

Reflexiones a diez años del Tratado de Asunción

*Por Horacio Chighizola**

Los cambios producidos en la década de los ochenta, tanto a nivel internacional como regional, abrieron el camino a una nueva relación con Brasil. El restablecimiento de la democracia permitió instaurar el diálogo como instrumento principal para el tratamiento de los temas bilaterales y buscar la complementariedad para encarar los desafíos de la nueva etapa. La terminación de la guerra fría simbolizada en la caída del Muro de Berlín obligó a los países a replantear sus relaciones, dejando de lado las hipótesis de conflicto y creando nuevas condiciones para la colaboración en todos los campos.

Existía también un replanteo sobre las posibilidades de continuidad del modelo de desarrollo latinoamericano basado en la sustitución de importaciones. El mundo estaba avanzando hacia una mayor integración, apoyándose en la liberalización de los mercados de capitales y en nuevas tecnologías. Las negociaciones de la Ronda Uruguay, lanzadas en 1986, constituían el prolegómeno de intentos serios para modificar el GATT y crear nuevas reglas en el comercio internacional y las inversiones.

Las fronteras constituían una barrera al crecimiento económico y había necesidad de ampliar el espacio para promover la

* Vicecanciller de la República Argentina.

expansión de las empresas y modernizar el aparato productivo para insertarse en la economía mundial con mejores posibilidades de éxito. La mutación en el escenario internacional favoreció los impulsos integracionistas en América del Sur. El efecto demostración generado por la exitosa experiencia de la Comunidad Económica Europea y las negociaciones de los EE.UU. con México y Canadá para conformar una zona de libre comercio fueron un fuerte impulso para el inicio de las conversaciones con Brasil para la formación de un mercado común.

A principios de la década del noventa la región precisaba redefinir su papel en el escenario que ofrecía la globalización, para lo cual era necesario tener una economía más abierta y eficiente para estar en condiciones de competir con las industrias de terceros países. El regionalismo era la política de la nueva década para poder ubicarse en la economía mundial; era la alternativa válida para acotar la incertidumbre y definir el patrón de especialización que permitiera mejorar la eficiencia global del aparato productivo.

La firma del Tratado de Asunción en 1991 constituyó la mejor respuesta a la nueva situación internacional. A diferencia de los esquemas precedentes en América Latina, planteó la reducción de los aranceles entre los cuatro países en un lapso de cuatro años, lo cual obligó a rápidos ajustes estructurales para hacer frente a la competencia múltiple. Esta rápida integración tuvo un costo muy alto para algunos sectores, que no pudieron enfrentar la competencia y que pasaron desapercibidos en ese momento por la rápida expansión de la economía argentina, durante los primeros cuatro años del proceso de integración.

El proceso de apertura trajo una reasignación de los recursos en favor de las ventajas comparativas de cada país. Esto es una consecuencia inevitable de una mayor competencia, en donde logran sobrevivir las empresas que están en mejores condiciones de adaptarse a la nueva situación. Quizás no pudieron preverse con la necesaria anticipación los ajustes y los cambios

REFLEXIONES A DIEZ AÑOS DEL TRATADO DE ASUNCIÓN

en la estructura productiva porque la dinámica del proceso político definió sus propios tiempos. No obstante, el MERCOSUR pudo transitar sin cuestionamientos la primera etapa hasta la primera crisis financiera internacional desatada por la cesación de pagos de México.

I. Un proceso exitoso

En la fase inicial, el proceso de integración mostró una dinámica espectacular. La reducción anual de los aranceles a las importaciones entre las economías del bloque tuvo un impacto inmediato en los flujos de comercio e inversión: la tasa de crecimiento del comercio intrazona se incrementó año tras año en la primera mitad de los noventa. El crecimiento de los países miembros satisfizo también los criterios del llamado "regionalismo abierto", es decir que creó comercio en lugar de desviarlo. El comercio intrazona aumentó su participación relativa en el total, en un contexto de expansión de los intercambios con todas las regiones.

El comportamiento virtuoso del proceso de integración en los primeros años se debió a la coincidencia de circunstancias favorables internas y externas. La estabilización de las economías de Argentina y Brasil, así como el aumento en el ingreso real que siguió en ambas, confirieron el marco de certidumbre necesario para que proliferaran las oportunidades de negocios entre las economías vecinas y aumentaran sostenidamente los flujos de consumo e inversión. Paralelamente, el flujo de capitales hacia el interior del bloque alimentó el comercio al permitir que la absorción doméstica fuera mayor que la producción y el ingreso.

En la segunda mitad de la década del noventa el contexto internacional se revirtió. Las crisis financieras internacionales se sucedieron, encareciendo el costo del endeudamiento para las

economías emergentes. Primero México, después las economías del sudeste asiático, Rusia y recientemente Turquía padecieron la brusca interrupción del financiamiento de sus déficit en balanza de pagos. A los problemas generados por la baja en los precios de las *commodities* y la reversión de los flujos de capitales, se agregó un problema de precios relativos en el

El proceso de apertura trajo una reasignación de los recursos en favor de las ventajas comparativas de cada país.

MERCOSUR, dados el fortalecimiento del dólar y la adopción creciente de tipos de cambio flotantes en el mundo.

A principios de 1999 Brasil sufrió una presión especulativa sobre su moneda y decidió devaluar el Real, lo cual alteró notablemente los precios relativos entre los países miembros. A este efecto precio se sumó un efecto ingreso adverso debido a sendas recesiones que afectaron a las economías del bloque, dando como resultado una abrupta disminución del comercio intrazona en los años 1999 y 2000.

La crisis disparada por la devaluación del real desnudó las falencias del proceso de integración: imperfecciones de la Unión Aduanera, incumplimientos de los Estados Partes, falta de incorporación de normativa MERCOSUR en la legislación interna y la ausencia de legislaciones armonizadas claves para el desenvolvimiento del comercio intrazona. La recesión y los bajos precios de las materias primas en los mercados internacionales despertaron fuertes tendencias proteccionistas con el ánimo de desandar el camino recorrido desde 1991.

II. El relanzamiento

La asunción del Dr. de la Rúa, en diciembre de 1999, coincidió con el inicio de la Presidencia Pro Tempore de Argentina en

REFLEXIONES A DIEZ AÑOS DEL TRATADO DE ASUNCIÓN

un momento crítico del MERCOSUR. En ese contexto, el gobierno nacional se empeñó en fortalecer la integración y recomponer la matriz de intereses comunes con los demás socios del bloque.

La Cumbre de Buenos Aires, en junio de 2000, coronó exitosamente un semestre de arduo trabajo, con la definición de los ejes centrales del "Relanzamiento del MERCOSUR": el acceso al mercado regional; el disciplinamiento de los incentivos a la inversión, producción y exportaciones; la revisión del arancel externo común; el sistema de solución de controversias; la coordinación de políticas macroeconómicas y las relaciones externas.

Sin embargo, debe reconocerse que este rumbo, ratificado en la Cumbre de Florianópolis de diciembre pasado, apunta básicamente a recomponer la Unión Aduanera, pero no avanza aún en los temas propios de una integración más profunda, en dirección hacia el mercado común, constituyendo éstos la tarea pendiente de realización.

III. Hacia el mercado común

Las obligaciones que tienen por delante los socios del MERCOSUR exceden al mero perfeccionamiento de la Unión Aduanera, puesto que el Tratado de Asunción establece como objetivo final la construcción de un Mercado Común.

Se impone entonces la necesidad no sólo de superar una situación dilatoria en un contexto interno e internacional desfavorable, sino también de dar al MERCOSUR los elementos indispensables para que preserve su propia identidad, en particular frente a la dinámica del proceso de integración hemisférico del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Esto hace imprescindible una reflexión sobre la situación actual y las perspectivas futuras, en particular sobre el modo de

avanzar en la construcción del mercado común, en donde los distintos actores económicos puedan competir en condiciones similares.

Para aproximarse al objetivo enunciado, es menester tratar aspectos de gran complejidad en el proceso de integración, algunos que ya son objeto de negociación –servicios, compras gubernamentales, circulación de personas y movilidad de capitales– y otros cuya consideración debe iniciarse rápidamente.

Entre estos últimos, cabe destacar la armonización de las políticas tributarias que afectan el comercio intrazona y la coordinación de políticas en los sectores industrial y agropecuario, para lograr una distribución eficiente de los recursos productivos y evitar conflictos sectoriales. En el plano institucional, debe adecuarse el sistema de toma de decisiones para asegurar la eficacia de los instrumentos comunes, así como establecer un régimen perfeccionado de Solución de Controversias para dar transparencia, seguridad jurídica y sentar las bases de una jurisprudencia MERCOSUR.

Finalmente, a partir de un compromiso inequívoco con la integración, nuestros países deberían impulsar las reformas legislativas necesarias para introducir la dimensión regional en los ordenamientos jurídicos internos y posibilitar, para algunas cuestiones, la aplicación directa de la normativa emanada de los órganos decisorios del MERCOSUR.

IV. Un balance más que auspicioso

El Tratado de Asunción dio forma a un proyecto ambicioso de vastas implicancias económicas, sociales y políticas. La conformación del MERCOSUR le reportó a la Argentina muchos beneficios, al igual que a los demás Estados Partes.

