

Mercosur y política exterior argentina: la agenda no económica

Roberto Alfredo Miranda*

* Profesor en la Maestría en Relaciones Internacionales (UNLP), en la Universidad del Salvador y en la Universidad Nacional de Rosario. Investigador del CONICET.

Hasta el momento la vinculación de la Argentina con el Mercosur se basa, principalmente, en las relaciones económicas y comerciales. Esta vinculación no es casual por la denominación de Mercado Común del Sur solamente, sino también por el perfil y el recorrido realizado hasta ahora por la mencionada expresión regional. De manera que los problemas del Mercosur abundan en las áreas temáticas económica y comercial.

Pero el Mercosur es la consecuencia fáctica de una decisión política, y por lo tanto es un *proceso político central*. En este sentido es posible percibir un conjunto de problemas, temas o cuestiones no económicas que merece ser discutido y evaluado tanto en términos políticos como académicos.

En estas circunstancias en las cuales los problemas o los temas no económicos son episódicos y habitualmente no forman parte de la agenda estructural del Mercosur, por llamarlo de algún modo, la política exterior argentina tiene algo que decir y que proponer sobre este modelo de cooperación e integración regional.

El interés político por este tema se relaciona con una necesidad dual: por un lado, la de fortalecer el modelo en cuestión lo cual, obviamente, se vincula con los objetivos y las expectativas de los otros socios, y por el otro, muy diferente al anterior porque se refiere al dominio interno, es la de consensuar en la sociedad política argentina una postura común, permanente y comprometida con respecto a la citada estructura regional. Por su parte, el interés intelectual en este tema se relaciona con la necesidad real, objetiva, de anticipar probables conflictos no económicos en la cooperación e integración del Mercosur. En respuesta a los probables conflictos no económicos, la política exterior, de la misma forma que para los conflictos económicos y comerciales, es un fundamento destinado a la inserción del Estado en el mundo y al aumento de sus vinculaciones internacionales, y es un instrumento de participación y de gestión.

Este trabajo presenta una aproximación hacia lo que significaría para la Argentina sostener un tipo de relación política en el Mercosur diferente al que se practica actualmente. Se supone que una relación política distinta, menos improvisada y ocasional que la actual, tampoco orgánica y densa que podría ser lo opuesto, sino mucho más sistemática y dinámica, será muy importante para la Argentina frente a probables escenarios de tensión y de discordias que la creciente complejidad del Mercosur impondrá en el futuro.

El ascenso de la cooperación

Los cambios en el escenario internacional suponen cambios en lo relativo a la cooperación y al desarrollo, en particular luego del fin de la confrontación ideológica y militar entre el Este y el Oeste. Los actores

internacionales están comprometidos o mezclados con otro tipo de relaciones y con otro modelo de desarrollo. La reducción de niveles de tensión por razones geopolíticas propias de la Guerra Fría, o por razones históricas vinculadas a procesos de descolonización y de emancipación nacional, o bien por razones ligadas a las relaciones económicas de dependencia, modificó la agenda política de los años noventa.

Siguiendo a Huntington "la cultura y las identidades culturales, que en su nivel más amplio son identidades civilizatorias, están configurando las pautas de cohesión, desintegración y conflicto en el mundo de la posguerra fría...en este nuevo mundo, la política local es la política de la etnicidad; la política global es la política de las civilizaciones. La rivalidad de las superpotencias queda sustituida por el choque de las civilizaciones" (Huntington, 1997:20-22).

Pero en la temprana posguerra fría la globalización de la economía se adueñó de las relaciones internacionales, a pesar de que en una interpretación amplia del concepto de globalización Moneta afirma que se refiere a "los procesos -considerados como un conjunto interrelacionado- de creciente interacción e interdependencia que se generan entre las distintas unidades constitutivas del nuevo sistema mundial en formación. Estos incluyen la ampliación del espacio geográfico y la modificación de los ámbitos de acción, adquiriendo dimensión multidimensional; abarcan, entre otros, las actividades y sus efectos, de países, y regiones, empresas transnacionales, organismos internacionales, organizaciones públicas y privadas y grupos y movimientos sociales" (Moneta, 1994:148). Una expresión similar es la de Tomassini el cual enfatiza un cambio en la cultura política originado principalmente en las perspectivas del mundo posmoderno, en el que lo singular y lo distintivo adquiere mayor valor que lo global, sobre todo los aspectos regionales, étnicos, sociales, religiosos, etc. (Tomassini, 1992).

No obstante es evidente que hasta el momento la agenda mundial tiene más color económico, y sobre todo comercial, que color político. Algunos creen que esta diferencia tiene un carácter transicional, y una de las hipótesis posibles al respecto es la de Huntington que entiende que la variable cultural estará muy por encima de las variables económica y política. Otros entienden que la globalización desigual empujará al mundo hacia un desafío abierto frente a las injusticias económicas y sociales, que necesariamente deberá ser resuelto a través de medios políticos, los cuales establecerán una estructura estable de paz.

Más allá de estos supuestos lo cierto es que el nuevo modelo de desarrollo y el nuevo tipo de relaciones internacionales, han instalado a la cooperación como un instrumento de política exterior. Esta realidad reintroduce más acentuadamente uno de los postulados epistemológicos básicos de los estudios de las relaciones internacionales: el binomio cooperación-conflicto.

Es posible señalar que en estos tiempos la cooperación representa una tendencia centrípeta en el contexto de los actuales comportamientos internacionales, mientras que el conflicto representa una tendencia centrífuga con respecto a éstos. Una definición interesante sobre el concepto de cooperación y por cierto muy útil para estos momentos es la que expresa Keohane: "es un proceso a través del cual las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser consideradas por los asociados como acciones que facilitan sus propios objetivos, como resultado de la coordinación de políticas. La cooperación implica la adaptación mutua y sólo puede surgir del conflicto o del conflicto potencial. Por lo tanto, debe diferenciarse de la armonía. La discordia, que es lo opuesto de la armonía, estimula las demandas de la adaptación de políticas, que o bien pueden conducir a la cooperación o continuar, y tal vez intensificar, la discordia" (Keohane, 1988:88).

De manera que el binomio cooperación-conflicto cobra una importancia más que significativa en el destino de las decisiones mundiales. Los mecanismos de coordinación de políticas y los procesos de integración son algunos

de los aspectos más relevantes de la cooperación que en estos tiempos tienen un calificado registro empírico, no así -en cambio- las relaciones de fuerza militar y las confrontaciones abiertas en orden a los testimonios conflictivos. Pero como siempre, en la realidad no todo es absolutamente blanco, ni todo es absolutamente negro. Los proyectos de cooperación e integración acusan trabas, contramarchas, contradicciones, competitividades, etc., que hacen complicadas sus respectivas consumaciones o dificultan cada uno de sus funcionamientos. Asimismo el mundo de los años noventa tiene en su haber cincuenta conflictos de rostro militar, actualmente algunos desactivados o en trámite de negociación para lograr su solución.

De todos modos, analíticamente hablando, es posible indicar que el promedio *cualitativo* sobre lo que pasa en el contexto internacional está mucho más centrado en la cooperación que en el conflicto. Decimos promedio cualitativo en cuanto que los conflictos vigentes en la década de los noventa no han sido y no son -en términos extremadamente generales- representativos de los objetivos, intereses y expectativas de los países más poderosos. Por su parte, este promedio lo definen los procesos de cooperación e integración en los cuales los actores estatales más poderosos del mundo participan activamente formando parte de los mismos, o bien estableciendo una cobertura o brindando auspicio a lo que se denomina régimen informal (Dougherty y Pfaltgraff, 1992).

El impacto regionalista

En los últimos tiempos uno de los temas de la agenda mundial que más interés ha despertado tanto en los hacedores de políticas como en los estudiosos de las relaciones internacionales es el de la formación o consolidación de bloques regionales en el contexto de la creciente globalización. En otras palabras, la cuestión que es objeto de decisiones o de análisis es la vinculación del regionalismo con la globalización.

