Asunción, firmó el primer Acuerdo de Cooperación Interinstitucional, formalizando de este modo las relaciones y convirtiéndose la CEE, en la primera entidad internacional comprometida con el entonces incipiente proceso de integración. Basándose en este acuerdo, en 1995 se firmó en Madrid, un Acuerdo-Marco Interregional de Cooperación, reforzando este Acuerdo las relaciones entre ambas instituciones regionales, siendo uno de los puntos más destacados del acuerdo, el afianzamiento del diálogo político, con encuentros regulares entre los jefes de Estado de los países del Mercosur y las máximas autoridades de la CEE.

El Parlamento Europeo, también participa en las relaciones con la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, manteniendo una intensa actividad en el proceso de integración del citado mercado.

Como se desprende de lo expuesto, desde el inicio del proceso de integración hasta el año 1998, el mercado regional parecía que estaba casi consolidado, contando además con importantes apoyos externos, bien a través de la firma de diferentes acuerdos con organismos extranjeros, especialmente de Europa y con las grandes inversiones extranjeras. Sin embargo, a partir del año 1998, se apreciaron ciertas indicios de que determinadas economías habían perdido el impulso que mostraron en los años anteriores, especialmente Argentina y por ello cuando acaecieron las crisis del sureste asiático, de Rusia, Argentina, las economías del Mercosur se adentraron en serias dificultades, dando comienzo a una nueva etapa a la que denominaremos como:

Etapa de estancamiento o hibernación

Que comienza en 1998, habiendo llegado hasta los primeros años del presente siglo, ya que todavía no se puede decir que el problema haya quedado totalmente resuelto, aunque si se está en el camino correcto para conseguirlo.

En este periodo, en plena crisis, la devaluación de la moneda brasileña, constituyó una gran sorpresa para todos los analistas, incluso para las propias autoridades

brasileñas, siendo debida esta devaluación a que los mercados financieros internacionales obligaron a este país, el mayor del Mercosur, a liberalizar su tipo de cambio dada la inestabilidad que se evidenciaba y que aumentaba a finales de 1998. Con el objetivo de disminuir el déficit fiscal, el Gobierno brasileño trató de hacer una devaluación real gradual, que fracasó, debido a los problemas económicos que Brasil arrostraba desde tiempo atrás.

De las conclusiones obtenidas de la devaluación de la moneda brasileña, se pueden citar las siguientes, sin olvidar que no son todas, sino las más relacionadas con el resto de los países del Mercosur:

- La devaluación produjo una disminución significativa de las importaciones brasileñas desde el resto del Mercosur, aunque sus compras al resto del mundo, disminuyeron en mayor proporción.
- No se produjo la invasión de los mercados de la región por productos brasileños, ya que no sólo se redujeron las exportaciones al resto del mundo, sino también, y de una manera especial, a los mercados de Argentina, Paraguay y Uruguay, como producto de la recesión mundial
- Uruguay fue el país más perjudicado debido a que su economía es muy abierta y además tiene una gran dependencia del Mercosur.

Lo anteriormente expuesto conduce a poder asegurar, que en el año 1999 se vivió una importante crisis en el Mercosur, poniendo en cierto peligro de ruptura al propio tratado, caso de no poder solucionarse los problemas planteados, es decir, que en general, como consecuencia de la crisis citadas, se produce la quiebra de la tendencia expansiva del comercio intrarregional, dando origen a largas y tensas negociaciones sobre el intercambio de productos, como los automotores, en tanto que en el aspecto macroeconómico, los gobiernos acordaron establecer pautas para la evolución de indicadores fiscales y precios.

Es interesante señalar que a pesar de la difícil situación afrontada por Brasil, este fue el país que menos se resintió en su tasa de crecimiento, debido al impacto positivo en la balanza comercial de la devaluación de la moneda, mientras que los otros tres países miembros del Mercosur, muestran tasas de crecimiento negativo, quebrando así una tendencia mantenida desde la firma del Tratado.

Hasta este momento hemos culpado de esta crisis a factores económicos, como las crisis reiteradamente mencionadas, es decir problemas puntuales. Sin embargo, existen otros problemas aún más importantes por su trascendencia en el tiempo, y que afectan al propio desarrollo del Mercosur, siendo el primero de ellos la erosión que han sufrido los objetivos para los que se creó este bloque comercial, procediendo esta erosión, en parte, de la divergencia de intereses entre los distintos países miembros, intereses que siempre estuvieron presentes y que no eran incompatibles entre si. Sin embargo, en el proceso de desarrollo, la dificultad para alcanzar muchos de los objetivos fue frustrando las expectativas que estaban en la base del acuerdo original y las políticas que trataron de reconstruir el marco de intereses comunes fracasaron. Otro problema se puede considerar a la pérdida del objetivo final del proceso de integración regional, llevando a una confusa designación de prioridades, lo que lógicamente se tradujo en un obstáculo para resolver con eficacia los problemas políticos, traducándose todo lo expuesto, en la aprobación de numerosas normas que daban apariencia de eficacia en el desarrollo de sus tareas al Mercosur, pero que en la realidad no solucionaban la problemática existente.

Estos factores han conducido a que, en esta etapa, el Mercosur afronte problemas relacionados con una cierta precariedad en su integración comercial y que se pone en evidencia a través de la inestabilidad de las reglas de acceso a los mercados, la parálisis en el tratamiento de una serie de restricciones no tarifarias, con efectos distorsionadores sobre el comercio, así como la ineficacia normativa.

Algunos observadores de la situación, incluso llegaron a insinuar que el Mercosur, aun conservando su apariencia formal, en el fondo habría dejado de existir o por lo menos se encontraba en una situación de operatividad muy preocupante. En esta situación nos podemos adentrar en otro periodo, que bien pudiera llamarse, con interrogantes:

¿Etapa de relanzamiento?

Tras las crisis tan repetidamente mencionadas, es preciso analizar si es posible que vuelva a aparecer el espíritu integrador con el que nació en 1991 el Mercosur, saliendo del adormecimiento en el que se encontraba en los finales del siglo XX,

consiguiendo formar una auténtica frontera económica y política a cuyo amparo, los países signatarios puedan dar los pasos necesarios para su definitivo asentamiento en el concierto mundial de naciones.

¿Qué ha sucedido en las cuatro naciones, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en los primeros años del siglo XXI?

En el aspecto político, hay que señalar que en estos años, han cambiado los presidentes de los cuatro países, siendo el cambio no solo en el aspecto personal, sino también en la línea política en la que se basan sus respectivos programas.