En primer lugar, el MERCOSUR se nutre de la alianza estratégica entre Argentina y Brasil y la revitaliza, lo que es crucial

en términos de estabilidad política y constituye un aporte invaluable a la paz, la democracia y la vigencia de las instituciones en la región.

En segundo lugar, el formidable incremento de los intercambios motivado por el MERCOSUR no sólo merece ponderarse a nivel cuantitativo, sino también en términos cualitativos, dado que el patrón de especialización del comercio intrazona es más sofisticado si se lo compara con el patrón de especialización comercial del comercio con las economías de extrazona. En efecto, los países del MERCOSUR comercian entre sí una mayor proporción de manufacturas de origen industrial (MOI) que con el resto del mundo y, además, éstas son más intensivas en tecnología que las MOI exportadas extrazona.

En tercer lugar, el MERCOSUR es un bloque abierto al mundo que ha mostrado en la conducción de sus relaciones externas una vocación aperturista. Ejemplos de ello son los acuerdos de libre comercio con Bolivia y Chile y las negociaciones en curso, principalmente en el marco del ALCA, con la Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones, México y Sudáfrica.

La integración con los demás Estados Partes reviste un carácter prioritario en la política exterior argentina, porque más allá de los inconvenientes coyunturales, existe el convencimiento de que se trata de la mejor alternativa para promover el desarrollo económico, mejorar la inserción internacional y potenciar la capacidad negociadora con posiciones comunes frente a terceros.

A diez años del Tratado de Asunción, el MERCOSUR se encuentra en una instancia decisiva, que moldeará su identidad en las próximas décadas. La República Argentina está decidida a profundizarlo y avanzar decididamente en la conformación de un verdadero Mercado Común del Sur.

Sobre la dirigencia política del Brasil

Por José Luis de Imaz*

Tras su elección como Presidente de la República, Fernando Enrique Cardoso, hizo su primera visita pública a la Argentina. En una entrevista televisiva le interrogaron sobre el futuro de las privatizaciones. El Presidente respondió: *“ni todas, ni pocas, Brasil es así y allí todos lo entendemos. Pediremos el 100% de privatizaciones, nos responderán con el 0. En definitiva la transacción será por la mitad. Ni todo lo que queríamos, ni todo a lo que se oponían. Porque de antemano la clase política del Brasil sabe que todo proyecto se parte por la mitad”*.

Estas líneas no serán otra cosa que una disquisición, inevitablemente parcial, vale decir limitada, para el tema que nos preocupa.

La Gran Lusitania

Cuarenta años atrás, caminando por Las Heras con el que por entonces era sólo mi colega sociólogo, Fernando Henrique Cardoso, éste, a la vista del barrio que se extiende entre Las Heras y Pueyrredon hasta los paredones de la Embajada Británica, me hablaba de las ventajas urbanísticas de los períodos de decaden-

* Director del Doctorado en Sociología (UCA).

JOSÉ LUIS DE IMAZ

cia. A la inversa, me decía, el boom económico brasileño ha traído en San Pablo tal especulación inmobiliaria que las casas con tradición se derrumban y en su lugar sólo nacen cubos de cristal y aluminio. Proseguimos aquella charla sobre uno de los temas que a mi más me escuece: el de la influencia lusitana en la cultura brasileña. Fernando Enrique Cardoso –por aquella época marxista y sartreano– la negaba. Ahora, hace tres años, juntamente con el Presidente de Portugal, Soares, redactaron un libro a dos voces llamado *El mundo en portugués*, donde sostuvo una posición contraria a aquella original.

En efecto, si Brasil es una excepción en Latinoamérica, es sin duda, por parcialmente recipiendaria de un modo de ser genuinamente portugués. Brasil realizó sus tres más grandes transformaciones sin costo de sangre, pasó del reinado de Portugal, Algarbes y Brasil, al Brasil independiente, de ser el último país esclavócrata del mundo a otro de libres nominales también sin costo de sangre, y de Imperio a República, con el mismo resultado.

Por cierto que se podrá decir que en este país sin héroes ecuestres, sable en mano, hubo algunos mártires previos a la Independencia. Fue el caso de Tiradentes, pero este dentista mineiro pagó anticipadamente con su vida lo que muchos años después ocurrió sin ninguna otra muerte. Por cierto también que tras la caída del Imperio hubo una sublevación mítico-popular en el Nordeste. Pero la dura experiencia de Canudos y la muerte de “O Conselheiro” constituyeron un evento muy ulterior y localizado al cambio de régimen.

He aquí la impronta inconsciente de un Portugal, donde, en el ruedo no se mata al toro, y de un país que en abril de 1975 produjo una revolución que derrocó a un gobierno de larga duración, con unas fuerzas armadas que llevaban claveles en la punta de sus fusiles, y en las torteas de los tanques.

Portugal ha sido la experiencia imperial más curiosa del mundo. Con un mínimo de potencial en el siglo XVI (tenía ape-

nas un millón de habitantes, con solo un diez por ciento de alfabetos) alcanzó una expansión marítima incomparable (no sólo en el Brasil, sino también en las Islas de Cabo Verde, el Golfo de Guinea, Angola, Mozambique, Goa en la India, la isla que después sería Ceylan, Macao y el Timor).

El año pasado pude participar en la Universidad Tecnológica de Lisboa de un Seminario dedicado a los Quinientos Años del Descubrimiento del Brasil. En aquella ocasión el Embajador de Portugal en el Brasil, tras referirse a la unánime adhesión gubernativa y a la jugarreta mediática de haber difundido

unas fotos preparadas de indígenas brasileños tirando flechas en la playa, en dirección al mar, terminó sus palabras con una enfática exhortación: *“No tenemos nada de qué arrepentirnos, no tenemos nada de qué arrepentirnos, no tenemos nada de qué arrepentirnos”*. Yo pensaba para mis adentros que ocho millones de africanos llegaron como esclavos a los puertos del Nordeste, y que aunque hubiera sido uno solo, ya esto era suficiente.

En el almuerzo subsiguiente a esa primera sesión del Seminario, tenía a mi derecha a la Secretaria del Centro de Estudiantes de Ciencias Políticas, organizadores del evento. Y le pregunté: *“Quisiera saber, para tu generación entre el extremo de la denigración y el de la apología, ¿dónde se ubican?”*. “Mira —me contestó— *toda expansión imperial y toda presión cultural se hace con un inevitable margen de coacción. Nosotros pensamos que, en comparación, Portugal fue mínima a nivel universal*”.

Portugal, a lo largo de su historia sacó fuerzas de flaqueza y si sus “mocedades” perecieron en los desiertos de Alcázarkivir, los sucesores del Rey Manoel, con Enrique El Navegante a la

Si Brasil es una excepción en Latinoamérica, es sin duda, por parcialmente recipiendaria de un modo de ser genuinamente portugués.

JOSÉ LUIS DE IMAZ

cabeza, resolvieron hacer de Portugal un país esencialmente marítimo. Eso les permitió a sus carabelas redescubrir Etiopía antes que ningún otro país europeo, y hasta llevar a Francisco Javier al corazón de Japón. La habilidad de Portugal fue la de concretarse en un país costero; sus herederos mestizos (los Bandeirantes, por ejemplo) fueron los que se expandieron tierras adentro. Así, quien firmó Tordesillas, no conoció límites hacia el Oeste.

Sólo la descolonización de los años '60 del siglo pasado encontraron desubicada a Portugal, enfrentando una lucha sin merced y sin porvenir. Después, los militares victoriosos en la Metrópoli en abril de 1975, llegaron a la descolonización posible.

Ese fue el mismo Portugal que, destruidos sus barcos por los bucaneros holandeses, reemplazó su total autonomía decisoria por un ingreso al tutelaje británico. Por entonces, la idea de que si no puedes ser mejor, tienes que ser el mejor amigo del mejor, fue imponiendo su camino.

Brasil, heredero impoluto de esta tradición, llegó a subsumir todo lo que en otros contextos hubiera resultado incompatible. Pero, el Jorge Amado, miembro del Comité Central del Partido Comunista, fue y es al mismo tiempo "*Pai Do Santo*" de un culto afrobrasileño, y Luis Carlos Prestes, Secretario General del Partido Comunista, y a la vez Teniente de Reserva del Ejército, mes a mes cobraba en el Ministerio de Defensa su haber de retiro. Esta compatibilización de lo opuesto, a nivel mundial, sólo es factible en el Brasil. El Gobierno Militar que por años estableció una dictadura en el Brasil, mensualmente también depositaba en las cuentas bancarias de sus exiliados el haber jubilatorio que les correspondía.

Si la Filología nos abre caminos analíticos, la riqueza de algunos vocablos tiene mucho que decir sobre las características de un pueblo. No hay sinónimos más ricos ni expresivos que todos aquellos que como *saudades*, *lembranças* y *nostalgia* expre-

SOBRE LA DIRIGENCIA POLÍTICA DEL BRASIL

san estados de ánimo, muy lusitanos, muy brasileños también. Según sostenía el Profesor Helio Jaguaribe, cuando durante más de setenta años, España y Portugal constituyeron un solo Estado, hablando una sola lengua, los poetas lusitanos expresaban su lírica en lengua portuguesa, pero preferían el castellano para relatar su épica.

No se puede entonces hablar de una dirigencia política brasileña, ignorando esta capacidad heredada para la transacción posible.