En verdad en la nueva estructuración del orden mundial de la posguerra fría, la dicotomía globalización-regionalismo es una de las características distintivas, novedosa, en cuanto eje de las relaciones internacionales. Para algunos se trata de una combinación muy fuerte entre la globalización con acento financiero y el regionalismo basado en el comercio. Para otros -en cambio- el concepto de globalización no se refugia exclusivamente en la dimensión económica, sino que su definición es mucho más amplia y abarcativa de otras dimensiones de la realidad internacional hasta el punto de que tal globalización supone un determinado modelo sociocultural. Al mismo tiempo se sostiene que el regionalismo es un hecho internacional observable, tangible en la dinámica comercial, pero que en última instancia se trata de una variable política que enmarca acciones diversas.

Desde una perspectiva u otra lo cierto es que se asiste a una variación con acento en lo estructural en la que las categorías surgidas después de la Segunda Guerra Mundial como consecuencia de tensiones, conflictos y alianzas entre diferentes actores internacionales, son actualmente sustituidas por la dicotomía globalización-regionalismo.

No sólo la desaparición de la Guerra Fría puso fin al conflicto Este-Oeste, sino también a la relación Sur-Sur, que emergió como una esperanza para los países del Tercer Mundo hacia fines de los años sesenta, se devaluó durante la década de los ochenta tanto por las asimetrías de los mismos países periféricos como por las confrontaciones ideológicas, étnicas, religiosas, territoriales, etc. que muchos de estos Estados sostuvieron entre sí en distintos escenarios.

Otra de las categorías dominantes, el dilema Norte-Sur, no ha sido borrada por los cambios mundiales. Al contrario, los valores críticos del distanciamiento entre países desarrollados y de menor desarrollo se han

profundizado notoriamente. Pero también, determinadas condiciones que caracterizaron durante mucho tiempo el conflicto Norte-Sur no están presentes, precisamente porque la matriz de interdependencia en la cual se procesan objetivos e intereses de actores de diferente naturaleza impone otras claves mundiales que se aproximan a la combinación globalización-regionalismo. De la misma forma, entre países del Norte y países del Sur se establecen nuevas relaciones de dependencia a la luz de estas tendencias de acercamiento y de distanciamiento entre las prácticas de la globalización y los proyectos de los regionalismos.

Este efecto genera numerosas cuestiones, algunas conocidas y otras originales, que testimonian el acentuamiento del proceso de transformación mundial y cuyo tratamiento excede los propósitos de este trabajo. No obstante es importante señalar determinados aspectos relevantes de la realidad globalización-regionalismo, la cual ciertamente es dicotómica aunque unificadora de dos caras que forman parte del mismo proceso de transformación mundial. Uno de estos aspectos se relaciona con la disyuntiva del nuevo orden mundial en que por un lado está el propósito de los Estados Unidos de querer revalidar -sistemáticamente- el rol hegemónico, y por el otro lado está la creciente configuración de liderazgos de base regional que tiene como principales protagonistas a los mismos Estados Unidos, a Alemania, a Japón y a China, si bien la incertidumbre política de esta última hace difícil su posicionamiento contextual, no obstante -potencialmente hablando- se la puede imaginar muy interviniente en el futuro de las relaciones planetarias.

Otro de los aspectos en cuestión se vincula con el contraste en el cual mientras la globalización es un rasgo vertical de las relaciones de poder mundial en tanto la conducción y los recursos diferenciadores se localizan en los países hiperdesarrollados, el regionalismo -en cambio- tiende a la horizontalidad a través del agrupamiento de Estados ricos y de Estados de menor desarrollo. Esta ecuación obviamente tiene ribetes de desigualdad, pero también plantea una suerte de encrucijada para los países periféricos en términos de inserción mundial: se supone que aquellos que no formen parte de un proyecto regional se desvincularán de las reglas del juego de la globalización y quedarán expuestos a un aislamiento internacional sin retorno. Tal vez uno de los mayores desafíos de algunos de los países periféricos es cómo conciliar la necesidad de la participación regional con la necesidad de evitar la legitimación de una nueva dependencia estructural.

Todo cálculo en torno a los avances o retrocesos de la dualidad globalización-regionalismo es una especulación teórica relacionada mucho más con las incógnitas e inseguridades deducibles del actual cambio mundial, el cual todavía no tiene punto de llegada, que con referencias empíricas contundentes. De todos modos, en el análisis empírico es posible encontrar pistas firmes sobre acomodamientos regionales a la situación de globalización y sobre proyectos regionales reactivos a las imposiciones de tal globalización.

La formación europea es un caso de adaptación regional a las reglas de la globalización. En esta adaptación los países europeos no han dejado de cumplir con etapas previstas en el proceso de integración iniciado como Comunidad Económica Europea desde 1957 a través del Tratado de Roma (luego de antecedentes comenzados en 1950), transformada en Unión Europea con la firma del Tratado de Maastricht en febrero de 1992. Por lo tanto este proceso tiene su origen y la mayor parte de su desarrollo de manera totalmente independiente de lo que en la actualidad es la cuestión globalización-regionalismo. Sin embargo, es necesario subrayar que la Unión Europea es un actor cuasi decisivo en las relaciones de la globalización a partir de contar con atributos prácticamente impecables sobre su naturaleza y funcionamiento como instancia regional en relación a otras formas de asociación o de integración. En alguna medida la Unión Europea, como proceso y continuidad regionales, se reacomoda a la nueva situación de globalización y frente a esto exhibe la más acabada estructura comunitaria de todo el mundo.

En cambio, entre los proyectos regionales reactivos a las nuevas circunstancias internacionales es posible señalar dos casos por cierto muy peculiares. Uno de estos casos es la convergencia de situaciones preexistentes como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y las prácticas de los países Nic's con el papel central desempeñado por Japón, actores que más allá de sus importantes diferencias tecnológicas y comerciales le dan respuestas tácitas o manifiestas a la situación de globalización, orientando y articulando sus propósitos, expectativas y estrategias hacia acciones coordinadas en busca de la consolidación regional en el eje Asia-Pacífico (APEC: Cooperación Económica del Asia Pacífico), sobre el cual se conjetura que se desarrollará el mundo del Siglo XXI.

Otro de los casos es el escenario americano en el cual se formalizaron dos espacios de regionalización: uno es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta), y el otro es el Mercado Común del Sur (Mercosur). Los grados de formalización de ambos espacios guardan diferencia entre sí, pues -siguiendo a Dallanegra Pedraza- "mientras en el proceso Argentina-Brasil se trató de gestar algo nuevo, en la ZLC (Zona de Libre Comercio) Canadá-Estados Unidos se homologó algo ya existente. En el proceso Canadá-Estados Unidos fue el sector privado el que llevó adelante el proceso y los Estados generaron ex-post-facto; en el caso del Acuerdo argentino-brasileño fue el Estado el que -aunque débil e incapaz- dirigió el proceso hacia la integración, arrastrando en cierta medida al sector privado" (Dallanegra Pedraza, 1995:100).

Como es sabido el Mercosur -en especial- se constituyó a través del Tratado de Asunción firmado en marzo de 1991 por la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Con este Tratado se puso fin a un proceso de acercamiento iniciado por Argentina y Brasil a partir de la "Declaración de Iguazú" en noviembre de 1985.

Es claro que entre todas estas expresiones de regionalismo existen notorias y profundas diferencias, más que teóricas, principalmente empíricas. En este empirismo internacional tiene mucho que ver la transformación originada por la posguerra fría y la globalización, sobre todo en las dimensiones económica y financiera. Pero también es fundamental el hecho de que cada regionalismo tiene su tradición y tiene, en particular, sus propias connotaciones políticas, contradicciones organizativas y definidos estilos de gestión. De manera que el arribo mundial al regionalismo es bastante irregular, al mismo tiempo que cada institucionalización es diferente una de la otra, no sólo desde el punto de vista normativo, sino también desde el punto de vista del tipo de respuesta que pretende dar o del perfil que le quieren asignar los Estados miembros.