En Argentina, tras la elección de Fernando de la Rúa, entró el país en una gran crisis, que si en un principio tenía un marcado carácter económico, debido al incremento de los precios, aumento del paro y de la inflación real, pronto se transformó en un auténtico caos social, con graves disturbios, manifestaciones violentas con fuerte represión policial que daba la impresión que iba a desembocar en una auténtica revolución. Todo ello trajo consigo una situación política realmente extraordinaria, cesando De la Rúa como presidente, pasando por la presidencia de la nación otros dos presidentes, todo ello en el espacio de poco más de un año. La situación económica se volvió realmente insostenible, hasta que a principio de 2003 y tras una elecciones atípicas ya que en la primera vuelta el doctor Kirchner obtuvo algo menos del 25% de los votos, no llegándose a realizar la segunda vuelta, como está establecido en Argentina, debido a que el otro candidato que debía presentarse a la misma, el antiguo presidente, doctor Menem, renunció y por consiguiente fue designado automáticamente el actual presidente.

La tarea que tuvo que afrontar fue verdaderamente difícil, ya que la nación estaba al borde de la quiebra, con algunas regiones, como la de Tucumán, en la que el hambre se había adueñado de la población. Sin embargo, y a pesar del panorama tan dramático con el que se enfrentó, el presidente Kirchner adoptó con energía las medidas adecuadas para, en un primer momento, detener la situación y seguidamente, aplicar su plan de gobierno, que en línea generales y simplificando, se puede decir que tiene como objetivos principales, reducir el nivel de pobreza al que se había llegado, crear empleo, ya que los desocupados se sitúan entre el 20% y el 30% y tratar de lograr un crecimiento sostenible. En este sentido, en el proyecto

de presupuesto para el año 2004, va a haber un aumento del gasto en el área social y en obras públicas, y los ingresos del Estado serán superiores a los gastos en unos 800 millones de dólares, calculándose un superávit fiscal primario, sin incluir el pago de los intereses de la deuda, de un 3% del PIB.

Al haber asumido la presidencia en marzo de 2003, todavía no ha superado la crisis, pero está en camino de lograrlo, teniendo en cuenta que la comunidad económica internacional ha colaborado y sigue haciéndolo, para solucionar lo más rápidamente posible, la gravedad de la situación social que se había generado.

El gran problema, como ya se ha comentado anteriormente, y que puede ser considerado como el causante de todos los demás, es la gran deuda externa que ahoga las economías de las naciones en vía de desarrollo alcanzando en Argentina niveles muy elevados. En este sentido, en septiembre de 2003, el gobierno argentino ha negociado un convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI), para alcanzar un “acuerdo digno” y que se limitará a aplazar hasta el año 2006, los vencimientos de deudas con el organismo financiero, por valor de unos 13.500 millones de dólares. Asimismo, también mejora la posición de Argentina para negociar rebajas en los pagos de sus deudas en mora, que se calculan en unos 96.000 millones de dólares, de los cuales 76.000 millones corresponden a bonos públicos en manos de inversores europeos, japoneses y estadounidenses. A estos inversores privados, se les va a proponer una pérdida del 75% de la deuda pendiente, si quieren que se les abone el resto. No cabe duda que es una medida muy dura, pero que si fuera aceptada, sería de gran trascendencia para la Argentina.

A pesar del poco tiempo transcurrido desde la constitución del nuevo Gobierno argentino, parece que existe un proceso de reactivación económica, pudiendo crecer, según previsiones del FMI, entre el 4% y el 5% en 2003 y 2004. Todo ello hace que los grandes inversores extranjeros no tengan intención de retirar su apoyo, ya que incluso en estos momentos están logrando beneficios o por lo menos, disminuyendo en gran medida sus pérdidas, llevando todo ello a generar confianza en el futuro de la economía argentina, siendo una muestra de ello, la información aparecida en la prensa española el pasado día 20 de noviembre, en la que se recogen las intervenciones de los presidentes de los Bancos Santander Central Hispano y Bilbao Vizcaya Argentaria, en el Foro Latibex (Latinoamérica en euros),

en el transcurso de las cuales, reiteraron su apuesta por Iberoamérica, dando por cerrada la crisis sufrida en los últimos años en la región y animando a los empresarios españoles a intensificar sus inversiones en la zona.

En Brasil, “la figura del presidente Luiz Inacio *Lula* da Silva ha entrado ya en la lista privilegiada de los dirigentes que tienen la responsabilidad de gobernar una nación que vive, en cada momento, sus excesos de euforia y derrota, que acuña una identidad cultural única basada en la mezcla de los polos más opuestos y que afronta a la vez la mayor modernidad y la mayor pobreza”. (94) Continúa el artículo situando la llegada al poder del presidente brasileño con la del doctor Kirchner a Argentina, definiendo la escena continental como tres grandes bloques: América del Norte, Centroamérica e Iberoamérica, liderados por Estados Unidos de George Bush, el México de Vicente Fox y el Brasil de Luiz Inacio da Silva, respectivamente y en unos momentos tan cruciales en los que habrá que negociar el acuerdo con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Conviene detenerse en presentar cual ha sido la línea política que ha adoptado el presidente brasileño en los diez meses que han transcurrido desde su toma de posesión de su cargo, en enero de 2003 y como ha sido recibida por los otros tres miembros del Mercosur, que es lo que interesa a los efectos de este trabajo.

En primer lugar, decir que la victoria de Luiz Inacio *Lula* da Silva, levantó gran expectación y en alguna medida cierta prevención por la posible política que podía aplicar, teniendo en cuenta su pertenencia a un partido político, el Partido de los Trabajadores, de clara significación izquierdista. Esta prevención se disipó rápidamente, incluso antes de acceder a la máxima magistratura brasileña, ya que en el tiempo transcurrido desde la celebración de las elecciones en las que alcanzó una notable mayoría, en octubre de 2002, hasta su toma de posesión, en enero de 2003, las diversas manifestaciones que realizó, bien en declaraciones en los medios de comunicación social, como en reuniones a las que asistió acompañando al anterior presidente o bien en solitario, dejó clara su intención de dirigir su esfuerzo para que el Mercosur recobrara la importancia que había tenido desde su inicio