Un lugar en el mundo

La creación de Brasilia, aparte constituir una revolución arquitectónica, tuvo como resultado aislar a la dirigencia política del ruido de la ciudad.

En efecto, lejos de una Guanabara donde la agitación popular precedió y sucedió al suicidio de Vargas, y lejos de un San Pablo donde se vive la hesitación bursátil y financiera, el abra de paz que es Brasilia constituye un lugar ideal para que la clase política se encuentre y piense en términos nacionales. Todos los fines de semana los aviones parten abarrotados de Brasilia, con destino a todas las grandes ciudades. Queda el sosiego, y las posibilidades de diálogo, para los que quedan.

Quienes conocieron al Fernando Enrique Cardoso universitario, les cuesta comprender a este ex ideólogo capaz de llegar a la Presidencia, con algo más que el voto social demócrata de São Paulo, sino también en alianza con los liberales del Nordeste, vale decir con la oligarquía del país. Y, sin embargo, quienes esto reflexionan suelen olvidar que, entre el Cardoso Presidente y el Cardoso universitario, hubo un interregno de varios años en que este dirigente fue senador.

Pues bien, en Brasilia, en ese ambiente recoleto se elabora mejor una cultura senatorial, propensa a la transacción y al

JOSÉ LUIS DE IMAZ

acuerdo. Cardoso fue un fruto de esa cultura que acabó con el marxista sartreano.

Tal vez no exista en el mundo una capital tan paradigmática como Brasilia, equilibrio de regiones, edén para el acuerdo.

La formación universitaria

Henry Kissinger recuerda en sus memorias que el momento cenital del futuro dirigente es el que transcurre con la reflexión universitaria. Que es en ese ámbito donde se elabora el bagaje de ideas. Después, el hombre público, que durante su gestión pierde caudal intelectual, lo que aprende es cómo tomar las decisiones. O sea, que hay un momento para reflexionar sobre el adónde, y otro para sacar fruto de la experiencia.

La vida universitaria brasileña, expandida en universidades públicas y privadas a lo largo de todo el país, se centra sin embargo en las Universidades Paulistas. Al menos en Ciencias Sociales y Políticas, el 80% del producido investigativo es paulista.

En estos dominios San Pablo conoció durante décadas la influencia del Profesor Florestan Fernández, quien brasileñizó al marxismo. Fernando Henrique Cardoso, entre otros de sus discípulos, pero sin duda el más célebre, realizó su tesis doctoral sobre el conflicto de razas en Rio Grande Do Sul. Conflicto, pues, como motor de la historia, pero étnico y no clasista.

El sistema universitario brasileño se centra en la calidad de los doctorados. Cada año se disciernen las becas a los doctorandos en función de sus proyectos. Estas becas en la actualidad alcanzan a los mil dólares mensuales. Toda la investigación se espera de ese momento. Toda la reflexión sobre los grandes temas nacionales puede satisfacerse en esa única oportunidad de estudio de problemas.

SOBRE LA DIRIGENCIA POLITICA DEL BRASIL

No existe en Brasil una Escuela Nacional de Administración (E.N.A.) de la magnitud de la francesa, pero sus hombres públicos han pensado a partir de las mismas grandes universidades, y desde un sentido patrio incomparable.

Las ventajas del exilio

Todo depende de dónde y en qué contexto tengan que exiliarse las dirigencias políticas. Porque éstos pueden ser los excepcionales momentos de enriquecimiento intelectual y vivencial, o de desperdicio de circunstancias. Los hombres públicos chilenos que, bajo Pinochet tuvieron que exiliarse, poblaron España, Francia, Holanda y Alemania. En esos países, donde fueron tutelados por las grandes fundaciones alemanas, bajaron todos sus decibeles y aprendieron sobre la realidad. Los ideólogos socialistas devinieron socialdemócratas y aprendieron que sólo en democracia podían llevar a cabo sus proyectos. Cuando volvieron a Chile ya habían encontrado la solución posible. Las fundaciones Friedrich Ebert y Konrad Adenauer, que los financiaron en el exilio, los auspiciaron con el Gobierno de la Concordancia.

Los brasileños que debieron exiliarse se dispersaron por muchos países. No deja de ser significativo que varios de ellos confluyeran como técnicos en CEPAL (Comisión Económica para América Latina), donde pudieron adquirir una visión regional y otra sobre los límites de las autonomías.

Hasta ese momento era muy frecuente en los sectores dirigentes de Brasil sostener que "Brasil es diferente", se supone que de América Latina, pero desde entonces, por causa de un gobierno militar y del aprendizaje económico de la región, supieron verse en América Latina, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso y Celso Lafer, entre otros, aprendieron a pensar regionalmente. MERCOSUR es una de sus consecuencias.

JOSÉ LUIS DE IMAZ

El pensamiento que así se elaboró, pasados los estertores ideológicos, resultó realista, heredero de una tradición sin par en el análisis de los intereses nacionales. El Barón de Rio Branco fue, sin duda, el paradigma, pero no una excepción sino el fundador de una escuela.

Rio Branco era un mal alumno de la Facultad de Derecho y un joven de vida airada. Gracias a su padre y no a méritos propios fue designado Cónsul en Gran Bretaña. Desde Liverpool, sin duda las “saudades” lo impulsaron a convertirse en un estudioso de la geografía, la flora y la fauna del Brasil.

No dejó biblioteca inglesa por hurgar en este tema, ni, por sus destinos ulteriores en París, Berlín y San Petersburgo, de hacer otro tanto con las bibliotecas de esos países.

Este hombre del Imperio fue un fiel servidor de la República. Vuelto a Río de Janeiro, se confió a su ciencia —entonces todavía no a su experiencia— la solución de todos los conflictos limítrofes. Quién extendió a 8.000.000 de kilómetros cuadrados la superficie de su país, procedió siempre empíricamente.

Cuando con Argentina se debatió la frontera misionera, Estanislao Zeballos abarrotó a los árbitros norteamericanos con sus referencias al Derecho Romano y al Código Napoleónico, con más los Tratados de Paz de Lisboa, San Idelfonso y París entre España y Portugal. Rio Branco contestó con mapas solamente. Sabedor de que los árbitros norteamericanos, formados en los casos de la ley anglosajones, sólo entendían la experiencia del *uti possidetis*, centró su argumentación en la ocupación histórica y logró que un corresponsal en España le hiciera llegar, desde el Archivo de Simancas, el plano español que más necesitaba.

Rio Branco fundó una escuela de servidores públicos, a partir de estas premisas, para enfrentar los problemas limítrofes:

- a) La negociación, previa exhibición pública de la fuerza (como hizo en el caso de la frontera boliviana y en el de la peruana).

SOBRE LA DIRIGENCIA POLÍTICA DEL BRASIL

- b) Discutir sobre planos y geografía, no con argumentos jurídicos.
- c) Auspiciar árbitros norteamericanos y no ingleses, que siempre reclaman algo para Gran Bretaña.

Casi todo el siglo XX brasileño se basó en la premisa de ganarse la amistad del país más fuerte del continente, aplicando algo así como el piloto automático con relación a los intereses de Estados Unidos. Más allá del circunstancial interregno “nacionalista” de Goulart, el gobierno militar que lo depuso se trazó objetivos nacionales claramente perfilados: energía hidroeléctrica, la carretera de la selva para unir el país, la prioridad a la industria aeronáutica, la investigación nuclear en acuerdo con Alemania y la reserva nacional de la computación. Esto último, sin duda, fue la más disfuncional de sus actividades, ya que generó retraso tecnológico.

La consolidación del MERCOSUR fue también la expresión de un realismo, que en este caso fue compartido por la Argentina. Pero la factura del MERCOSUR que conocemos —más allá de lo estrictamente económico— es fruto del realismo del país más fuerte: no existe todavía un genuino derecho comunitario y Brasil se niega a una estructura jurisdiccional supranacional.

Todo hace suponer que el enfrentamiento del tema de ALCA también va a expresar el realismo de los sectores dirigentes del Brasil, conscientes de que una apertura indiscriminada podría significar la quiebra definitiva de la industria paulista, y que sólo una acción mancomunada podría producir efectos más controlables, en una Argentina donde la quiebra paulista provocaría una presión demográfica y popular sobre sus fronteras, de toda una población carente de trabajo.

De la Cancillería Brasileña depende la Fundación Alexandre de Gusmão, cuyo Instituto de Pesquisa es el organismo académico superior para el estudio de adónde se va y cómo se va. Este Instituto convoca a Seminarios periódicos para estudiar la mar-

JOSÉ LUIS DE IMAZ

cha. En el de Agosto de 1997 (en que tuvieron la gentileza de invitar al Consejo Argentino de Relaciones Internacionales) participaron aparte los Embajadores con destinos relevantes (entre ellos Celso Lafer, por entonces en la OMC) a economistas, politólogos de nota, responsables de medios, al General y Geógrafo Comandante de Operaciones del Ejército, a un representante de la Conferencia Episcopal, al Secretario General de la Presidencia, Senadores y dirigentes del Partido dos Trabalhadores, etcétera.

Por cierto que toda esta expectativa de reflexión y eficacia internacional corre apareada con un sistema político de regiones feudales, una Constitución que al normativizarlo todo aherra la acción política, y una moral pública que, en el mejor de los casos en materia de corrupción, ubica la dirigencia política Brasileña apenas por encima de la media latinoamericana.