Estos regionalismos tienen una activación común: la creación del mercado económico o de la zona de libre comercio. En el caso de la Unión Europea la construcción del mercado económico se transformó en un disparador de integración política y cultural que en estos cuarenta años, ha cosechado avances pese a problemas y conflictos, que indudablemente la llevaron a convertirse en un actor regional de gravitación internacional. Esta presencia mundial, con el tiempo, no sólo se redujo a las relaciones económicas, comerciales y financieras, sino también se extendió hacia el afianzamiento político-institucional y del funcionamiento comunitario con todo lo que ello implica en vinculación a los supuestos de la soberanía e identidad nacionales, luego de un pasado plagado de rivalidades y de mutua desconfianza.

La agenda regional del Mercosur es, por cierto, muy distinta a la de la Unión Europea, aunque no es este el lugar para discutir la frondosidad cualitativa de tal diferencia frente a la tentación de aplicar el método comparativo entre ambas expresiones. Lo que aquí nos interesa señalar es que la aparición del Mercosur no es casual dentro del actual escenario internacional como espacio regional para la actividad económica y comercial. Se trata de que "más allá de sus evidentes consecuencias negativas, la recesión mundial debe considerarse como punto de partida de un nuevo ciclo de cambios, ajustes, privatizaciones, relocalizaciones, reformas institucionales y

acuerdos internacionales que han dado nuevo empuje y profundidad a la globalización y el regionalismo. Algunos de estos fenómenos inciden directamente en el desempeño de los países periféricos, como la reconversión del crédito, el aceleramiento de la reestructuración financiera y la relocalización industrial hacia áreas de menores costos salariales" (Dabat, 1994).

La aparición del Mercosur también se relaciona y mucho con el espíritu del Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño (PICAB) acordado a mediados de 1986, el cual resultó ser una consecuencia de la voluntad política coincidente entre ambos países a favor de la superación de toda tensión y recelo históricamente autosostenida, pero también se vincula con la ilusión de la "Iniciativa para las Américas" formulada por la Administración Bush en 1990 y el llamado "Acuerdo de Roses Garden", también conocido como "cuatro más uno" (1991), tendiente a crear mecanismos de dinamización comercial. Para algunos la esperanza sembrada por la propuesta de Bush no fue otra cosa que la inclusión de América Latina -una vez más- en la agenda de los problemas estadounidenses para definir la política hemisférica.

La gobernabilidad del Mercosur

Sobre la entrada en vigor del Tratado de Asunción en 1995 es posible realizar algunas lecturas. Una de estas lecturas, tal vez la más común de todas, es que el Mercosur surge por iniciativa de los Estados miembros con el propósito de habilitar un marco regional propicio para la inversión, la libre circulación de bienes, servicios y procesos productivos y el establecimiento de un arancel externo común. De algún modo hemos señalado que tanto factores externos, léase globalización, como una nueva agenda política de posguerra fría, han creado las condiciones para que los países latinoamericanos en general, ensayaran mecanismos de cooperación e integración más consistentes y más compensados que los intentados en otras épocas.

Por otra parte, esta nueva configuración se relaciona con el proceso político de redemocratización en América Latina iniciado en 1983, y con la estructuración de economías nacionales estables, en busca de una inserción internacional y en lo posible de una participación comprometida con las decisiones mundiales.

El desarrollo del Mercosur ha tenido y tiene cualidades receptoras y diversificadoras. En el primer caso porque después de sinuosas marchas en pos de una aproximación formal, los países miembros acordaron vinculaciones especiales con Chile y Bolivia respondiendo -de este modo- a la premisa del efecto amplificador del Mercosur en el contexto sudamericano. Por su parte, la cualidad diversificadora del Mercosur es patente en la relación y cooperación interinstitucional con la Unión Europea comenzada en 1992 y ratificada en el acuerdo marco de fines de 1995. Es cierto que tanto en un caso como en el otro la preocupación oficial gira en torno a la variable comercial.

La evaluación optimista del proyecto Mercosur se vincula con el auge de la lucha mundial por los mercados, pugna en la cual la asociación entre Estados es un recurso clave para la determinación económica y la competitividad comercial de los países. En cambio la evaluación pesimista se relaciona con dos problemas bastante complejos por la magnitud estructural de los mismos, nos referimos a "las asimetrías económicas entre los cuatro socios y el bajo nivel de comercio intra-regional" (Grandi y Schutt, 1997).

De manera que el objetivo de los Estados miembros de habilitar un marco regional para la cooperación económica y el establecimiento de una zona de libre comercio es una respuesta directa a los factores externos dominantes en el mundo, pero paralelamente es una señal incontestable de que la agenda no se puede abrir y cerrar en un mismo acto, como es el hecho de haber creado un ámbito multilateral, y bajo una sola intención como es la de reducir todo el proceso de integración al molde económico-comercial.

Es cierto que los grados de entendimiento en las relaciones económicas y comerciales aceleran o aminoran los ritmos del Mercosur. Algunos dicen que las viejas tensiones fronterizas entre los países miembros (por ejemplo, entre la Argentina y Brasil) son reemplazadas por conflictos comerciales, a pesar de que en aquel caso las tensiones eran una expresión de la rivalidad histórica y en éste -en cambio- las turbulencias se encuentran dentro del contexto de cooperación e integración.

En este sentido el curso del Mercosur recorre tanto el ámbito económico-comercial como el ámbito político. Los asuntos y los problemas vinculados con el ámbito económico-comercial tienden a tener un tratamiento y una resolución económica y comercial hasta el límite de las urgencias estabilizadoras y de las demandas estructurales de las economías nacionales. Como ha sucedido, una vez excedido el límite e instalado el conflicto, los gobiernos buscaron la recomposición de los factores relacionados con los aspectos económicos y comerciales a través de la política. En estos casos el poder político cumplió un rol mediático, por cierto muy a tono con la actual tendencia de las sociedades políticas de ubicarse mucho más en espacios defensivos que ofensivos en las relaciones sociales.

Esta condición mediadora que desempeña la política se transformó en la principal de las actividades de los gobiernos en clave Mercosur, demorando iniciativas institucionalizadoras destinadas a profundizar la dinámica interna del grupo o la concertación de posturas comunes orientadas hacia la participación en medios multilaterales, por citar algunos de los temas que se pueden plantear desde la regionalización. Tal vez la complejidad económica y comercial hasta el momento no demandó un esfuerzo conjunto en estas direcciones, lo cual ha caracterizado cierto bajo perfil político en las relaciones de los socios del Mercosur.

En verdad, así como las desigualdades de desarrollo económico entre los socios y el moderado movimiento comercial intra-Mercosur son obstáculos ciertos y potenciales para la intensificación de la integración, también el acentuamiento de la política bilateral entre la Argentina y Brasil y la prevalencia de la condición mediadora que le da contenido a esta política impone perturbaciones al proceso de cooperación, el cual necesariamente debe ordenar una agenda no económica en la que se comprometan los cuatro miembros. Esto tiene que ver con otra lectura posible sobre los avances, las contrariedades y las perspectivas del Mercosur desde la puesta en vigencia del Tratado de Asunción.

En conexión con cuestiones no económicas obviamente que es posible citar numerosas dimensiones. Pero aquí nos interesa señalar dos de estas dimensiones: una es a la que hicimos referencia precedentemente que es la política, y la otra es la social. La política es el eje articulador del proyecto Mercosur, y en consecuencia se relaciona con todo lo que *deciden* hacer o no hacer los socios regionales. La dimensión social -en cambio- abarca aspectos sensibles muy vinculados a los procesos político y económico, en algunos casos se manifiesta como efecto provocado por tales procesos, y en otros casos como un condicionante circunstancial o estructural, actual o potencial, originado en las sociedades civiles o bien mediante la voluntad de los gobiernos, por citar algunas de las tantas posibilidades. Entre los aspectos sensibles de la dimensión social es posible indicar el migratorio, el relacionado con el trabajo, el educacional (Mármora y Cassarino, 1997. Gallart y ot., 1994. Pérez Vichich, 1997. De Marco y Sassone, 1995).