hasta los años finales del pasado siglo, así como negociar con Estados Unidos la posible entrada en el ALCA, de una forma conjunta, los cuatro países comunitarios. En este sentido son significativas las propuestas que realizó, en diciembre de 2002, durante una corta visita a Argentina de “reconstruir el Mercosur, crear un Parlamento del bloque con voto popular, instaurar un nuevo modelo económico en la región y negociar, de aquí en adelante siempre juntos frente a Estados Unidos y la Unión Europea”. A este respecto cabe señalar que entre los días 20 y 22 de noviembre de 2003, ha tenido lugar en Miami, con la asistencia de los ministros y responsables de Comercio de toda América, con la excepción de los representantes de Cuba, la VIII Reunión Ministerial del ALCA, en la que ha tenido una especial actuación el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, señor Amorim, que junto con el representante comercial norteamericano señor Zoellik, presidieron la citada Reunión, en la que se aprobó un compromiso para llegar al ALCA en 2005, pero no excluyendo ningún tema de negociación, incluso uno que es muy conflictivo, que se refiere al agrícola y al subsidio que Estados Unidos concede al mismo. Ambos copresidentes destacaron que con este acuerdo se dispone de un marco de referencia negociador, un enfoque y un método para proseguir las negociaciones y lo que es más importante, sin que haya quedado ningún tema fuera de la agenda. El representante argentino destacó que, por primera vez, Estados Unidos ha aceptado discutir una reducción de los subsidios agrícolas en el proyecto del ALCA, gracias a la “prédica” del Mercosur, habiendo salido reforzado este mercado en cuanto a su unidad negociadora, frente a interlocutores externos, cumpliéndose uno de los propósitos del presidente brasileño de lograr la unión negociadora, que da mayor valor a las propuestas que se realicen, al contar con el respaldo de los cuatro países miembros del mismo, y en alguna medida de los asociados Chile y Bolivia.

Asimismo es conveniente señalar los prioritarios objetivos del presidente, que se pueden concretar en, erradicar la pobreza, realizar una gran reforma agraria, lograr un mayor crecimiento económico y tener un respeto a los pagos de la deuda, para generar confianza entre los acreedores. A pesar de sus buenas intenciones, no ha dejado de tener críticas y objeciones a la política desarrollada por su gobierno, especialmente por los altos tipos de interés, por una dura restricción del gasto público y por una polémica reforma de la seguridad social y del régimen de jubilaciones. Estos desencuentros se han extendido al Poder Judicial y curiosamente

también al Partido de los Trabajadores, es decir el suyo, por la tardanza en aplicar la reforma agraria, pero como se ha escrito en un comentario periodístico:

“Brasil, que es el gigante natural del mundo iberoamericano, parece que ha encontrado en su presidente *Lula*, un ejemplo de pragmatismo y eficacia. Un político al que no le tiembla el pulso y puede tomar decisiones que aparentemente van en contra de los intereses de los que le llevaron al poder. Su pragmatismo le hace ver que primero está Brasil y después lo demás.”

En Paraguay, en agosto de 2003, tomaba posesión como presidente, el doctor Nicanor Duarte, en un país empobrecido, encontrándose con el difícil reto de poner orden en su economía. Las condiciones de vida de los paraguayos, no solo no mejoraron durante el gobierno del anterior presidente, Luis González Macchi, sino que en algunos casos se deterioraron, agudizándose la crisis económica y la situación social de gran parte de la población.

A pesar de este panorama un tanto sombrío, el presidente Duarte ha prometido atacar con firmeza los problemas existentes, para lograr una recuperación moral, política y social y al no tener mayoría absoluta en el Senado, se ha comprometido a convocar una “gran concertación política”, basada en un “diálogo intersectorial y pluripartidario para definir temas prioritarios para sacar adelante al país”.

En Uruguay es presidente el doctor Jorge Batlle que ocupa la presidencia desde las elecciones celebradas en el año 2000, por lo que es la única nación de las que conforman el Mercosur que no ha tenido cambio de gobierno en el año 2003. Las próximas elecciones se deben celebrar el año 2004 y es evidente que no se puede vaticinar quien será el nuevo presidente, caso de que hubiera cambio.

Al igual que Argentina, Brasil y Paraguay, en Uruguay también han tenido serias repercusiones las sucesivas crisis económicas ocurridas por motivos ya expuestos, en especial, en los últimos años del pasado siglo. La deuda externa es elevada y la tasa de paro alcanza al 16% de la población laboral.

En la actualidad, la actitud política del gobierno uruguayo, es favorable al Mercosur y a su potenciación, aunque muestran ciertos recelos ante las decisiones que están tomando últimamente, Argentina y Brasil, ya que se considera que son producto de

acuerdos bilaterales entre los citados países, llevados a cabo sin contar con Paraguay y Uruguay, pero que estas naciones, en la práctica, se ven obligadas a aceptar.

Se puede considerar, de lo expuesto, que aunque los cuatro países son partidarios de relanzar el mercado común, quienes llevan el esfuerzo principal son las dos naciones con más peso político, es decir Argentina y Brasil. Además, desde que ocupan las respectivas presidencias Néstor Kirchner y Luiz Inacio *Lula*, se ha apreciado un fuerte impulso a la integración regional y en ese sentido, en la visita realizada por el mandatario brasileño a Argentina en octubre de 2003, ratificó, junto con el presidente argentino “la alianza estratégica” entre ambos países, en un encuentro que sirvió, entre otras cosas para sentar las bases de la puesta en marcha del tribunal de resolución de controversias en el Mercosur, una institución que arbitrará en los conflictos comerciales entre los países del bloque, lo que constituye para ambos gobiernos, la primera etapa en la institucionalización política del Mercosur. En la misma reunión, ambos presidentes definieron una política común sobre la seguridad hemisférica, lo que, como es natural, incide directamente en la seguridad del Mercosur. Son significativas las referencias que inciden sobre que:

“La integración suramericana debe ser promovida en un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos, así como que una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados”.

Estando también de acuerdo en que, en lo referente a la deuda externa y en las negociaciones con los acreedores externos, se debe tener como horizonte la creación de riqueza, el combate a la pobreza, el fomento de la educación y la salud pública, así como la posibilidad de mantener políticas autónomas de desarrollo de sus respectivas sociedades.

En su manifiesta voluntad de conseguir el relanzamiento, son claros los pensamientos del presidente brasileño cuando dice:

"Solos no vamos a ningún lado, unidos nos transformaremos en una potencia capaz de disputar, en el mundo comercial y económico, el lugar destacado que nos merecemos."

Por su parte el presidente Kirchner convocó a consolidar políticamente el Mercosur como bloque de poder latinoamericano, agregando que durante su mandato Argentina apuesta seriamente a la integración con Brasil y a la integración latinoamericana.

En este contexto de integración latinoamericana en diciembre de 2002, se firmó un Acuerdo-Marco destinado a unir el Mercosur y la Comunidad Andina en una zona de libre comercio a la que podrían sumarse países del Caribe, buscando el acuerdo, extender el intercambio comercial entre el Mercosur y la Comunidad Andina; avanzar en la integración física de la región; promover inversiones y generar ventajas competitivas en el comercio dentro de la región y con países fuera de la misma, considerándose que esta integración mejorará de forma sustancial la posición negociadora dentro del ALCA.