El Mercosur como Objeto Político No Identificado

Por Enrique S. Mantilla*

I. Introducción

Isiah Berlin sostenía: “Tenemos que aprender a distinguir el ‘verdadero’ curso de los acontecimientos de los sueños, fantasías y ‘racionalizaciones’ que construimos inconscientemente para nuestro consuelo y diversión, ya que aquellos pueden confortarnos por un período de tiempo, pero al final nos traicionarán cruelmente”¹.

Tal vez, esa tarea no sea fácil al tratar de evaluar el proyecto del Mercosur, ya que es muy difícil separar el efecto Mercosur de cambios sustanciales que se produjeron en otras áreas como la convertibilidad, la desregulación, las privatizaciones, para mencionar solamente el caso argentino.

Lo que sí podemos hacer es realizar una pregunta: ¿es coherente lo que han expuesto los Estados Partes del Mercosur en el Comité de Comercio y Desarrollo de la Organización Mundial del Comercio, y la realidad de sus prácticas al tomar decisiones en el Mercosur?

Gerente General de la Cámara de Exportadores de la República Argentina.

1. ISIAH BERLIN, *Cuatro Ensayos sobre la Libertad*, “La inevitabilidad histórica”, Madrid, Editorial Alianza Universidad, España, 1º reimpresión, 2000, pág. 131.

Esta pregunta nos parece pertinente para medir el grado de “confiabilidad” del proyecto para terceros Estados y para los ciudadanos de los países del Mercosur, que de esa forma pueden tener un instrumento que les permita analizar, desde esa situación, cuál es la capacidad de sus dirigentes para llevar adelante un proyecto lanzado en 1991, mediante el Tratado de Asunción.

Dado que las empresas son centro de decisión económica autónomos y, por lo tanto, deben realizar cálculos para justificar sus iniciativas, el valor de la confianza en el proceso del Mercosur incidirá en la tasa de rendimiento que exigirán a sus proyectos.

II. Status del Mercosur a la luz del GATT-94

Los Estados Partes del Mercosur tienen una percepción sobre el mismo que no se ajusta a la realidad y que ha sido presentada multilateralmente en la Organización Mundial del Comercio de la siguiente manera:

- i) En 1995 se anunció el establecimiento de la Unión Aduanera (Imperfecta): *“El Mercado Común del Sur, Mercosur, es una Unión Aduanera a partir del 1° de Enero de 1995 por decisión soberana de sus cuatro Estados Partes, plasmada en las decisiones firmadas en Ouro Preto, en Diciembre de 1994”* (WT/COMTD/1 — 3.4, 2/5/1995).
- ii) En 1997, se afirmó que la Unión Aduanera estaría instalada con toda su intensidad en el año 2000 año en que sería perfecta: *“El representante de la Argentina respondiendo a la pregunta hecha por Corea con relación al apartado c) del párrafo 5 del Artículo XXIV, dijo que estaba de acuerdo en que el artículo tenía que interpretarse de manera estricta. Dado que la unión aduanera entraría plenamente en funcionamiento en el año 2000, podía considerarse que las partes habían cumplido este artículo”* (WT/COMTD/1/Add.12 — 34, 5/6/1997).

EL MERCOSUR COMO OBJETO POLÍTICO NO IDENTIFICADO

En función de lo cual se ha afirmado:

AFIRMADO EN LA OMC	REALIDAD
<p>OMC pregunta: “De conformidad con lo dispuesto en el Tratado de Asunción, ¿puede cada uno de los Estados Partes del Mercosur concluir por separado tratados preferenciales recíprocos con otros países, zonas de libre comercio o Uniones Aduaneras?”</p> <p>Mercosur: Respuesta: “La conformación del Mercosur presupone que los acuerdos comerciales preferenciales con terceros deben ser negociados por los países miembros en conjunto”. (WT/COMTD/1/Add.2, 9/10/1995).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados Partes han firmado unilateralmente acuerdos preferenciales en el marco de la ALADI (México, CAN). La Decisión Mercosur / CMC / Dec. N° 32/00 permite firmar acuerdos unilaterales en el marco de la ALADI hasta el 30/06/2001. En el caso CAN y México si no se llegara a un acuerdo a Diciembre de 2001, se mantendrán las preferencias vigentes hasta el 30/06/2003. • De hecho, todavía no hay un AEC “comunitario” sino cuatro aranceles nacionales. • A partir de 1995 se siguen realizando acuerdos de preferencias comerciales unilaterales por parte de los Estados Partes, con México o con la CAN. • Los acuerdos de adhesión de China a la OMC fueron negociados unilateralmente, con lo cual se perdió poder de negociación como Mercosur. • En el ALCA, la presidencia de las comisiones son ejercidas por países y no como Mercosur; y no hay

claridad (ver Declaración del Canciller de Uruguay) si existirá una postura única Mercosur. En la OMC, en las propuestas para negociar en Seattle 2000, los Estados Partes del Mercosur no tuvieron una posición unificada al 100%.

- El Presidente del Brasil, Fernando Henrique Cardoso (Lima, 22/7/99), definió la visión de relacionamiento externo de su país en los siguientes términos: “Creo también que el Acuerdo de Preferencias Arancelarias entre la Comunidad Andina y Brasil, en el ámbito de ALADI, demuestra cómo es necesario tener una especie de “geometría variable” que permita utilizar uno y otro instrumento institucional, según las circunstancias, y que las visiones monistas, esas visiones totalitarias “que es esto o es aquello”, no funcionan en la política. La política requiere mucha más flexibilidad, requiere mucha más comprensión de las singularidades de las divergencias, requiere una visión a largo plazo y la voluntad política, con conciencia clara, de cuáles son los objetivos que tenemos que alcanzar.”

EL MERCOSUR COMO OBJETO POLÍTICO NO IDENTIFICADO

<p>“El representante de la Argentina se ocupó de la pregunta relativa a la devolución de impuestos en caso de exportación. Habida cuenta de que el Mercosur era un sólo territorio aduanero y, por lo tanto, tenía las mismas características que un mercado interno o nacional, las desgravaciones fiscales no afectaban a los productos que ya estaban liberalizados plenamente”. (WT/COMTD/1/Add.9 — 32, 28/4/1997).</p>	<p>• Todos los Estados Partes devuelven total o parcialmente impuestos cuando exportan intra-Mercosur, pues consideran exportación la venta en países miembros.</p> <p>Brasil, incluso, devuelve impuestos vinculados a las cargas sociales, prohibidos por el GATT-94, PIS/COFINS y por trámite PEC N° 272-A/2000 promueven una enmienda constitucional que ya cuenta con primera aprobación en la Cámara de Diputados que le da rango constitucional a esa violación y que, además, implicará que dicho impuesto se aplicara a las importaciones. Creando así una suerte de arancel intra-Mercosur.</p>
<p>“En el tercer supuesto, que todos los Estados Miembros aplicaran el AEC sin excepciones, las mercancías legalmente importadas en un Estado Miembro tendrían libre circulación en el territorio aduanero. En todos los casos, habría que aportar prueba de que se ha</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los productos importados de terceros mercados pagan el AEC y si se reexportan a otro Estado Parte, deben volver a pagarlo. El tema está sólo en discusión según surge de la Decisión Mercosur/CMC/Dec. N° 27/00 y del Acta CCM N° 01/01, punto 7.2. • Por Decisión Mercosur/CMC/Dec. N° 69/00, se permite la admisión temporaria intra-Mercosur para realizar exportaciones intra-

<p>pagado el derecho sobre las mercancías en el primer Estado”. (WT/COMTD/1/Add.12 — 32, 5/6/1997).</p>	<p>Mercosur con insumos traídos con importación temporaria y, por lo tanto, que no pagan el denominado Arancel Externo Común, hasta el 1/01/2006.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existen vigentes acuerdos de preferencias comerciales Unilaterales entre Estados Partes del Mercosur y otros países de la ALADI (Uruguay-México, Brasil-CAN, etcétera).
<p>“Es un objetivo de la política económica de los países del Mercosur el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos claves –fiscal, monetario y cambiario–, equilibrios que no son sólo la base de las reformas implementadas por cada uno de los países en forma independiente sino que se perciben como significativos para el proceso de integración regional”.</p> <p>“... Precisamente, los progresos en materia de coordinación y armonización de polí-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En 1999, Brasil modificó su paridad cambiaria, que a 24 meses de realizada, significa una devaluación que varía de acuerdo al índice utilizado. La capacidad de compra de dólar en Brasil se ha incrementado más de un 54% respecto de la situación de noviembre '98 de acuerdo con el IPCA (si se realiza esta medición a nivel de precios mayoristas, según el IPA-DI la variación alcanza a 21,9% y a 36,2% según el índice combinado). • Por Decisión Mercosur/CMC/Nº 06/99, se reconoció que en el Mercosur no estaban aseguradas las condiciones de competencia entre los Estados Partes y que la coordinación será a largo plazo: Considerando, Párrafo 2º: “Que o Mercado Comum implica, entre outras questões, a coordenação de

EL MERCOSUR COMO OBJETO POLÍTICO NO IDENTIFICADO

ticas macroeconómicas están reflejados en los avances alcanzados, los que han permitido dar por concluida en forma satisfactoria la etapa de transición del Mercosur, cuyo plazo de finalización previsto era el 31 de diciembre de 1994 (art. 3° del Tratado de Asunción) y poner en marcha la Unión Aduanera del Mercosur, tal como estaba previsto en el Tratado...”.