La agenda regional de problemas y cuestiones sociales no debe ser pensada en los mismos términos que la agenda social de un determinado país. La complicación de la agenda social regional, similar a la económica en el sentido de las dificultades, es que en ella están presentes los temas propios de cada uno de los actores miembros del Mercosur y los temas comunes que hacen a la cooperación e integración. En esta complicación es en la que la dimensión política cobra una importancia más que significativa. Se trata del poder político (convergencia de

gobiernos) comprometido con la gestión intrainstitucional e interinstitucional.

Con mucho o con poco el Mercosur es una expresión objetiva de poder regional en tanto se apoya en una mayor o en una menor cooperación e integración entre sus socios, y como tal es fuente de turbulencias y de conflictos pero también es fuente de regulación. Hasta el momento es posible hipotetizar que el bajo perfil político autoimpuesto por los socios mayores, hizo que el Mercosur -como fuente de regulación- se activara mucho más por carácter reactivo a las perturbaciones que por anticipación, aún sabiendo que esto último suele ser bastante decisivo en términos de gestión.

Ciertamente la dimensión económico-comercial motoriza el proyecto Mercosur, es la determinante de la realidad de este proyecto como la de otras expresiones de regionalismo internacional. El crecimiento y la intensidad de las relaciones económicas y comerciales hacen que la citada dimensión se constituya, proporcionalmente hablando, en una fuente de conflictos. Es entonces cuando la política se transforma en una fuente de regulación, que en verdad es mediática, y por lo tanto lo que hace es recomponer. De la misma forma, con el tiempo, la diversidad y la complejidad de los problemas y de las cuestiones de la dimensión social se convertirán en una fuente de turbulencias demandando la intervención de la política para reducir niveles de conflictividad.

El interrogante es si la dimensión económico-comercial puede establecer reglas de autorregulación. Sin duda alguna que la dinámica económica y comercial del Mercosur tiene sus propios registros de acción relacionados con el concepto de mercado y de inversión, por citar algunos de los principios más importantes del capitalismo avanzado, pero el Mercosur -siguiendo a Alain Touraine- es una entidad esencialmente política (*Clarín*, 1.XII.96), y la única forma de reforzar tal entidad sólo es posible a través de la regulación política. Cabe subrayar que la definición del concepto de regulación política está lejos del estilo político de los intentos integracionistas de coordinación y de cooperación de otrora, que en algunos casos se caracterizara de "totalizador" de todas las cuestiones económicas y políticas (por ejemplo en los años sesenta), y en otros casos se manifestara mediante la idea de la "gran concertación" entre los Estados (por ejemplo en la década de los ochenta como consecuencia de la explosión redemocratizadora en muchos países de América Latina). Lo relevante es que la dimensión política no sólo debe ser tomada con un sentido instrumental, sino también con un sentido de fundamentación estructural del Mercosur, lo cual tiene un significado muy especial.

La regulación política se relaciona con la gobernabilidad del Mercosur. Esto implica generar un cambio de actitudes entre los socios. Por un lado, para que la experiencia regional no descansa exclusivamente en las relaciones de poder entre la Argentina y Brasil, es decir, se trata de sustituir la bilateralidad por la maximización de una estrategia de integración. Por otro lado, es valioso que los socios recuperen espacios perdidos a expensas de disensos en los cuales se ha hecho evidente el choque de objetivos distintos en torno a lo esperable del Mercosur, y acuerden -en su lugar- sobre necesidades y problemas comunes no económicos, no contrarios a la soberanía, identidad y decisiones nacionales, sino en beneficio de la convivencia regional.

La gobernabilidad de la convivencia depende de que la política esté mucho más implicada en la regulación por anticipación que por reacción. La calidad democrática que tipifica el régimen político de los países miembros del Mercosur forma parte de la fundamentación estructural del mismo, de manera que implícitamente hay un supuesto que rechaza otro tipo de modelo de Estado. El caso de la provocación golpista de Oviedo en Paraguay fue una muestra elocuente de que en el Mercosur no había lugar para una expresión no democrática. El supuesto previo de que los Estados miembros del Mercosur deben ser democráticos fue uno de los factores que contribuyó a la frustración de la consumación del hecho militar a través de la "personalización" del poder castrense.

Cuestiones ligadas a la reforma de las estructuras estatales, a la conciliación entre los viejos asuntos de seguridad y los nuevos, a las relaciones intercorporativas en virtud del cambio de rol del Estado, a las modificaciones en la dinámica del mercado de trabajo debido a la retracción del sector público, por citar algunas, demandan componer una agenda no económica. Por ello, a título de ejemplo, es interesante la vinculación de la dimensión política con la social. La gobernabilidad exige decisiones sobre políticas públicas que en este caso deben orientarse hacia los temas que de algún modo, en mayor o en menor medida, afectan a las poblaciones de los socios del Mercosur incidiendo -directa o indirectamente- en su funcionamiento.

La regulación política es la capacidad que permite a los gobiernos habilitar o reorganizar las prácticas de cooperación e integración. De manera que el ritmo de las políticas públicas de cada uno de los países miembros debe ser simétrico con respecto a los otros y -de este modo- se puede estar más cerca de la formulación de políticas públicas en el contexto de integración. Es posible hipotetizar la articulación entre las políticas de Estado de cada uno de los socios y la política del Mercosur en cuanto a regulador de decisiones y acciones comunes, coherencia que le puede facilitar una identidad institucional a este ensayo regional, incluso más allá de las tensiones económicas y comerciales.

Pensar en la otra agenda

La preparación de la agenda no económica del Mercosur no es otra cosa que una puesta a punto de las cuestiones que merecen ser discutidas y de los problemas que deben ser resueltos por los países de la región. En esta preparación, la agenda de un escenario de cooperación no debe basarse indefectiblemente en intereses comunes como se la pergeñaba a priori en otros tiempos, sino en necesidades comunes, lo cual es bien distinto según la ecuación interdependentista (Keohane y Nye, 1988). El eje de esta agenda es entonces la política, porque hay un proceso político sobre el que pesa muy fuertemente un factor condicional: la *transición*. En efecto, cada uno de los temas está literalmente atravesado por la incertidumbre que identifica, sin duda alguna, la impronta del Mercosur. Esto es evidente en varios asuntos, aunque en este lugar sólo comentamos tres de una lista que probablemente reúna un mayor número y una más acabada profundización analítica, consideración que escapa a los propósitos del presente trabajo.

El primer tema se relaciona con una referencia empírica: se trata del hecho de que la inestabilidad entre la Argentina y Brasil crea condiciones de inestabilidad en el Mercosur. Las discrepancias entre los socios mayores empujan a la región hacia situaciones de desconcierto y expectativa hasta ahora saldada por la intervención unipersonal del poder político. La hipótesis es que las relaciones políticas del proceso de cooperación e integración están mucho más apoyadas en las relaciones personales de los presidentes que en las relaciones estructurales de los gobiernos. Por otra parte, como consecuencia de lo anterior, las relaciones políticas (obviamente excluidas las diplomáticas) son más eventuales que permanentes, más circunstanciales que sistemáticas.

Esta configuración, por cierto más que preocupante para la salud y el futuro del Mercosur, plantea que en materia de vinculación política la discontinuidad es mucho más frecuente que la continuidad. El agravante de esta deducción del citado enunciado empírico, es que el proceso de cooperación e integración regional depende de actos volitivos, temporales, en lugar de representar una sólida vinculación interestatal e intersocietal que le de consistencia y garantía a tal proceso, principalmente armonizando por medios políticos lo que es susceptible de disenso o conflicto, propio y natural, de todo funcionamiento regional.