En junio de 2003, se reunieron en Santiago de Chile, en el marco de la XXXIII Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA), los ministros de Relaciones Exteriores del Mercosur y la Comunidad Andina, acordando reiterar su compromiso de desplegar los mayores esfuerzos para asegurar que antes de finalizar el presente año, se concluyan las negociaciones y se firme el Acuerdo de Libre Comercio entre ambos bloques, encargando a la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Secretaría Técnica del Mercosur, que elaboren a la mayor brevedad posible, un documento que identifique los temas de mayor sensibilidad de las negociaciones.

De lo expuesto se deduce que existe una clara voluntad de consolidar la integración, primeramente entre los países del Mercosur, ampliándose al resto de los países sudamericanos e incluso del Caribe. Cuando esta integración sea una realidad, desaparecerán las fronteras internas, creándose una gran frontera común, a cuyo amparo los países integrantes tendrán más presencia en el escenario internacional, tanto en el comercial como en el económico y el político, ocupando el lugar que les corresponde por su importancia.

La seguridad y la defensa en el Mercosur

El Tratado de Asunción, tan profusamente citado, tiene un contenido eminentemente económico, y como es natural también político, especialmente en lo relacionado con la economía y sin referencia al área de seguridad y defensa, con la importancia, cada vez más acusada, de estos conceptos. Cabe pensar que la ausencia de este pilar en el Tratado, pudiera estar relacionada con las situaciones vividas, en los cuatro países firmantes del mismo, en años anteriores, bastante próximos, a la conclusión del acuerdo. En este sentido, en Argentina hubo gobierno militar hasta el año 1983; en Brasil, hasta el año 1985; en Paraguay, hasta 1989 y en Uruguay, hasta 1984. Teniendo en cuenta, como ya se ha expuesto en otro apartado, cuando se hablaba de los antecedentes del Mercosur, que, lo que se puede considerar como el primer paso, fue dado por los presidentes argentino y brasileño Raúl Alfonsín y José Sarney, respectivamente, en 1985, es bastante probable que existiera cierto temor, o por lo menos prevención, a proponer que hubiera integración en estos temas. Comprendiendo estos sentimientos, habría que pensar lo que hoy en día se quiere expresar cuando se habla de seguridad y defensa. En este sentido, como dice el teniente coronel argentino, Omar Locatelli (95), refiriéndose a la doctrina imperante en los Estados Unidos de Norteamérica:

“... a la seguridad se la identifica con cuatro objetivos claves: prosperidad, habitabilidad, seguridad y libertad. La prosperidad entendida como una agresiva estrategia de recuperación económica, priorizando la inversión a medio plazo sobre el consumo a largo plazo; la habitabilidad tomando en cuenta la eficiencia energética y la preservación del medio ambiente, a través de acuerdos ecológicos multilaterales; la seguridad entendida como reducción del gasto militar, amparado en el fortalecimiento de la capacidad de mantenimiento de la paz de la Organización de Naciones Unidas y las distintas organizaciones regionales y la libertad, sugerida en términos de libertad y justicia, como apoyo a todas las democracias a través de iniciativas multilaterales. Esta nueva óptica, hace que el factor de poder militar se vea seriamente comprometido en lo que hace a su rol histórico, planteando el

dilema sobre cual deberá ser el nuevo y que elementos deberán acompañar ese rediseño. De lo expuesto se deduce que el factor de poder militar ya no es sinónimo de seguridad en forma exclusiva, sino que es una parte del todo, aunque esencial e indiscutible.”

Se considera que es importante para este trabajo, conocer que es lo que piensan los militares de los cuatro países, sobre el proceso de integración en el Mercosur, en lo referente a las Fuerzas Armadas respectivas, y en este sentido es necesario referirse a un trabajo de investigación, titulado *El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur* (96).

En la introducción del mismo, ya quedan marcados los aspectos que se van a analizar:

”El presente trabajo de investigación tiene por objeto formular una teoría interpretativa del rol de las Fuerzas Armadas de los países miembros del Mercosur, a la luz de la realidad emergente del proceso en marcha. Se pretende analizar diferentes elementos que van conformando un modelo de inserción de las Fuerzas Armadas en el esquema interactivo. Los procesos de integración modifican los roles y abren nuevas pautas a las instituciones que componen el Estado. Los actores políticos y sociales se someten a exigencias y esperanzas cambiantes, a la vez que deben adoptar nuevas normas de conducta política. Por cierto, las Fuerzas Armadas son una institución que, en el marco de sus funciones esenciales, podrían verse en la necesidad de readaptar su papel dentro del Estado y encarar nuevas posibilidades de actuación al desarrollarse el proceso de integración.”

De lo expuesto se deduce que en las Fuerzas Armadas argentinas y también en las de los otros países que conforman el Mercosur, como se verá más adelante, desde que comenzó el proceso de integración de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en

95 Poder Militar en el Mercosur. Revista de la Escuela Superior de Guerra. nº octubre-diciembre 1995. BA,s.

96 Fundación Konrad Adenauer- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Buenos Aires 1993

un mercado común, pensaron que no podía ser solo económico, sino que también intervendría el factor político y el militar.

Basándose en ese pensamiento, se constituyó un grupo formado por expertos, militares y civiles, para estudiar cual sería el papel de las Fuerzas Armadas como consecuencia de la integración y el resultado se tradujo en el anteriormente citado trabajo de investigación. Para realizarlo se dispuso llevar a cabo una etapa primaria de trabajo, que abarcara los siguientes aspectos:

- Estudio comparado de la situación de las Fuerzas Armadas en los países miembros del Mercosur. Su estructura y su tratamiento, tanto en el régimen jurídico como en los lineamientos de las políticas de defensa y su relación con las políticas de integración.
- Los antecedentes mediatos e inmediatos de la interrelación entre las Fuerzas Armadas de los países del Mercosur, así como la experiencia comparada en otros esquemas de integración.
- El desarrollo de medidas de incremento de confianza entre los Estados miembros del Mercosur.
- El contenido y aplicación de tratados y convenios en materias de interés militar.
- La cuestión tecnológica y sus implicaciones para las Fuerzas Armadas y para la integración regional (especialmente la problemática nuclear)
- La visión de las Fuerzas Armadas sobre el proceso de integración.
- Las ideas y los intentos de establecer un esquema de defensa colectiva en la región del Cono Sur.
- Consideración de propuestas acerca de la creación de un modelo sobre el rol definitivo de las Fuerzas Armadas de los países miembros del Mercosur.