“... Con relación a la coordinación de políticas macroeconómicas se han realizado estudios para la identificación de indicadores macroeconómicos claves para la evaluación del desempeño de las economías de los Estados Partes” (WT/COMTD/1/Corr.1 — 2.2, 9/10/1995).

políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes, a fim de assegurar condições adequadas de competição entre eles.”; “ Art. 1 - Instruir aos Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais que, no âmbito de suas reuniões regulares avancem na tarefa de identificação e estabelecimento dos instrumentos necessários para o cumprimento do Art. 1 do Tratado de Assunção, no que se refere à coordenação de políticas macroeconômicas, que assegurem condições adequadas de competição entre os Estados Partes e frente a terceiros países”; Art. 2 - inciso b) “Apresentar alternativas efetivas e práticas de coordenação macroeconômica e propor um programa de trabalho, a fim de que a longo prazo e de forma gradual se alcance a convergência das políticas internas”.

- Por Decisión Mercosur/CMC/Dec. N° 30/00 recién en marzo de 2001 serán definidas las metas correspondientes al proceso de convergencia.
- La Declaración Presidencial sobre metas y mecanismos de convergencia macroeconómica, Flórida-

“Los lineamientos básicos del Régimen Automotriz, que regirá a partir del 1° de enero de 2000 contemplan los siguientes puntos:

- (1) Libre comercio intrazona;
- (2) Arancel externo común;
- (3) Armonización de incentivos nacionales que distorsionan la competitividad de la región.”

(WT/COMTD/1/Add.4/Rev.1 —5, 11/4/1997).

“En otras palabras, habría libre comercio dentro del territorio aduanero en lo que respecta al sector del automóvil, y las partes aplicarían un AEC.” (WT/COMTD/1/Add.10, 28/4/1997).

nópolis 14 y 15 de Diciembre, no es como tal una Decisión Mercosur, pues incluye otros países (Chile y Bolivia) y tiene un mecanismo sin *enforcement* en caso de violación.

- La Decisión Mercosur / CMC / Dec. N° 70/00 aprueba una Política Automotriz del Mercosur, que no incluye a Paraguay, que aplica su política nacional, país con el cual se debe seguir negociando.
- El objetivo del mismo art. 1° es establecer a partir del 1° de febrero de 2006 el libre comercio. Sin embargo, la Decisión Mercosur / CMC / Dec. N° 70/00 no fue implementada.
- Un sector importante del comercio intra-Mercosur, no está en la Unión Aduanera y se maneja con un sistema de comercio administrado.

EL MERCOSUR COMO OBJETO POLÍTICO NO IDENTIFICADO

Estos ejemplos, no son todas las discrepancias, son sólo una muestra de las mismas. Una primera conclusión es que a 10 años del Tratado de Asunción, el *status* del Mercosur en términos del Art. XXIV del GATT-94 es que solamente ha llegado a ser un “Acuerdo Provisorio para la constitución de una Unión Aduanera” y no como han afirmado los Estados Partes, que han explicado que desde 1995 el Mercosur es una Unión Aduanera, aclarando que es Imperfecta porque aún tiene que perfeccionar detalles para ser una Unión Aduanera Perfecta.

La falta de transparencia ha convertido al Proyecto Mercosur en un Objeto Político No Identificado.

Una segunda conclusión es que la falta de transparencia con que han actuado los Estados Partes del Tratado de Asunción ha convertido al Proyecto Mercosur en un Objeto Político No Identificado y, por lo tanto, es difícil realizar pronósticos sobre su trayectoria.

III. De la ficción al realismo responsable

Una vez que se cree en una ficción que el Mercosur es una Unión Aduanera (Imperfecta) se hace necesario que el nuevo “personaje” actúe.

Si una Unión Aduanera tiene como requisito un territorio aduanero común, significa que hay una “producción doméstica Mercosur” que debe defenderse contra las prácticas desleales de importaciones provenientes de países no miembros del Mercosur.

Avanzar a un sistema de co-decisión es el objetivo expuesto en la Decisión Mercosur / CMC / Dec. N° 11/97, en la Decisión Mercosur / CMC / Dec. N° 29/99, y en la Decisión Mercosur / CMC / Dec. N° 66/00, que instruyó al Grupo Mercado Común a

ENRIQUE S. MANTILLA

seguir avanzando en el análisis para implementar la “defensa común”.

Esto demuestra que la propia ficción creada, es base de acciones y decisiones, o sea que no es sólo un deseo de aparecer ante el mundo con el récord de haber creado entre 1991-1994 una Unión Aduanera. Esa búsqueda de prestigio internacional obliga a seguir actuando con un libreto como forma de guardar el secreto, cada día más cerca de ser revelado, que el Mercosur es sólo un “Acuerdo Provisorio”.

Si en vez de promover una ficción, se eligiera la opción de realismo responsable, el Mercosur sería mucho menos vulnerable a las tormentas.

IV. Se cierne la tormenta

En el año 2000, mientras el libreto indicaba que se pasaba a la etapa de “Relanzamiento” del Mercosur, se iniciaron en Brasil dos acciones que uno puede pronosticar, que si no ocurre un hecho no previsto, obligará al Mercosur a enfrentar una fuerte tormenta.

Brasil manifiesta una estrategia de recuperar su autonomía de gestión unilateral en su política comercial.

Nos estamos refiriendo, a modo de ejemplo, a:

1) Propuesta de Enmienda Constitucional N° 277-A, de 2000 (del Poder Ejecutivo - Mensaje N° 1.093/00)

¿Cuál será el efecto sobre el Mercosur de la propuesta de enmienda constitucional enviada por el Poder Ejecutivo de Brasil al Congreso y que cuenta ya con aprobación en primera instancia?

Dicha propuesta de Enmienda Constitucional PEC 277-A/2000 establece:

EL MERCOSUR COMO OBJETO POLÍTICO NO IDENTIFICADO

Art. 149...

#2° las contribuciones sociales y de intervención en el dominio económico de que trata el inciso de este artículo:

I.- No incidirán sobre los ingresos producto de exportaciones.

II.- Podrán incidir sobre la importación de bienes o servicios recibidos del exterior, incluido energía eléctrica, servicios de telecomunicaciones, derivados de petróleo combustibles, aunque el destinatario sea una persona física que, a este efecto, podrá en virtud de la ley, asimilarse a la persona jurídica.

Esta disposición implica que los productos importados deberán pagar PIS/COFINS, que son contribuciones de la seguridad social (PIS: contribución al Programa de Integración Social, alícuota 0,65%; COFINS: Contribución a la Financiación de la Seguridad social, alícuota 3%). Lo que es claramente arbitrario. Sin embargo, debe ser recordado que el hecho generador de la imposición PIS/COFINS es la facturación. En función de esta característica la tributación con este impuesto a las importaciones se asemejaría en gran medida a un arancel de importación del orden del 3,65%, lo que se encuentra expresamente vedado por el Tratado de Asunción, pero quedará avalado en Brasil por una norma de jerarquía constitucional.

También implica constitucionalizar un subsidio a las exportaciones del 3,65%, que no está permitido por el GATT-94, ni en el Mercosur. Tema este que viene siendo reclamado por la C.E.R.A. y sobre el cual no se ha notado una acción enérgica por parte del gobierno en el reclamo ante Brasil.

Recordemos que la Argentina reclamó a Brasil por este sistema de devolución de impuestos, según consta en el numeral 23 del Laudo N° 2 del Tribunal Ad Hoc del Mercosur, en los siguientes términos:

23.b) "De acuerdo con las normas vigentes del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de OMC, el PIS y

ENRIQUE S. MANTILLA

COFINS por ser contribuciones sociales no pueden ser restituidos". El Tribunal no se expidió sobre el reclamo, alegando problemas procesales. O sea, que es una materia litigiosa.

- 2) *"Projeto de Lei Complementar N° 98/2000. Lei Única de Comércio Exterior", cuyo autor, el Diputado Júlio Redecker, Presidente de la Comisión Parlamentaria del Mercosur, ha presentado, con apoyo de entidades empresarias, en la Câmara Dos Deputados de la República Federativa de Brasil.*

En el Sistema Constitucional de Brasil, las normas del Mercosur no son receptadas, sino internalizadas y, por lo tanto, tienen igual valor la norma internacional transformada en derecho interno y la norma interna. El principio: de existir incompatibilidad entre las mismas, la norma posterior deroga la anterior.

Por lo tanto, a los efectos en Brasil, de aprobarse la presente norma, la misma tendrá prevalencia sobre las normas del Mercosur.

Hay varias observaciones que se le pueden realizar al Proyecto de Ley y que son una potencial fuente de conflicto.