Otra necesidad común de la región a la que está llamada la política para dar respuestas se relaciona con la lógica que impone la modernización. Una de las consecuencias de la modernización es el replanteo del tema de la

seguridad, no sólo por las modificaciones suscitadas a propósito de la posguerra fría, sino también por las estrategias a adoptar frente al narcotráfico, el terrorismo internacional, el comercio de armas, por citar algunos asuntos que en estos momentos pueden ser considerados relevantes.

También el crecimiento de la pobreza, que en términos de Offe es una de las irracionalidades de la modernización (Offe,1988), merece decisiones políticas en el proceso de integración regional. La sociedad civil ha adquirido un protagonismo desconocido en el mundo occidental a través de los nuevos movimientos sociales y sobre todo mediante la reivindicación del concepto de ciudadanía (Garretón,1994). Este acontecimiento instala un dilema social entre los países miembros a propósito de la problemática de los "derechos ciudadanos" dentro del eje inclusión-exclusión el cual sustituye el eje del pasado que era capital-trabajo (García Delgado y o.,1992). Se refiere al tratamiento del desplazamiento de la marginalidad interna de cada Estado hacia la marginalidad intrarregional, lo cual pone en discusión las cuestiones migratorias, sanitarias, educativas, entre los países socios.

De la misma forma que la seguridad y la pobreza son temas de la agenda no económica del Mercosur, el nacionalismo, que es una de las cuestiones universales que fundamentalmente en los países del Norte ha cobrado un interés cada vez más significativo pues remolca el capítulo de la etnicidad y sus conflictivas consecuencias, también tiene una determinada singularidad en nuestra región. Es posible coincidir en que el tema es naturalmente cultural cuya resolución política no es nada fácil. Pero como tema cultural una de las respuestas probables es la activación de la dimensión educativa en un sentido muy amplio y no reducido a la escolaridad formal. Se trata, precisamente, de la relación de políticas de acción educativa regional con las políticas domésticas del sector educacional de cada socio.

El caso de la Unión Europea es interesante para compulsar el impacto educativo en el proceso de integración. Sin ánimo comparativo vale la siguiente afirmación: "es la hora de mostrar el déficit educativo-cultural en la construcción europea y de dar relieve a la dimensión educativo-cultural de Europa, tanto o más que añadir dimensión europea a las educaciones nacionales" (Fernández,1993). Esto quiere decir que tanto en el caso europeo como en el del Mercosur, la dimensión educativa tiene que cumplir una función más que importante para la definición de la identidad cultural regional, lo que no implica -al menos en la expresión latinoamericana- ir contra las identidades nacionales. Se trata de que "a diferencia de la Unión Europea, el Mercosur fue desde muy temprano un proyecto político y no sólo económico; resultado de la voluntad de las elites gobernantes de los países miembros para vencer las dificultades que surgen de economías muy diferentes, con una tradición de desconfianzas mutuas y de autarquías que no hicieron sino alimentar prejuicios" (De Riz,1997:8). La función de la identidad cultural regional puede tener su mayor justificación en relación con la expresión precedente, puesto que se trata de superar la rivalidad y el recelo históricos promocionado por los nacionalismos ideológicos de raíz geopolitizante.

Sin embargo es necesario indicar -tal vez a modo de ventaja histórica- que el Cono Sur no fue escenario de guerras como las desatadas en Europa en 1914 y en 1939, como tampoco registró durante el siglo XX tantos conflictos armados por cuestiones territoriales o por choques étnicos y religiosos similar a los acontecidos en el Viejo Continente.

La lucha por el prestigio y la primacía regional en el Cono Sur que ha sido y es tema subyacente, se acercó mucho más a lo simbólico que a una realidad de poder sin retorno. En otras palabras, la pugna por la prevalencia fue más una sucesión de representaciones autoasumidas que una colección de hechos irreconciliables.

El tercer tema en la preparación de la agenda no económica del Mercosur es el que se refiere a la crisis de la

racionalidad de los objetivos de convivencia política. Esta crisis se relaciona con las políticas exteriores de los países miembros, sobre todo en la disparidad de objetivos y en las estrategias divergentes entre la Argentina y Brasil. Obviamente que ambos países coinciden en el proyecto Mercosur, tanto desde los gobiernos como desde las oposiciones políticas. Hay unidad conceptual en los ámbitos gubernamentales y políticos, empresarios, y académicos. Sin embargo es posible hipotetizar -en términos generales- que las dos políticas exteriores, tanto globalmente hablando como con respecto al Mercosur, todavía están más lejos de una homogeneización y más cerca de la individualidad.

Por caso, la relación con los Estados Unidos es uno de los temas en los cuales las políticas exhiben actitudes y decisiones diferentes. Los sucesos de agosto de 1997 en cierto modo representan acciones y reacciones políticas distintas sobre decisiones norteamericanas.

En realidad en agosto se planteó un efecto perverso (una convergencia de situaciones no buscadas, no queridas o no previstas) para la región. Por un lado el enojo chileno por la decisión de Washington de designar a la Argentina su sexta aliada extra-OTAN, y por el otro el enojo de Brasilia por la publicidad de la oposición de Buenos Aires a que Brasil represente, como miembro permanente, a América Latina en el Consejo de Seguridad de la ONU. Es sabido que Chile leyó a la situación como la introducción de un factor desestabilizador del equilibrio regional. Por su parte, para el gobierno argentino la avanzada brasileña de querer acceder al Consejo de Seguridad tiende a modificar la estabilidad regional. Estos enojos y estas creencias hasta aquí expuestas con suma simplificación, testimonian que actores principales del Cono Sur todavía guardan desconfianza entre sí y aún objetivan sus respectivas políticas exteriores en clave más individual que colectiva. Chile que pondera la seguridad, Brasil que despunta en busca de liderazgo y la Argentina que quiere protagonismo. Sin embargo excluyendo a Chile de este análisis particular, es posible realizar una breve disquisición sobre las espectacularidades y las sensibilidades de lo que sucedió -sucede y seguramente sucederá- entre la Argentina y Brasil.

Es cierto que el término desestabilizador se relaciona con la desconfianza, y en particular sobre la vinculación Argentina-Brasil. Una hipótesis pesimista es que los Estados Unidos quieren deteriorar el crecimiento del Mercosur a favor de su proyecto ALCA, por citar un tema crucial en la política hemisférica de Washington en esta década de los noventa. En cambio, la conjetura optimista es que existe un disenso "asumido" entre Buenos Aires y Brasilia. Una cosa es la relación de Argentina con los Estados Unidos, otra cosa es la relación de Brasil con los Estados Unidos. Las relaciones que tienen cada uno con Washington pasan por niveles distintos. Pero el disenso "asumido" entre la Argentina y Brasil está separado de la relación bilateral de cada uno con el país del Norte, y no es disociación ni es ruptura en tanto y en cuanto hay un interés regional entre ambos países que, automáticamente, rechaza o reduce la hipótesis desestabilizadora de los Estados Unidos. Una expresión del Embajador del Brasil en nuestro país, Luiz Felipe Seixas Correa, dada después de la cumbre del Grupo Río reunida en Asunción, es por demás representativa al decir que "somos demasiado importantes el uno para el otro" (La Nación, 27.VIII.97), con lo cual si bien hay agendas bilaterales distintas con los Estados Unidos, también hay un fuerte interés regional común que defender o que sostener.

Obviamente que son posibles numerosos interrogantes acerca de estas especulaciones. Un caso es, en términos políticos, hasta qué punto son consistentes las seguridades dadas por el gobierno de Bill Clinton de que los Estados Unidos apoyan absolutamente el proyecto Mercosur de acuerdo a las expresiones del presidente norteamericano en su visita de octubre de 1997 a la Argentina y Brasil.