Del número y variedad de los aspectos que iban a estudiar, se desprende que el trabajo tenía grandes aspiraciones, que fueron alcanzadas como se comprueba de la lectura del libro. Además hay que añadir que no se limitaron a analizar los temas anteriormente expuestos, sino que el grupo de trabajo analizó otros temas referidos a: las implicaciones geopolíticas de la integración regional; la influencia de la evolución de la situación internacional; la participación de las Fuerzas Armadas de

los países del Mercosur, integradas en fuerzas multinacionales, bajo el auspicio de organizaciones internacionales; las relaciones interinstitucionales entre las Fuerzas Armadas de los cuatro países; los proyectos de producción para la defensa en el marco del proceso de integración; las relaciones político-militares en los países miembros.

Una vez sentadas las bases del trabajo, hacen referencia a los antecedentes, clasificándolos en extrarregionales y regionales, refiriéndose en los primeros a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y al Pacto de Varsovia y al estudiar los antecedentes regionales de integración vuelven a remontarse al periodo de la guerra de Emancipación en la que según los autores:

“San Martín y Bolívar, actuaban considerando que la independencia de las repúblicas sudamericanas era tan solo el paso previo a su necesaria integración en una gran Confederación de Estados Suramericanos, que respetando las soberanías nacionales, estableciera una capacidad de actuación internacional y una defensa conjunta eficaz y disuasiva.”

Y, como es conocido, estas iniciativas no prosperaron por diferentes e importantes motivos, que no se van a analizar en este trabajo.

A finales del siglo XIX y principios del XX se intentaron acuerdos de paz así como búsqueda de mecanismos de solución de controversias, control de armamento y cooperación en asuntos de seguridad y defensa, pero tampoco tuvieron éxito, hasta llegar a 1947, cuando se firmó el Tratado de Río de Janeiro que dio lugar al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y que, como es sabido, en la guerra entre Argentina y Gran Bretaña en Malvinas, el más importante socio del Tratado, Estado Unidos, no sólo no prestó su apoyo a Argentina, sino que lo hizo al Reino Unido, por lo que se piensa que el TIAR ha dejado de ser el instrumento idóneo para la defensa continental común, aunque hay países, como Paraguay, que consideran que debía ser potenciado.

Continúa el grupo estudiando los apartados anteriormente reseñados, y en los que no nos vamos a detener en todos ellos, aunque si parece interesante el hacerlo en el apartado medidas de incremento de confianza en el Cono Sur, definidas estas medidas como:

“Aquellas acciones concretas destinadas a disminuir las posibilidades de conflictos entre estados, mediante mecanismos de identificación, información y restricción mutuas, específicamente en el campo militar.”

Así, está el acuerdo Control Área Marítima Atlántico Sur (CAMAS) firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Reuniones de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de los países del Mercosur y Chile. Contactos entre las Armadas, Fuerzas Aéreas y las Fuerzas de Seguridad de Argentina y Chile. Simposio Iberoamericano de Pilotos de Ataque. Sistemas de cooperación entre las Fuerzas Aéreas americanas. Acuerdos de limitación de armamentos.

Posteriormente se refieren a los convenios en materia militar, que se analizan separadamente de las medidas de incremento de confianza, por considerarse que se trata de pasos concretos en el ámbito del estadio denominado “cooperación militar”, y que muestran la existencia de una doctrina táctica común de empleo de las Fuerzas Armadas a nivel continental, siendo la mayoría de estos convenios bilaterales, alguno trilateral y en uno participan los cuatro países.

Aunque, en general, no existen controversias, hay un aspecto, como es el nuclear en el que ha existido una cierta prevención por parte de Paraguay y Uruguay hacia Argentina y Brasil, por esta cuestión, aunque después de la firma de distintos acuerdos entre estos últimos países, la problemática nuclear deja de ser un obstáculo entre los miembros del Mercosur.

Hasta ahora se han mostrado datos militares concretos, de los que se deduce que entre los cuatro países se han desarrollado desde hace bastantes años y se siguen desarrollando en la actualidad, diversas actividades tendentes a generar confianza mutua y a estar preparados para actuar de una forma conjunta cuando la ocasión lo requiriera. Pero ¿que piensan los militares sobre el proceso de integración? A este respecto es ilustrativo leer las conclusiones obtenidas en el VI Seminario de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de los países del Cono Sur, celebrado en Buenos Aires, en junio de 1992.

En dicho Simposio, Uruguay trató sobre el tema “Repercusiones de los sistemas militares de capacitación profesional en el proceso de integración económica regional” y sus conclusiones fueron:

- El proceso de integración económica regional, en el marco del acuerdo de Asunción, se encuentra en pleno desarrollo y abierto a la incorporación de países que aún no lo integran.
- En este proceso, las Fuerzas Armadas mantendrán su identidad nacional como hasta el presente y acompañarán favoreciendo el incremento de la cooperación en todos los campos que les corresponden.
- En tal sentido se coincide en que, las Fuerzas Armadas, sin perjuicio de su misión principal y apuntando a lo dicho precedentemente, deben participar con sus sistemas de educación, potenciando los mecanismos de integración y desarrollo regional, de acuerdo con los intereses de cada país.

Por su parte, Paraguay participó con el tema “cooperación militar dentro de la integración regional” llegando a las siguientes conclusiones:

- Necesidad y conveniencia de la cooperación militar.
- Incrementar y perfeccionar dicha cooperación empleando mecanismos existentes que funcionen adecuadamente.
- La cooperación militar es conveniente que acompañe a la consecución de la integración socio-económica.
- No se prevé, como necesario, en la presente situación la creación de otros organismos de cooperación.
- Incentivar ejercicios combinados para compatibilizar un lenguaje operativo común que nos aproximen a lineamientos doctrinarios.
- A la luz de las últimas experiencias se sugiere el estudio, para su perfeccionamiento, del TIAR.

“La modernización de las Fuerzas Armadas de los países del Cono Sur, frente a las respectivas políticas de desarrollo y restricciones en el acceso a las tecnologías” fue el tema expuesto por la delegación brasileña, destacando las conclusiones que a continuación se exponen:

- Existe coincidencia general en que la visión de los países desarrollados y en desarrollo sobre el acceso a tecnologías sensibles, es diferente.