Sin embargo, queremos subrayar en el artículo 63, que permite el control previo de importación el numeral VIII "petróleo e seus derivados", y el numeral §1° que transcribimos:

§1° Poderão também ficar sujeitos a controle prévio na importação, na forma que dispuser o Poder Executivo, ou em conformidade com os acordos internacionais de que o Brasil seja signatário, as mercadorias que se enquadrarem nos seguintes casos:

- i) importações que originem a formação de estoques especulativos de mercadorias objeto de investigações para eventual imposição de medidas antidumping, compensatórias ou de salvaguarda, que causem ou ameacem causar sérios danos à economia nacional;*

EL MERCOSUR COMO OBJETO POLÍTICO NO IDENTIFICADO

- ii) *importações originárias ou procedentes de países que discriminem as exportações brasileiras, mediante barreiras técnicas, a pretexto de preservação ecológica, ou por meio de quaisquer outras medidas distorcivas ao comércio; ou*
- iii) *existência de desequilíbrio fundamental ou estrutural do balanço de pagamentos.*

La experiencia de los años 80 mostró a un Brasil que utilizó las importaciones de petróleo como un elemento de acceso a mercados para sus exportaciones. Pareciera que hubiera un intento de reintroducir potencialmente esa práctica. Por otra parte, no vemos sustento legal para introducirla con relación a las exportaciones Argentinas.

Por otra parte, el numeral §1º establece una capacidad unilateral-discrecional de adoptar medidas que afecten la circulación de mercaderías en el Mercosur e introduce una incertidumbre que afecta los flujos de inversión.

En la Seção IV - Da Tributação na Exportação, se introduce una serie de subsidios a las exportaciones incompatibles con el GATT-94 y el Mercosur, a modo de ejemplo, se garantiza la devolución de impuestos relacionados con cargas sociales PIS/COFINS, PASEP y se garantiza una tasa de devolución del 5,37% (Art. 30).

Esta legislación es incompatible con el Mercosur y el GATT-94.

De consolidarse estos proyectos, ¿cómo actuarán los otros Estados Partes? Lo único que sabemos es que las iniciativas brasileñas fueron anteriores a la Cumbre Presidencial de Florianópolis, y lo que es sorprendente, las iniciativas siguen en proceso legislativo.

Por el momento, nos hallamos ante una cuestión de final abierto.

V. Conclusión

Un juicio que puede hacerse, basado en las experiencias ocurridas en los 10 años del Tratado de Asunción, es que, parafraseando a Isaiah Berlin, los constructores del Mercosur tienen una tendencia a *“volver a la actitud antigua de que todo lo que es, es (considerado objetivamente) lo mejor, de que explicar es (en último término) justificar, o de que comprender todo es perdonar todo”*. Sin embargo, existen otras opciones.

La identificación de las opciones requiere la contestación a la pregunta ¿cuál Mercosur?, o sea, no es un planteo dicotómico Mercosur sí o Mercosur no. Es, dentro de la estrategia de conformar un mercado único con los países vecinos, la de delinear un modelo de integración ganar ganar, donde el concepto de cooperación sea coordinado con un concepto de balance entre los Estados Partes.

Y para realizar este debate, la primera cuestión es “sincerar al Mercosur”, acercando las prácticas intergubernamentales a la realidad.

Si hay capacidad de realizar una correcta evaluación, se podrán solucionar los déficit de gestión que se han venido exhibiendo y que hemos señalado. Y esto requiere liderazgo político y capacidad técnica.

Existen peligros y oportunidades. Es necesario repensar al Mercosur y, repensándolo, concentrarse en el trabajo necesario para que las prácticas decisionales sean coherentes con los objetivos que se propongan.

Mercosur: mitos y realidades

*Por Roberto Darío Pons**

I. La realidad condiciona el Mercosur

Hace diez años, una esperanza, casi un mito, se lanzó a rodar en la región: la integración –constituyendo un mercado común– sería la oportunidad para que nuestros países revirtieran la crítica situación económica de los ochenta, en los que se perdieron oportunidades de inversión, producción y empleo.

Hoy, a diez años de esa esperanza, una realidad: no está constituido un mercado común, la unión aduanera es imperfecta y el libre comercio se superpone con un incremento de los conflictos sectoriales (pollo, arroz, calzado y tantos otros).

A una década del Tratado de Asunción, el Mercosur está en crisis, más allá de las intenciones de los gobiernos de la región de plantear esta integración como la estrategia necesaria para negociar las condiciones comerciales con el resto del mundo.

Por otro lado, se ha incrementado la importancia del Mercosur tanto en los procesos comerciales como en las inversiones de las empresas radicadas en nuestros países que representa un condicionamiento para cualquier redefinición de este proceso de integración.

* Jefe Departamento Mercosur de la Unión Industrial Argentina.

Esta crisis –o encrucijada– dividió las aguas en dos posiciones prácticamente contrapuestas: algunos plantean el final para el Mercosur y recomiendan dirigirnos en forma independiente a otras negociaciones como el ALCA; y otros plantean más Mercosur, o sea, profundizarlo completando la unión aduanera y cumpliendo con las disciplinas comerciales inconclusas o incumplidas y ampliarlo con la incorporación de otros países, especialmente Chile.

Con la presidencia Pro - tempore de la Argentina, en el primer semestre de 2000, primero los gobiernos de Brasil y Argentina –Declaración de Buenos Aires– y luego las Decisiones del Grupo Mercado Común, aceptaron oficialmente esta crisis y plantearon una estrategia bajo la denominación de “Relanzamiento del Mercosur”.

En otros términos, quedaron establecidas tres alternativas para afrontar la crisis, dos de ellas extremas –dejar de lado el Mercosur o acelerar el mercado común– y una intermedia, planteada en términos más políticos que normativos por los Gobiernos.

II. La viabilidad de las alternativas propuestas

El escenario internacional se ha modificado con relación al existente en los inicios de los años noventa, al momento de lanzarse el Mercosur, y los programas económicos encarados por los dos socios principales, Brasil y Argentina, han seguido caminos divergentes que dificultan cualquier coordinación macroeconómica.

La participación del intercambio comercial en el Mercosur, con relación al total de la región con el resto del mundo, es significativo aunque no determinante –entre el 15% al 25% según los diferentes países miembros– pero con algunos sectores en los que representan casi o más del 50%.

MERCOSUR: MITOS Y REALIDADES

También es cierto que para muchos productos, especialmente *commodities*, tanto Brasil como Argentina pueden reorientar sus exportaciones al resto del mundo, mientras que para otros, el Mercosur les ha significado un conflicto permanente con los productores del otro país.

En otros términos, encontraremos sectores y sub-sectores que les resulta totalmente indiferente el Mercosur, otros que, en el otro extremo, se han desarrollado en función de este mercado ampliado y otros –a los que se les va incorporando cada día más sectores– que no han podido superar los conflictos con las producciones del resto de los países del Mercosur.

A su vez, todo ello multiplicado por las realidades de cada uno de los cuatro países que, ante la ausencia de organismos de coordinación supranacional, responden a las presiones internas de maneras disímiles.

No existe en la práctica de las negociaciones internacionales una posibilidad de armonizar simultáneamente tantos intereses contrapuestos si no se adopta alguno de los siguientes esquemas:

- A. Creación de un ámbito de unidad política con un poder conducente:
 - Buenos Aires y el proceso de unidad nacional en el siglo XIX cuando se rompieron las aduanas internas;
 - el Commonwealth, con las antiguas colonias de Gran Bretaña, entre otros;

- B. Creación de un ámbito de conveniencia de coordinación económica con un protector hegemónico:
 - el NAFTA y el liderazgo paternalista norteamericano –especialmente manifestada con la crisis del tequila–;
 - la unificación de las Alemanias, basada en la monetización que hizo Alemania Occidental;

- C. Creación de una comunidad económica con complementariedad de sus principales protagonistas y supliendo el liderazgo hegemónico por instituciones supranacionales:
- el Mercado Común Europeo y su continuación en la Unión Europea.

Cuando se quiere analizar la crisis del Mercosur y sus alternativas de solución, encuadrándolas en alguno de los modelos descriptos, surge el origen de las dificultades para resolver la encrucijada actual.

Es evidente que el primer modelo no es aplicable, al menos en las actuales condiciones históricas de nuestros países que están decididos a preservar sus soberanías y formas de gobierno.

El tercer modelo está definido en las intenciones del Tratado de Asunción pero no otorgándole todas las instituciones necesarias para que funcione como una comunidad económica porque, entre otros aspectos, no consideró o no ha resuelto algunos temas fundamentales previos:

- a) no se ha establecido un mecanismo de complementación entre las dos economías más importantes de la región –Brasil y Argentina– que además son fuertemente asimétricas en tamaño y organización;
- b) no se han establecido mecanismos de resolución y de financiamiento de los problemas de subdesarrollo de regiones o sectores sensibles dentro de esas economías ni de los socios más pequeños: Paraguay y Uruguay;
- c) no se han establecido mecanismos efectivos de coordinación de políticas o resolución de conflictos a nivel supranacional para reemplazar, corregir o compensar los sistemas de decisiones unilaterales o discrecionales de los países miembros que afecten no sólo el comercio intrarregional sino también las estructuras productivas internas.

MERCOSUR: MITOS Y REALIDADES

Por último, si quisiéramos comprar el proceso del Mercosur con el modelo del NAFTA, veríamos que no están demasiado claras las intenciones ni las realidades políticas, sociales y económicas, tanto de Brasil como de Argentina, y cómo estas situaciones podrían jugar en un modelo de libre comercio con el liderazgo “paternalista” de uno de sus socios.