Otro caso es cómo compatibilizar la búsqueda de liderazgo brasileño en el mundo y el protagonismo diplomático

argentino, cuestiones que se deciden de manera distinta, con el contexto de urgencias y de necesidades del Mercosur que por supuesto se ubica en otro andarivel de decisiones las cuales son colectivas.

Pero el análisis de estos interrogantes que en cierto modo exponen diferencias merece un estudio más exhaustivo. Lo que aquí nos interesa subrayar es que por momentos se dan caminos políticamente inversos entre lo que hace una cancillería y lo que hace la otra, no sólo con respecto a las relaciones globales que repercuten en las vinculaciones bilaterales, sino también con referencia al Mercosur. Tales situaciones, en una medida considerable, constituyen los disensos "asumidos", los cuales no son otra cosa que las "discrepancias conscientes" que habitualmente son controlables.

Por el lado brasileño está latente "la aspiración de convertir al país en un actor en la política mundial y la creencia en su especificidad frente a los demás países de la región" (Soares de Lima, 1994). La política exterior argentina -en cambio- está sometida a la ilusión inspirada en el "grupo de treinta, cuarenta países, llamados de alianza occidental, (que) son nuestro grupo de referencia porque queremos -según el ministro Di Tella- estar en ese grupo, que somos parte de ese grupo, con problemas distintos, con dificultades, no con el bienestar promedio del grupo, pero (que) nosotros vemos el mundo como se ve en esos países" (Di Tella, 1992).

La crisis de la racionalidad de los objetivos de convivencia, además de las hipótesis expuestas anteriormente, también se relaciona con una marcada debilidad política de la acción regional coordinada entre los socios mayores. Este dato empírico igualmente se explica a propósito de la diferencia entre las políticas exteriores: la política brasileña no puede abandonar -tampoco ha expresado el querer hacerlo- los elementos estructurales que la determinan, y la política argentina -por su parte- está en busca de una profundización de su perfil pragmático frente a ciertos desencantos absorbidos del alineamiento con Washington.

Cabe entonces la pregunta funcional a la agenda no económica del Mercosur. Hasta qué punto los socios mayores podrán estirar el compromiso con la región desarrollando políticas individuales desvinculadas del espacio común, espacio en el cual las necesidades aumentarán demandando una congruencia de acciones públicas más permanentes y mejor posicionadas que las circunstanciales, originadas por desavenencias económicas y comerciales. Las respuestas más permanentes y mejor posicionadas son posibles en tanto y en cuanto la convivencia se refugie en los términos sistemáticos de una regulación política para la gobernabilidad intrarregional.

Los hacedores de la política exterior argentina no pueden desentenderse de esta orientación no sólo porque sería una contribución positiva para las prácticas regionales del Mercosur, sino también porque de algún modo *calificarían* la relación de Buenos Aires con el resto de América Latina, integrando en un mismo listado las vinculaciones con países extra-Mercosur y las posturas sostenidas tanto en el Grupo Río como en la OEA.

Las hipótesis de la política exterior

En algunos pasajes de este trabajo señalamos que el Mercosur nació tanto en el marco de una voluntad comercialista reinante en el mundo, como de los auspicios de los Estados Unidos tendientes a estabilizar la región mediante esta suerte de subbloque a favor del ALCA (Area de Libre Comercio de las Américas). Pero en estos días una cosa es la realidad del Mercosur enhebrada por sus socios como proceso periférico de regionalización, y otra cosa es la realidad del proyecto norteamericano de someter el Mercosur a la impronta del ALCA. La conferencia ministerial de Belo Horizonte, en mayo de 1997, fue una muestra del rango autónomo logrado por los socios del Mercosur al frenar las pretensiones de Washington de imponer ritmos propios a la negociación del ALCA.

Este suceso fue una amplia nota política en la estrecha agenda económica del Mercosur. Puso en evidencia que el grupo regional acusó identidad política, y al mismo tiempo que está en condiciones de ampliar el marco fundacional hacia planos no económicos o comerciales. Esto significa que el Mercosur reúne la capacidad de maniobrabilidad suficiente para reducir niveles de compromisos con el bloque del NAFTA, por ejemplo, y en su lugar apoyarse en la Unión Europea (como ya lo está haciendo desde 1995), o bien en el liderazgo asiático del Japón (también lo están haciendo individualmente los socios del Mercosur con países de la ASEAN).

A partir del segundo gobierno de Menem, promediando 1995, la política exterior argentina ha tomado nota de esta última variante vinculada a la disminución de la euforia de la relación "especial" con Washington. Las visitas presidenciales a China, a países de la ASEAN y a países Nic's son un testimonio de la ampliación de las relaciones externas de la Argentina hacia nuevos ámbitos internacionales, lo cual tiene conexión con el reto al que está sometido el pragmatismo político impuesto por la Cancillería desde los comienzos del primer gobierno de Menem en 1989 (Miranda,1994). Ciertamente la predilección por una íntima vinculación con los Estados Unidos no desapareció en el diseño de la política exterior del segundo turno de Menem, pero ha habido "bolsones" de ansiedad y de confusión por el estado de tal vinculación, aunque recientemente aparecieron señales queridas como es el caso de la bendición para que la Argentina se transformara en aliada extra-NATO de Washington.

Dentro del esquema de la citada ampliación de las relaciones externas también es posible citar otros casos empíricos. Los hacedores de la política exterior autoperciben la necesidad de reducir gradualmente niveles de conflictividad en temas que en otros momentos ellos mismos estimularon a la espera del "aprobado" de la "alianza occidental" mencionada por Di Tella. Nos referimos, por ejemplo, tanto a la propuesta en el seno de la ONU de aliviar el embargo a Irak, como al silencio momentáneo en las condenas al gobierno de Cuba exigiéndole el inicio de un proceso redemocratizador.

Por otra parte esta política exterior, por lo que implica la adopción de un estilo muchas veces excesivamente pragmático, ha tenido y tiene dificultades en aquellas cuestiones originadas en el ámbito doméstico que compromete su valor internacional. Es el caso de la tensión interburocrática y de intensos efectos externos provocada por la venta de armas y material bélico tanto a Ecuador, a propósito de la reapertura del conflicto de este país con Perú, como a Croacia, denunciado por Francia durante la crisis de la ex Yugoslavia, mientras nuestro país enviaba un contingente militar para participar en la misión de paz de la ONU.

Es el caso, asimismo, de la incidencia internacional adquirida por los actos terroristas perpetrados contra la Embajada de Israel en Buenos Aires y contra la sede de la AMIA. Este tema vinculado a variables que tienen que ver con el Poder Judicial, los servicios de inteligencia y las fuerzas de seguridad, por citar algunos de los actores implicados, puso al Ministerio de Relaciones Exteriores bajo una fuerte presión política para dar respuestas directas pedidas obviamente por Israel, pero también sugeridas por los Estados Unidos, tratando al mismo tiempo de no perturbar la relación de Argentina con Irán.

Estos y otros asuntos forman parte del reto al que está expuesto el pragmatismo de la política exterior argentina. Este desafío se vincula con el hecho de que es sabido el origen y las razones de la política exterior del gobierno de Menem iniciada en 1989. Lo que ahora se plantea a modo de pregunta es *cómo se transforma* la política exterior de Menem, fundamentalmente a partir de las experiencias diplomáticas comenzadas durante 1996. Es decir, una cosa es lo que le dio origen a la actual política y que perdura en estos tiempos, y otra cosa es lo que le dio origen y ya no tiene continuidad pública porque naturalmente se acumulan síntomas de contrariedad. Una discusión interesante es si la contrariedad de algunos términos de la política exterior se relaciona o no con una

suerte de anuncio tácito de *posalineación*, o bien es más de un pragmatismo, nuevo, sobre el pragmatismo que dejó de estar vigente.