- Para el desarrollo económico militar tiene peso decisivo la incorporación de ciencia y tecnología.
- Existen obstáculos crecientes para el acceso a las mencionadas tecnologías.
- Necesidad de acción estratégica mancomunada para neutralizar los obstáculos que el contexto presente, por parte de los países de la región.
- Es imprescindible la consolidación del poder militar, a través de la modernización que prodiga el acceso a tecnologías sensibles, de modo que cumpla su misión esencial de fortalecimiento del poder Nacional en cada uno de los países de la región.
- Es necesario potenciar el recurso humano de alto nivel en la investigación y desarrollo del ámbito militar.

Finalmente Argentina trató sobre es viable un sistema colectivo de defensa en el Cono Sur en un contexto de integración regional en marcha” y sus conclusiones fueron:

- Existe una potencia hegemónica con capacidad de intervención, en función de sus propios intereses en el resto del hemisferio.
- Se coincide en el respeto a la autodeterminación de las naciones en la preservación de sus propios intereses y la no intervención en los asuntos internos
- Se considera que no debe reemplazarse la misión fundamental y permanente de las Fuerzas Armadas, por funciones policiales y subsidiarias.
- Existe consenso en incrementar los lazos amistosos de cooperación y entendimiento entre las Fuerzas Armadas, sin establecer un sistema colectivo de defensa.

Entre las diversas conclusiones que se expusieron en el trabajo y con referencia al tema de la relación del proceso de integración en marcha, con los aspectos militares, puede decirse que:

“Las propuestas más avanzadas en cuanto a la constitución de un sistema colectivo de defensa, se encuentran a mitad de camino con las necesidades expresadas por los militares de los países del Mercosur. Así, mientras la

situación derivada de la nueva coyuntura mundial y el marco teórico en el que se inscriben mecanismos como el de las medidas de incremento de la confianza, apuntan al establecimiento de estructuras aptas para la resolución concertada de conflictos a nivel regional, también desde nuestros países, aunque con matices, se piensa en que integración y defensa no son conceptos ajenos entre sí. En efecto, admitido que el subdesarrollo socioeconómico es un factor determinante de crecientes niveles de indefensión, si el proceso de integración tiene el objetivo primordial de acelerar el desarrollo de los Estados miembros, es evidente que una integración exitosa contribuirá a alcanzar una mayor seguridad colectiva regional. De esa manera, se estimó que la integración económica y la coordinación política pueden y deben ser acompañadas por una creciente cooperación militar, traducible en la realización de ejercicios combinados, intercambios y reuniones de personal militar, la compatibilización doctrinaria y la elaboración de estrategias de bloque adecuadas para enfrentar problemas comunes, tales como una eficiente modernización de la capacidad militar propia. En síntesis, frente a los desafíos externos que se derivan de la configuración de una nueva situación militar, y del avance del proyecto Mercosur, se percibe una tendencia a buscar soluciones regionales para conflictos regionales, lo cual redundará en nuevos roles para las Fuerzas Armadas nacionales. En este marco, la realización de actividades de incremento de confianza mutua, tienden a afianzar la cooperación militar como un fundamental factor coadyuvante del proceso de integración. En definitiva, si bien aún se hace hincapié en la necesidad imprescindible de mantener capacidades militares autónomas, está claro que en el futuro las Fuerzas Armadas de los países del Mercosur tendrán un rol preponderante en el proceso de integración.”

Remitiéndonos, nuevamente, al artículo del teniente coronel Locatelli en el apartado “Las Fuerzas Armadas del Mercosur” se refiere, a las motivaciones que tuvieron las Fuerzas Armadas de los países del Mercosur, hasta el fin de la guerra fría y que según su opinión, estuvieron delineadas por tres circunstancias: la guerra revolucionaria, ligada a la confrontación Este-Oeste; los conflictos regionales

generados por antiguas cuestiones territoriales y sus diferentes tendencias y los conflictos globales, participando en distintas alianzas occidentales.

Una vez formalizado el Tratado de Asunción, la percepción del concierto internacional se torna compleja, ya que se debe analizar la misma, no por cada país del Mercosur por separado, sino en función del conjunto de los mismos.

En este sentido, los Estados Mayores Conjuntos de los cuatro países, con la inclusión eventual de Chile en determinados estudios, han tratado sobre temas de incumbencia común, preferentemente estrategias, militares y de seguridad regional, así como la incidencia de las amenazas, tanto regionales como mundiales, sobre el conjunto. Por supuesto, no sólo estudian las posibles amenazas, sino también las ventajas o beneficios que se pueden obtener.

Continúa planteándose los requisitos necesarios para la implementación de un sistema de defensa común, que podían ser:

- Condiciones básicas de comunicación, con identidad y comunidad integradora de intereses, que potencian los objetivos nacionales de sus integrantes.
- Intereses de los actores preponderantes, determinados en forma fehaciente para delimitar las amenazas que eviten una transición incierta y turbulenta del contexto global.
- Perfil de seguridad regional pretendido, para complementar el fortalecimiento de la seguridad hemisférica.
- Proyección del poder de Estados Unidos dentro del Área y dentro de la seguridad hemisférica, a fin de analizar una convergencia de fines en el sistema de seguridad nacional.
- Neutralización de la creciente desproporción estratégica, con relación a las áreas septentrionales dominantes.

Una vez definidos estos requisitos previos, se deben armonizar a nivel regional tres factores claves para la integración, relacionado uno sobre la base del anterior: acuerdos políticos, complementación económica y cooperación militar.

Como conclusión, manifiesta que para definir un sistema colectivo de defensa habrá que fijar unas líneas básicas, a las que llama factores de fuerza, como pueden ser el propiciar una significativa limitación y de ser posible, eliminación de los riesgos de conflictos regionales; consolidación de los procesos de asociación política e integración económica puesta en marcha con el Mercosur; potenciar la capacidad de disuasión de cada país frente a agresores externos, así como coordinar la acción de las Armadas de los cuatro países. También se refiere a que se debe organizar la seguridad suramericana:

“Como actor estratégico para atenuar la asimetría de poder de Estados Unidos, afín de hacer creíble la seguridad hemisférica.”

Considera que la cooperación e integración entre los países del Mercosur y especialmente de sus Fuerzas Armadas, genera una confianza recíproca. Tras hacer diversas consideraciones sobre las ventajas de tener un sistema colectivo de defensa finaliza su artículo diciendo:

“El nuevo rol del factor de poder militar en el Mercosur es un desafío que consolidará las misiones de las Fuerzas Armadas integrantes, ajustando sus roles paralelos secundarios de acuerdo a la nueva situación estratégica, a fin de brindar a la seguridad regional colectiva la verdadera vocación solidaria de sus integrantes.”