III. La alternativa de “no al Mercosur”

El reconocimiento de un aparente fracaso del Mercosur se ha potenciado con el progreso alcanzado en el proceso del ALCA que en la última reunión de los Ministros de Comercio, en abril de 2001 en Buenos Aires, ha producido un borrador de texto y un cronograma de negociaciones hasta el 2005.

Chile, que había estado tentado y tentándose con la incorporación como socio pleno al Mercosur, ha apurado una negociación directa y con el *fast track* concedido, con EE.UU., mientras que Uruguay, no abiertamente, insinúa que ese sería el mejor camino para sus intereses como país.

Tantas declaraciones de los gobiernos de Brasil y de Argentina, reafirmando que se entrará al ALCA pero a través del Mercosur, hacen dudar de la fortaleza del bloque para encarar esas negociaciones.

En ese marco los fundamentalistas plantean que hay que avanzar en el ALCA, aunque pueda significar la destrucción en la práctica del Mercosur. En otros términos, plantean terminar con el Mercosur aunque con el mecanismo de “escapar hacia delante” a la crisis de la integración regional.

Una variante de esta alternativa es redefinir el Mercosur, orientando el acuerdo hacia una zona de libre comercio, no del tipo tradicional como las fracasada ALALC o ALADI, sino de nueva generación –similar al NAFTA– por lo cual se lograría:

ROBERTO DARÍO PONS

- a) Que cada país recupere su capacidad de fijar los aranceles externos y manejarse con acuerdos bilaterales con terceros países y regiones;
- b) Se mantendrían algunos logros en los flujos comerciales al mantenerse las preferencias otorgadas;
- c) Se podría avanzar en algunas disciplinas comerciales –subsidios, reglas de origen, etcétera– o sectores (servicios, compras gubernamentales, etcétera).

De plantearse esta alternativa se facilitarían los acuerdos entre las partes porque se estarían dejando de lado los principales problemas que han llevado al Mercosur a esta situación, pero tampoco es garantía que en ese nuevo marco la relación entre los socios no conduzcan a nuevos y peores conflictos.

En efecto, es fuerte la tentación de disponer de libertad en la decisión de modificar los aranceles externos –sin requerir *waivers* de sus socios– en lugar de analizar exhaustivamente toda la estructura arancelaria común bajo la óptica de las nuevas circunstancias –otros frentes negociadores en el ALCA, con la Unión Europea, con la CÁN, con Chile, con Sudáfrica y otros– o los cambios estructurales en la economía.

Sin embargo, esta libertad generaría algunos costos que debieran evaluarse juntamente con los beneficios que se le atribuyen:

- a) Abre el debate si la nueva estructura arancelaria debe ser a la baja, para acercarse a Chile, o a la suba para partir de una posición arancelaria más alta en las negociaciones con los otros bloques (por ejemplo, el arancel consolidado en la OMC). Este debate, con los correspondientes juegos de intereses internos, podría esterilizar cualquier intento de modificación racional en el corto plazo (en la práctica, la Argentina, modificó en forma general su Arancel Externo consiguiendo un *waiver* de sus socios).

- b) Ese mismo debate, multiplicado por cuatro, generaría una gama muy amplia de posibilidades de aranceles externos que, dado que se deben mantener por un tiempo las mismas preferencias intra Mercosur, generaría daños a las producciones locales –dada la persistencia de regímenes de admisión temporaria y regímenes de origen tipo ALADI– quizás mayores a los existentes.
- c) Las negociaciones con terceros países y bloques generarían nuevas preferencias que deberían hacerse extensibles a los socios del Mercosur pero sin las correspondientes contrapartidas. Por otra parte, se desbalancearían las negociaciones internacionales ante terceros países o bloques.
- d) Quizás, algunos inversores privados puedan alegar que sus decisiones de inversión se hicieron en un contexto de integración diferente y potencialmente puedan hacer reclamos sobre el cambio de las reglas de juego.

IV. La alternativa de “más Mercosur” para alcanzar una unión aduanera perfecta

Esta alternativa implica no solamente llevar adelante todas las instituciones previstas en el Tratado de Asunción y los acuerdos posteriores, sino que requeriría de algún esfuerzo de organización de características supranacionales o, al menos, de carácter multinacional, en tres frentes: la coordinación macroeconómica, la solución de controversias y la política comercial externa conjunta.

Felipe de la Balze, defensor de esta alternativa, las define de la siguiente forma:

“Para que la ‘unión aduanera genuina’ funcione será necesario crear tres instituciones regionales permanentes:

- a) Un Tribunal Permanente de Solución de Controversias: supranacional y con acceso del sector privado;
- b) Una Comisión permanente de negociaciones internacionales: supranacional, cuya función será la de preparar y negociar la política comercial del Mercosur respecto al resto del mundo;
- c) *Una Comisión de coordinación macroeconómica: de carácter intergubernamental, para compatibilizar las cuentas nacionales; consolidar las estadísticas, intercambiar información y coordinar acuerdos sobre políticas fiscales, subsidios, políticas de inversión, tratamiento, inversiones extranjeras, etc. Se requiere Pacto de Estabilidad y un Sistema de Compensaciones por variaciones sustanciales en los tipos de cambio reales bilaterales*¹.

A esta apreciación habría que añadir una cuarta institución: la posibilidad de disponer de un “Presupuesto Comunitario” que permita a las partes definir programas de conversión sectorial o regional que tiendan a armonizar las producciones, a compensar las asimetrías y, por último, a crear las condiciones de complementariedad y especialización que necesariamente se generará en un único mercado comunitario.

Los desequilibrios fiscales, de las balanzas comerciales externas y de las balanzas de pagos son óbices casi insuperables para lograr al menos dos de esas instituciones propuestas: la Coordinación Macroeconómica y el Presupuesto Comunitario.

La ausencia de políticas comerciales conjuntas hacia terceros países no es más que el reflejo de las falencias en las políticas comerciales intra Mercosur, porque no se han podido superar

1. DE LA BALZE, Felipe (compilador), *El futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, CARI – ABA, Agosto de 2000, págs. 32 a 34.

los subsidios, los incentivos, los regímenes de importación especiales y los regímenes laxos de origen, que han implicado la creación o el aumento de las asimetrías y de los conflictos sectoriales.

La contracara de esta situación está dada en la endeblez del sistema de solución de controversias y el nulo acceso de los particulares al mismo, lo que ha enervado la posibilidad de corregir casuísticamente los conflictos y ha desvirtuado el instrumento del *antidumping* como mecanismo defensivo.

Si estos temas se pudieran resolver estaríamos al menos en la etapa de profundizar las instituciones propias del Tratado de Asunción, pero esto implicaría un profundo cambio en la posición de política económica en los cuatro países.

V. El relanzamiento del Mecosur o la alternativa “tibia”

La situación económica y financiera de la región en 1999, luego de la devaluación de Brasil y con el inicio de una prolongada recesión en la Argentina, puso en evidencia una situación de crisis política y comercial del proceso de integración del Mercosur.

Los Estados Partes proclamaron un simbólico “Relanzamiento del Mercosur”, sin definir claramente su contenido.

En la reunión de Ministros de Brasil y de Argentina de abril de 2000, se hizo conocer la Declaración de Buenos Aires, que básicamente definió el “Relanzamiento” en los siguientes términos políticos:

- a) Intensificar y profundizar los vínculos bilaterales Argentina-Brasil;
- b) Acciones conjuntas para mejorar la competitividad de las economías del Mercosur y expandir las exportaciones extrazona, incluyendo negociaciones con países y bloques y

ROBERTO DARÍO PONS

- tareas de promoción comercial. Estimular y monitorear acuerdos privados de especialización productiva y de administración de comercio (“disciplinas transitorias de comercio”, cuyo paradigma parecía el acuerdo automotor);
- c) Replantear el Arancel Externo Común (aunque habría posiciones divergentes entre ambos países);
 - d) Coordinar las políticas macroeconómicas aunque con dos modelos cambiarios propios y distintos;

Asimismo, ya en las reuniones del Grupo Mercado Común se acumulaban quejas cruzadas sobre el incumplimiento de las normas del Mercosur que aparecía con un grado de perfeccionamiento “en los libros” mayor que el que regía para su funcionamiento cotidiano. En otros términos, el fondo del problema no consistía en acordar nuevas y mejores normas de encuadramiento sino en establecer acuerdos de cumplimiento efectivo de las existentes o acordar las revisiones concretas para llevarlas a la práctica.