El secreto del debate está en determinar cuáles son los síntomas de contrariedad que le restan a la política exterior la estabilidad primigenia. Una respuesta posible se relaciona con la lógica interna de la política exterior de Menem. Es conjeturable que lo que le dio origen a la actual política y que perdura en estos tiempos es el ser funcional a la variable económica privilegiada en 1989. De esta forma la política exterior fue y es reactiva a los reflejos en clave económica. He aquí el disparador del pragmatismo. La iniciativa estuvo centrada en este orden y paralelamente quedó atrapada en la relación "especial" con los Estados Unidos. El cierre de la conjetura es que en los momentos de debilidad de tal relación, la política exterior "sin economía" rueda como la "rosa de los vientos" en busca de compensaciones que en algunos casos tiene signos de ida y en otros de contraste, sencillamente porque se agota en sí misma.

En el tema del Mercosur la política exterior encontró una expresión oportuna y favorable a la variable económica. Es sabido que este es uno de los temas que el gobierno de Menem reforzó y profundizó a partir de lo inaugurado por la política exterior de Alfonsín mediante el estrechamiento de las relaciones con Brasil en busca de mecanismos de integración física, económica y comercial. Durante el crecimiento de la relación bilateral con Brasil, el gobierno de Menem aunó esfuerzos, posturas y acuerdos con Itamaraty en el delicado asunto de la no proliferación nuclear. Por su parte, el nacimiento del Mercosur significó cerrar los avances generados desde el espíritu político del "Acta de Iguazú" de 1985 y, paralelamente, abrir un espacio regional guiado por la esperanza en el marco de un proceso en el cual las dificultades son moneda corriente.

En este trabajo no es posible un análisis de lo que da y quiere dar o no la política exterior brasileña con respecto al Mercosur, sobre todo desde el punto de vista de la dimensión política. Además este análisis necesariamente debe tener como unidad de información e interpretación la vinculación de Brasil con el Mercosur en general y con la Argentina en particular. En términos metodológicos y más amplios, el Mercosur es explicable a través de la variable relacional de Brasil con respecto a la Argentina y viceversa, pues los otros socios Uruguay y Paraguay forman la variable contextual, es decir por definición, en un espacio regional.

Lo que aquí señalamos sólo es la variable relacional de Argentina con referencia al Mercosur. De lo que se trata en esta relación es la posibilidad cierta de que Buenos Aires formule y presente políticas de refuerzo para el Mercosur. Como decimos, en su momento la política exterior argentina encontró en el Mercosur una contribución eficaz a la ponderación que hacía y hace de la variable económica. Ahora es el tiempo en el cual el Mercosur, más que respuestas pragmáticas de carácter circunstancial concernientes al ordenamiento económico y comercial, requiere de respuestas vinculadas a su consolidación política.

Es evidente, lo subrayamos una vez más, que los niveles de institucionalización del Mercosur son escasos, de la misma forma que las relaciones políticas intrarregionales no exhiben una intensidad considerablemente regular. Por otro lado, es sabido que la variante de la institucionalización es una condición necesaria pero no suficiente, en consecuencia es un capítulo aparte que merece una evaluación especial aunque no resulte ser del todo decisivo. Esto nos hace pensar que se impone el contenido político en la preparación de la agenda. Sobre lo que puede proponer la política exterior es posible manejar dos hipótesis centrales.

Una hipótesis es que no es necesario equiparar la dimensión política con la dimensión económico-comercial porque *lo deseable* puede tender a confundir *lo posible*. En esta dirección es conjeturable que una vez consolidadas las relaciones económicas y comerciales entonces sí es probable la hora de profundizar las relaciones políticas. Además de esta conjetura, se sabe que la totalidad de las actuales relaciones exteriores de

la Argentina está fundada en un bajo perfil político a expensas de la inserción económica internacional, con lo cual no habría necesidad ni razón para modificar esta opción de la gestión Menem en el caso particular del Mercosur.

Otra hipótesis -en cambio- es que esta experiencia regional es bien distinta de la que gestó lo que actualmente es la Unión Europea. En consecuencia, se enunciaría que el Estado y el poder político no pueden dejar al ámbito económico y comercial librado a sus propias reglas frente al imperio universal del mercado, por cierto desigual, sobre cuyos condicionantes el Mercosur poco o nada puede hacer. Se puede suponer que de la misma forma que en la dominación del mercado mundial los países ricos no han dejado de contar con el interés del Estado, los socios regionales sudamericanos requerirían de estrategias estatales para salvaguardar la esencia de la cooperación e integración, sobre todo por su carácter incipiente. En esta línea es especulable que la Argentina tiene más urgencias que Brasil por plantear "más política" en el camino comercialista del Mercosur, que no significa procurar "más Estado" en términos empresariales. De este modo la proposición es que la Argentina problematice el renglón de las relaciones políticas del Mercosur (por ejemplo cuando los roces económicos surgidos a propósito de los asuntos tanto de las exportaciones de automotores como del comercio del azúcar, merecieron una mediación del más alto nivel político para superar las diferencias técnicamente empantanadas) con el fin de reclamar una participación más activa y más estable de los gobiernos, léase del Estado, que no es precisamente de las burocracias.

El debate entre estas hipótesis acarrea numerosas consideraciones vinculadas a la formulación de la política exterior argentina desde los actuales fundamentos dados por el poder político hasta los estilos empleados por el mismo en el campo internacional. Sin ánimo de postular una tercera hipótesis que combine los atributos más favorables de cada una de las conjeturas, lo cual -por otra parte- se transformaría en un supuesto neutro no válido, es posible tener muy en cuenta las *condiciones* que determinan tales conjeturas.

Una de estas condiciones es la relación del bajo perfil político en el Mercosur para beneficiar la inserción económica de la Argentina en el mundo a través de esta estructura regional. Otra de las condiciones -en cierto modo opuesta a la anterior- es la importancia que tiene para la Argentina introducir términos políticos en el Mercosur en lo que hasta ahora sólo parece como relevante que es lo comercial.

En un caso estamos frente a una *condición actual*, y en el otro ante una *condición requerida*. La pregunta es hasta qué punto la política exterior puede procesar ambas condiciones. Esto significa cómo conservar el bajo perfil político tributario de la inserción económica y al mismo tiempo cómo plantear más política en el contexto del Mercosur. Pero más que resolver este enigma central es preferible el interrogante sobre qué pasaría de no darse esta combinación de condiciones. Tal formulación se relaciona con la necesidad de anticipar *situaciones negativas*, entre las que se pueden destacar las siguientes:

- Una posible crisis sectorial de magnitud probablemente resienta la estructura de cooperación que, para la Argentina, significaría un retroceso relativo en tanto no cuente con capacidades políticas para morigerar el impacto.

- La política exterior argentina todavía tiene más debilidades que fortalezas pues recién a partir de 1983 comenzó a cimentar una política estructural inspirada en la sociedad democrática y en la reestructuración económica. De modo que factores externos tanto a nuestro país como al proceso de integración, pueden ser determinantes en la paralización de las relaciones exteriores globales o bien en las relaciones intrarregionales.

- Una eventual tensión entre el poder político e intereses sectoriales nacionales tal vez ocasione espacios de

vulnerabilidad en el contexto de la participación en el Mercosur.

Estas posibilidades negativas están vinculadas a un concepto fundamental. En la estructura del Mercosur hay diferencias diversas entre los socios. Cada socio tiene un posicionamiento internacional distinto y cada uno decide políticamente en virtud de tal posicionamiento. Muchas de estas decisiones se relacionan con el esquema de integración. Es habitual señalar que una fuente de conflicto es cuando un socio adopta internamente una decisión o desarrolla una acción y otro socio no hace lo mismo. Es aquí donde se proyectan liderazgos o puntos de referencia en situación de bloque que a menudo generan relaciones aparentemente dispersivas. Lo contrario es que la fuente de conflicto o los espacios de tensión se discutan en el marco de la cooperación. En otras palabras que algunos socios no estén obligados a imitar a otro socio por lo que hace en su estructura doméstica, y que en su lugar cada socio desarrolle en el escenario de integración sus capacidades de gestión intrarregionales.