Se pueden citar más trabajos y estudios sobre el tema, como el libro escrito por el coronel Raúl Gloodtdofsky (97), del Ejército uruguayo, en el que hace un análisis de la integración en general estudiando diversos factores, entre los que se podría destacar el referente a la identidad nacional, a la que considera como la parte que siempre habrá que tener presente cuando se trate el tema de la integración. En el capítulo séptimo se refiere en concreto a las Fuerzas Armadas y a la nación, analizando el papel desempeñado por el estamento militar en la formación de la identidad nacional uruguaya, así como las nuevas misiones asignadas y su desafío como actor social en el proceso de integración. Al referirse a las Fuerzas Armadas en el proceso de integración de Mercosur, dice textualmente:

97 La identidad nacional. El proceso de integración del Mercosur. Montevideo. 1998

“El fin de la guerra fría, aunado al proceso de integración, marca un mojón de cambio importante para nuestras Fuerzas Armadas. Este cambio, estará determinado por el reforzamiento y profundización de tareas que ya realizaban, así como eventualmente la necesidad de asumir nuevos roles, o roles complementarios, a los que venían desarrollando dentro de una permanente actitud de cambio”. Ese proceso de cambio:” deberá orientarse a la preservación de los valores nacionales, de los valores constitutivos del Estado y del desarrollo de valores que demuestren que las Fuerzas Armadas en general son sustantivas en la existencia presente y futura de nuestro Estado.”

El proceso de cambio, será entonces de acompañamiento de la nueva situación, sobre la base inicial de la defensa de la soberanía (tal cual ha sido tradicional) y de la preservación de los aspectos que hemos definido como sustanciales de nuestra identidad.

Partiendo de la base de su integración social, de su formación profesional y de su arraigo a los valores nacionales, las Fuerzas Armadas estarían correctamente orientadas, para enfrentar la nueva situación que comenzamos a vivir.

El coronel Gloodtdofsky saca la conclusión de que:

“En el nuevo contexto internacional, las Fuerzas Armadas, continuarán siendo un actor social de suma importancia como elemento integrador nacional y con peso fundamental en la transmisión de los aspectos sustanciales, que han heredado de nuestra identidad nacional.”

Abundando en las opiniones vertidas sobre la participación de las Fuerzas Armadas en el proceso de integración en el Mercosur vamos a recoger algunas reflexiones expuestas por el capitán de fragata de la Armada brasileña, Ricardo Kroeber (98), sobre el nuevo papel de las Fuerzas Armadas, ante la creación de los diferentes bloques regionales, como consecuencia de la finalización del enfrentamiento Este-Oeste. Al referirse a estos bloques piensa que:

“Surge la importancia de la adopción de organizaciones regionales como forma de fortalecer económicamente los países miembros de un determinado bloque y permitir una participación de estos en el mercado mundial con una postura más competitiva. No se debe olvidar que para el desarrollo sostenible de esas organizaciones y su prosperidad, es fundamental la existencia de una zona de paz compartida, demandando así, una nueva concepción del empleo militar por parte de los países aliados, orientada a mantener la estabilidad y la seguridad en esa zona.”

Considera que la Unión Europea es ejemplo de lo anterior y que otros bloques pueden seguir el mismo camino, como pudiera ser el caso del Mercosur, en la medida que trascienda de una unión aduanera y se encamine hacia una futura unión regional, no sólo en el campo económico, sino también en el político y el militar.

Continúa manifestando que desde una óptica puramente militar, existen pensamientos, según los cuales, la globalización económica y cultural, en constante proceso de integración, genera modificaciones de la realidad, colocando bajo permanente análisis los conceptos de Estado y por extensión el de soberanía y asimismo los flujos de informaciones, capitales y emigrantes, que disminuirían la capacidad jurisdiccional del Estado, afectando también a los aspectos político, económico, social y militar. Considera el autor que estos planteamientos no deben ser adoptados de inmediato y con carácter absoluto, sino que tienen que ser consecuencia de un profundo estudio para su posterior aplicación.

Como se desprende de lo expuesto, tanto en lo contenido en el trabajo de investigación *El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur* como en el artículo “Poder militar en el Mercosur” se desprende que en Argentina el tema de la posible integración militar ha sido contemplado con bastante interés, pero se sigue apreciando un cierto recelo a que esta posible integración sea plena, decantándose preferentemente por un aumento de las colaboraciones entre las Fuerzas Armadas de los cuatro países.

Este parecer es compartido también por los otros tres países miembros del Mercosur, ya que consideran que debe preservarse la identidad nacional de las respectivas naciones y siendo las Fuerzas Armadas garantes de la soberanía

nacional, la integración en una seguridad colectiva común podría menoscabar la citada soberanía. Por consiguiente, y al menos por el momento se debe colaborar en todos los campos de la defensa y la seguridad, con un deseable aumento de esta colaboración, pero sin llegar a la integración, aunque es probable que a medio plazo se pudiera llegar a desarrollar una identidad propia en los campos de seguridad y defensa, y así, cuando el entonces Ministro de Defensa argentino, doctor Jorge Domínguez, fue preguntado por esa posibilidad, respondió que el Mercosur ha cambiado el clima político de la región, habiendo pasado los países de adversarios a socios, habiendo desaparecido las hipótesis de conflicto y que se debe hacer frente a las amenazas comunes. Ya en el año 1998, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile, firmaron una declaración presidencial, declarando el área como zona de paz y libre de minas antipersonal y se aplicaron una metodología común para el análisis de los gastos militares.

Análisis prospectivo

Para finalizar el trabajo, se va a hacer un análisis prospectivo, sin entrar en la futurología, ya que ésta, es una cuestión sumamente arriesgada y en más de una ocasión conduce al error, por lo que con los datos obtenidos de los diferentes aspectos estudiados, se intentará deducir el comportamiento lógico de los componentes del Mercosur.

Ya en la Cumbre celebrada en diciembre de 2002 en Brasilia, se consideró que iba a ser una Cumbre para relanzar el Mercosur, pensando que las condiciones para lograrlo se habían alcanzado, aunque existía cierta preocupación a que los acuerdos que se firmasen en la misma, pudieran perder credibilidad por la crisis que todavía permanecía latente en los países del mercado común.

En un diagnóstico realizado por el politólogo Pérez Antón, analiza la situación de los cuatro países, señalando que el problema de Argentina era que no tenía un gobierno creíble; en Brasil el problema radicaba en sus dificultades competitivas, ya que tiene un gran comercio interno, siendo débil hacia el exterior; en Paraguay era la gran crisis política y económica en la que estaba inmerso, mientras que Uruguay tiene una economía pequeña, pero es un país importante en la toma de decisiones.

Sin embargo, Pérez Antón cree que el relanzamiento se producirá dentro de unos meses, cuando cambien ciertas cosas en Argentina y Brasil principalmente y también, en alguna medida, en Paraguay y Uruguay.

Desde que se realizó el análisis mencionado, se han dado los cambios que se contemplaban en el mismo y así, en Argentina ha habido cambio de Gobierno y de política económica, lo mismo que ha sucedido en Brasil y en Paraguay, con la coincidencia de los cuatro países del mercado común, en una clara voluntad política de relanzamiento del mismo, acelerando el proceso de integración con la toma de medida muy significativas, como la creación de Secretaría Técnica en sustitución de la Secretaría Administrativa, con mayores competencias y capacidad de decisión ; otra ambiciosa idea es la de poner en marcha los mecanismos necesarios para la creación de un Parlamento, semejante al de la Unión Europea, así como un instrumento para la resolución de disputas jurídicas, que pudiera ser un Tribunal Permanente de Justicia, y la moneda única. También existe algún desacuerdo en estos temas, especialmente en lo referente al Parlamento y la moneda única, en concreto por parte de Uruguay, como lo demuestran las declaraciones efectuadas por el vicepresidente de ese país cuando dijo:

”...tanto la moneda única como el Parlamento común, son etapas posteriores, ya que primero hay que fortalecer la unión aduanera imperfecta, la Secretaría Técnica y el organismo común de justicia...” advirtiendo que: “los dirigentes argentino y brasileño tienen todo el derecho de reunirse y formalizar entendimientos bilaterales, pero en lo que concierne al Mercosur, no pueden disponer nada porque el bloque funciona por la unanimidad de sus integrantes.”

A pesar de estas manifestaciones, lo lógico sería que a través de los correspondientes diálogos, se llegue al adecuado consenso.

Tras haber realizado esta breve exposición de cual es la voluntad de los países considerados, volvemos a plantearnos la pregunta que figura en el título de este capítulo, Mercosur ¿última frontera iberoamericana? y la contestación a la misma es afirmativa por varias y diversas razones de las cuales se van a exponer alguna.

Sí, por la unidad geográfica de la región. Sí, por el idioma común de la mayoría, pues incluso en Brasil, el castellano es prácticamente la segunda lengua, con independencia de que ambos idiomas son fácilmente comprensibles .

Si, porque con esta unión económica y política se acerca a la existente en siglos pasados y que, después de las guerras de emancipación, preconizaban Bolívar y San Martín.

Si, porque esta región con excelentes recursos humanos, morales y materiales, necesita salir del estado de semiempobrecimiento en el que se encuentra en la actualidad y esta unión facilitará el conseguirlo.

Si, por que es imprescindible que el gran pueblo iberoamericano diga, en voz muy alta que quiere ocupar en el contexto mundial, el lugar que le corresponde y sí, y quizás sea la razón más poderosa, porque los países que conforman el Mercosur en el momento actual y aquellos otros que puedan adherirse al mercado en un futuro no muy lejano, tienen la firme voluntad de que así sea.

Y teniendo voluntad de realizar esa integración y contando con los medios adecuados para conseguirlo, Mercosur llegará a ser esa frontera iberoamericana a cuyo amparo los países de la Región, alcanzarán los objetivos de progreso, bienestar e influencia política en el escenario mundial, a los que por su importancia, se han hecho acreedores.

BIBLIOGRAFÍA

América Latina en un entorno global en proceso de cambio Instituto del Servicio Exterior de la Nación. ISEN. Grupo Editor Latinoamericano Nuevohacer. Buenos Aires (2003)

Boletín de Información del CESEDEN núm. 246(1996)

Boletín Económico ICE núm. 2241,2344,2395,2518

Carmona, Alberto. Etapas necesarias camino hacia la profundización del MERCOSUR. Ministerio de RR.EE. Comercio Internacional y Culto. ISEN. Buenos Aires. (1999)

Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. 18 junio 2003.

Dorrego Tiktin, Juan Fernando. Diario “ La Razón”(17.07.2003)

El Rol de las Fuerzas Armadas en el MERCOSUR. Fundación Konrad Adenauer. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Buenos Aires. 1993

Espadas Ceballos, Francisco de. La tendencia mundial de organizarse en bloques económicos

Estudio comparativo y prospectivo sobre la Unión Europea, El Tratado de Libre Comercio (TLCAN) el MERCOSUR y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).Documento de Trabajo. Parlamento Europeo(1999)

Gloodtdfsky, Raúl. Coronel ejército uruguayo. La Identidad Nacional. El proceso de integración del MERCOSUR. Montevideo 1998

Hirst, Mónica. El MERCOSUR como una comunidad. Ministerio de RR.EE.

Comercio Internacional y Culto.ISEN. Buenos Aires (2001)

Hirst, Mónica. Integración regional y seguridad internacional: el caso MERCOSUR Ministerio de RR.EE. Comercio Internacional y Culto. ISEN. Buenos Aires. (1998)

Información Comercial Española ICE núm. 790 (febrero- marzo 2001)

Informes semanales de Política Exterior núms. 248-209-261-274-263-242-229-276-345-342-311-340-327-335-298-319-314-202-310-316-184

Kroeber, Ricardo CF. El nuevo papel de las Fuerzas Armadas brasileñas. Monografía Curso 1999- 2000. ESFAS CESEDEN

Locatelli, Omar Tcol. Ejército Argentino. Poder Militar en el MERCOSUR. Revista de la Escuela Superior de Guerra. octubre- diciembre. Buenos Aires. 1995

Military Review enero/ febrero (2002)

Noticias de la Unión Europea núm. 194 CISS PRAXIS (2001)

Panorama Estratégico 2002/2003

Plaza, Sergio. Profesor UCM. Facultad CC. EE y EE. .Economía Exterior núm. 7(1998-1999)

Política Exterior núm. 60, 83, 85

Prebisch, Raúl. Informe “ El desarrollo económico en América Latina y algunos de los problemas actuales”

Problèmes D'Amérique Latine núm 39. La Documentation Française (octubre-diciembre 2000)

Problèmes D'Amérique Latine núm. 33 La Documentation Française (Abril- Junio 1999)

Santé Abal, Loreto. El Área de Libre Comercio de las Américas ¿ un futuro de estabilidad y seguridad? Trabajo de Investigación. Master en Seguridad y Defensa. UCM-CESEDEN (2003)

Solís Colombo, José M^a.: El MERCOSUR: una solución para el futuro de Iberoamérica. CESEDEN. Madrid. (1996)

Tecnología Militar núm. 2 .(1999)

Tratado de Asunción. (1991)