De todas las condiciones que determinan las hipótesis de la política exterior argentina con respecto al Mercosur es posible sugerir una alternativa relacionada con el criterio de establecer la agenda no económica. En primer lugar es importante subrayar la vinculación entre aquellas condiciones:

- El carácter *positivo* que tiene para la Argentina la pertenencia al Mercosur.
- La condición *actual* de la política exterior que es tener un bajo perfil político en este escenario regional por su trascendencia comercial, evaluada en términos propios y al mismo tiempo mundiales.
- La necesidad *requerida* de que nuestro país tienda a sostener su participación en el Mercosur a través de la politización del mismo.
- Las probables situaciones *negativas* de no poder contener o absorber perturbaciones y contrariedades derivadas de debilidades y vulnerabilidades tanto propias como del mismo Mercosur.

La vinculación entre estas condiciones abre la *alternativa* de que la Argentina haga propuestas de bases de entendimiento político en el seno del Mercosur. En estos tiempos el entendimiento político ha sido y es decisivo, pero es evidentemente precario. La cuestión es optimizarlo. Tal entendimiento depende de un contenido diferente al vinculado con lo que son las estructuras institucionales o los medios convencionales multilaterales. La clave política de este entendimiento, que conceptualmente difiere de lo que es un entendimiento económico y comercial, se relaciona con la dinámica de las funciones de la integración y con el proceso de toma de decisiones colectivas.

El Mercosur, y principalmente Argentina y Brasil, acuna tres valores sobre los que es posible deslizar las bases de entendimiento político:

- La cláusula democrática.
- La estabilidad económica y de mercados.
- La armonía sociocultural.

Estos supuestos de la realidad inciden fuertemente en la dinámica de la integración y en el proceso decisional, con lo cual la incorporación de los temas de la relación política en la agenda no económica del Mercosur es prevalente, y en esta posibilidad la política exterior argentina puede hacer el aporte más conveniente.

El tema fundamental de la relación política es todo lo que se refiere a la capacidad de iniciativa del Mercosur en el contexto internacional. Este es un objetivo común entre los socios del esquema regional. Empero para la Argentina -en particular- el tema político es que el conflicto, de cualquier índole, no atraviese por los "humores" circunstanciales, sino por la lógica de la gobernabilidad. Esta es una lógica de compromiso de la que difícilmente se puedan desvincular quienes están sometidas a ella. Por otra parte la lógica de la gobernabilidad es la reciprocidad sin perder la identidad política, con lo cual la negociación, la coordinación o la concertación, por citar algunos mecanismos de la dinámica de la integración y de su proceso decisional, desalentarían el desentendimiento, la indiferencia y hasta la disociación en el clima regional.

A modo de conclusión

En esta conclusión evitamos condensar lo más importante de cada uno de los aspectos desarrollados a lo largo del trabajo. En su lugar preferimos organizar el supuesto de partida del presente trabajo. Este supuesto es que nuestro país puede proponer un cambio en el tipo de relación política dentro del Mercosur. La política exterior tiene los recursos para cumplir con tal propósito.

Lo que moviliza esta posibilidad es la necesidad de tener una respuesta al problema de las tensiones y de los conflictos, inevitables y propios, del funcionamiento y de la expansión de la formación regional. Lo importante es diferenciar que una cosa es el problema y otra es la necesidad. El problema viene dado por cuestiones de marchas y de contramarchas intrarregionales. Muchas veces tal problema no es querido colectivamente pero está impuesto y forma parte de la realidad. El desconocimiento o la resolución circunstancial del problema no es la superación completa del mismo. Entonces la necesidad es dar una respuesta más profunda y consistente. La respuesta se *construye* desde niveles de relación política porque el Mercosur es, básicamente, un proceso político central. En otras palabras: frente a las discordias comerciales o de otra índole comunes a la naturaleza y a las prácticas del esquema de integración, vale la relación política para sus tratamientos y soluciones.

Es importante estimar la agenda económica y comercial del Mercosur como exponente vital de lo que es en la actualidad y potencialmente hablando. Pero también es importante sostener una agenda no económica y comercial, no sólo por efecto de acumulación de las relaciones intrarregionales de carácter laboral, migratorio, educativo, sanitario, protección del medio ambiente, derechos humanos, etc., sino también por la impronta de integración que tiene el Mercosur, la cual demanda temas vinculados a las bases y a los niveles de entendimiento político.

Uno de los temas principales que la política exterior argentina puede plantear en esta agenda no económica y comercial, se conecta con el proyecto de sistematizar y dinamizar la relación política dentro del Mercosur.

Esto se relaciona con la capacidad de los gobiernos, de cada poder público, de "hacer política", de generar, de acordar y de resolver lo que muchas veces las burocracias retardan, las corporaciones dificultan y las tecnocracias inhiben. La relación política, de la misma forma que las relaciones de mercado, tiene sus propias reglas de juego, y en este sentido la tensión y el conflicto son absorbidas por tales reglas. Siguiendo esta premisa el proyecto de la política exterior de nuestro país consistiría en explicitar, por un lado, qué temas son relevantes y sensibles, cuya posibilidad conflictiva afectaría la dinámica de las funciones de la integración, y por otro lado, cuáles son los mecanismos o procedimientos para superar tal posibilidad.

Referencias bibliográficas

DABAT, A. (1994) La coyuntura mundial de los noventa y los capitalismos emergentes, *Revista de*

Comercio Exterior, 44:11, pp.939-949

DALLANEGRA PEDRAZA, L. (1995) Mercosur: política exterior de Argentina y Brasil, *Revista Signos*, 28, pp.95-102

DE RIZ, L. (1997) Mercosur y políticas sociales, *Síntesis*, 11

DI TELLA, G. (1992) Palabras de cierre, en Varios Autores, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Bs.As.: Gel

DOUGHERTY, J. y PFALTGRAFF, R. (1992) *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Bs.As.: Gel

FERNANDEZ, J.A. (1993) Europa: la hora de la educación y de la cultura, *Cuadernos de Pedagogía*, 211, pp.8-15

GALLART, M.A. y o. (1994) *La educación para el trabajo en el Mercosur: situación y desafíos*. Washington: OEA.

GARRETON, M.A. (1994) Transformaciones de la sociedad y de los actores sociales ¿hacia una nueva problemática en América Latina?, *Revista Paraguaya de Sociología*, 91, pp.243-254.

GARCIA DELGADO, D. y o. (1992) *Algunas reflexiones sociopolíticas sobre microemprendimientos y sectores populares: el caso argentino*. Bs.As.: SCC.

GRANDI, J. y SCHUTT, D. (1997) El Mercosur en 1997: ¿consolidación o incertidumbre?, *Relaciones Internacionales*, 12, pp.39-52

HUNTINGTON, S. (1997) *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Bs.As.: Paidós

KEOHANE, R. y NYE, J. (1988) *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Bs.As.: Gel

KEOHANE, R. (1988) *Después de la hegemonía*. Bs.As.: Gel

MARMORA, L. y CASSARINO, M. (1997) Las migraciones y su tratamiento institucional en el Mercosur, *Relaciones Internacionales*, 12, pp.173-188

MIRANDA, R.A. (1994) Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem, *Relaciones Internacionales*, 7, pp.101-111

MONETA, C. (1994) El proceso de globalización: percepciones y desarrollos, en Varios Autores, *Las reglas del juego*. Bs.As.: Corregidor

OFFE, C. (1988) *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.

PEREZ VICHICH, N. (1997) Mercosur: la libertad de circulación de trabajadores en debate, *Relaciones Internacionales*, 12, pp.163-172

SOARES de LIMA, M.A. (1994) Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña, *América Latina/Internacional*, 1:2, pp.27-46

TOMASSINI, L. (1992) *La política internacional en un mundo posmoderno*. Bs.As.: Gel.