VI. El universo de conflictos a resolver

Además del acuerdo automotor y el inicio de la coordinación macroeconómica, había once puntos de búsqueda de consenso entre los cuatro países:

- 1) **Acceso a Mercados:** reclamaciones sobre medidas restrictivas;
- 2) **Normas técnicas:** reconocimientos mutuos de productos con comercio Mercosur;
- 3) **Incentivos** (a la producción, a la exportación y a la inversión): revisar los incentivos existentes, así como también en los regímenes especiales de *Draw Back* y de Importación Temporal y un nuevo régimen de zonas francas (a pedido de Brasil);

MERCOSUR: MITOS Y REALIDADES

- 4) **Revisión del AEC:** con vistas a consolidar en OMC el arancel Mercosur y teniendo en cuenta las negociaciones con países y bloques de extrazona (habría voluntad de reexaminarlo por cadenas productivas);
- 5) **Defensa de la Competencia y *antidumping*:** (Brasil quería eliminar el *antidumping*);
- 6) **Incorporación de normas Mercosur** (internalización);
- 7) **Perfeccionamiento del Protocolo de Brasilia** (sobre controversias);
- 8) **Institucionalización del Mercosur:** (Secretaría Administrativa y reorganizar los Grupos y Subgrupos de Trabajo);
- 9) **Financiamiento del desarrollo** (instancia a nivel Mercosur –Brasil lo impulsaba– para financiar el crecimiento del comercio y la infraestructura regional);
- 10) **Relanzamiento externo del Mercosur:**
 - Poner fin a las renegociaciones y negociaciones bilaterales enmarcadas dentro de la ALADI, poniendo una fecha tope, para llevarlas todas a una relación 4+1;
 - Poner límites a las relaciones extrazona;
- 11) **Nuevos temas:** Marco normativo compras gubernamentales.

VII. Un buen diagnóstico pero sin voluntad política firme

El diagnóstico era acertado, en cuanto desnudar los problemas de fondo que llevaron al Mercosur a su crisis, pero la resolución política debía recorrer un camino muy complicado.

En primer lugar, porque el consenso bilateral entre Brasil y Argentina era necesario pero no suficiente para atraer automáticamente, sin concesiones específicas, a los otros dos socios del bloque. Esta situación se hizo sentir fuertemente en las negociaciones del acuerdo automotriz que se dilataron con sucesivas marchas y contramarchas.

En segundo lugar, porque no cambiaron las posiciones geoestratégicas de los países que componen el Mercosur:

- Brasil tenía la oportunidad de transformar su hegemonía de mercado en un liderazgo con concesiones para sus socios, pero prefirió mantener su protección interna;
- Argentina tenía la oportunidad de invocar que el incumplimiento del conjunto de objetivos del Tratado de Asunción, ante la eventualidad de la devaluación brasileña, habilitaba a una redefinición del Mercosur en la cual se plantearan soluciones acordadas de compensaciones o salvaguardias.

Al no encararse el problema de fondo de la relación entre los socios y la resolución de sus asimetrías e incumplimientos de los compromisos Mercosur, se optó por la estrategia de modificar todo para no cambiar nada y ese conjunto de Decisiones del Consejo del Mercado Común –de-

El escenario internacional se ha modificado con relación al existente en los inicios de los años noventa al momento de lanzarse el Mercosur.

denominadas Relanzamiento del Mercosur– se transformó en una nueva “Agenda de las Leñas” pero con mucho menos expectativas de cumplimiento.

El denominado “Relanzamiento” fue una forma de reconocer la existencia de una crisis del Mercosur y bajo este “paraguas” se buscó un consenso po-

lítico para resolverlo. En la práctica, los acuerdos políticos no fueron definitivos y el relanzamiento se limitó a un reconocimiento de las situaciones críticas o conflictos del proceso de integración y un ordenamiento a través del tiempo de pasos a adoptar para buscar soluciones a esas situaciones y conflictos.

El “relanzamiento” sería, en algunos aspectos, “empezar de nuevo”, y podría significar dos tendencias diferentes:

1. Al reconocer la existencia de problemas irresueltos y al po-

MERCOSUR: MITOS Y REALIDADES

ner fechas topes de tratamiento, se estaría en condiciones de resolverlos;

2. Al volver a discutir temas resueltos –aunque a veces incumplidos en la práctica– decaerían compromisos contraídos hasta el presente.

Pasado casi un año del lanzamiento de esta estrategia alternativa –para achicar el barco que se está hundiendo– este período sólo ha servido, salvo aspectos muy parciales, para dilatar el cronograma, esperando que factores externos a las decisiones del Mercosur modifique la situación, tales como:

- La evolución de las negociaciones en el ALCA, que marcará la tendencia entre negociar en bloque o individualmente;
- La evolución de las economías argentina y brasileña, esperando una reactivación que de aliento al comercio intrazona;
- Los conflictos sectoriales se resuelvan por acuerdos privados.

VIII. Conclusiones

Dos hechos colaterales –la iniciativa de Chile de negociar directamente con EE.UU. su ingreso al NAFTA y la decisión argentina de modificar sustancialmente sus aranceles externos– paralizaron el “Relanzamiento del Mercosur”. Pero suponer que esas fueron las verdaderas razones del estancamiento es equivocar el verdadero diagnóstico.

En cualquiera de las tres alternativas para salir de la crisis, que hemos analizado y las variantes que puedan combinarse, deben atacarse los problemas de fondo que a nuestro juicio son los siguientes:

- Mecanismos compensatorios por las políticas cambiarias, impositivas y de incentivos fiscales que actúen asimétricamente sobre las producciones y distorsionan el comercio de los socios;

ROBERTO DARÍO PONS

- Unidad de conducción diplomática y complementación económica para encarar las negociaciones internacionales con otros países y bloques;
- Reordenamiento del Arancel Externo Común considerando:
 - la estrategia de complementariedad económica entre las producciones de la región,
 - la política comercial externa común hacia terceros países y bloques,
 - el reconocimiento de los intereses de las cadenas productivas del conjunto de la región;
- Un Presupuesto Comunitario para financiar los desequilibrios sectoriales o regionales que resulte del modelo de complementación económica,
- Una definición precisa de los papeles de los principales socios en la conducción del liderazgo político del bloque;
- Mecanismos eficientes, objetivos y con mayor acceso privado para la solución de controversias en un marco de acuerdos privados sectoriales.

No hay dudas que la opción del Mercosur es la mejor estrategia de integración al resto del mundo y que la negociación en bloque tiene más fortalezas que debilidades, pero también es cierto que debe ser un bloque con reglas de juego conocidas, cumplibles y cumplidas.

ANEXO DE MEDIDAS DE RELANZAMIENTO MERCOSUR

En el Punto 2 del ACTA de la XVIII Reunión del CMC, en Buenos Aires, se dice: "El Consejo del mercado Común, consideró la agenda de trabajo prioritaria del Relanzamiento del Mercosur", aprobando:

a) CMC Dec. N°22/00: Acceso a Mercados:

Los Estados no adoptarán medidas restrictivas y cada Estado Parte, completará antes del 30/07/00 un listado identificando situaciones que limiten el actual acceso a mercados para que antes del 15/11/00 el GMC defina los cursos de acción para eliminar esas restricciones

b) CMC Dec. N° 27/00: Arancel Externo Común:

La Comisión de Comercio deberá elaborar antes del 15/12/00 una propuesta de régimen común para bienes de capital no producidos en el Mercosur y los Estados Partes que crean conveniente la revisión de algún aspecto del AEC, lo propondrán antes del 30/09/00.

También establece que la CCM analizará el tratamiento del doble cobro de la AEC, antes del 31/12/00.

c) CMC Dec. N° 28 : Defensa Comercial y de la Competencia:

El GMC deberá presentar una propuesta para disciplinar la aplicación de medidas *antidumping* y derechos compensatorios intrazona, antes del 30/11/00, y desarrollar estudios antes del 30/06/01 para la eliminación de estos instrumentos antes del 31/12/01.

El GMC encomendará a la CCM que antes del 15/12/00 realice un reglamento común sobre estos temas aplicables a países extrazona (La CMC Dec. N° 29, desarrolla un marco normativo sobre esto último).

d) CMC Dec. N° 31: Incentivo a las inversiones, a la producción y a la exportación, incluyendo Zonas Francas, Admisión Temporal y otros regímenes especiales. Por esta decisión se establece que:

1. El GMC, antes del 31/03/01 deberá establecer disciplinas comunes que limiten los subsidios a la inversión y a la producción y tiendan a eliminar los incentivos a la exportación intrazona;
2. Antes del 15/12/00 deberá hacerse un relevamiento acerca de: los incentivos financieros y fiscales utilizados en los Estados Partes que inciden en el comercio intrazona; y, los incentivos a las inversiones;
3. El GMC debe elaborar antes del 15/12/00 normas específicas que contemplen la regulación de la totalidad de los incentivos de regímenes aduaneros especiales de importación (incluido Areas Aduaneras Especiales);
4. Esas normas deberán tener en cuenta: la prohibición a partir del 01/01/01 de aplicación unilateral de regímenes aduaneros que no se encontraran vigentes al 30/06/00 y eliminación a partir del 01/01/06 de los mismos;
5. (Esta decisión significa la prolongación hasta el 31-12-05 del régimen de importación temporal para las exportaciones intra-Mercosur y modificaciones con plazos para los estudios y la resolución de estos regímenes especiales);

e) CMC Dec. 3/00 y CCM Dir N° 4 y anexos I y II: Régimen de Origen Mercosur (Modifica conceptos del régimen y define instructivo para el control de los certificados y para su emisión).

f) CMC Dec. 32/00: Relacionamiento externo:

1. A partir del 30/06/01, no se podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales que no hayan sido negociados en el Mercosur (art. 2°);

MERCOSUR: MITOS Y REALIDADES

2. Antes del 31/12/00 se deberá concluir la negociación tarifaria de las consolidaciones de cada Estado Parte en la OMC, en base al AEC (art. 3º);
3. Se tratará de suscribir antes del 31/12/01 acuerdos Mercosur-México y Mercosur-CAN, y de no concretarse, las preferencias vigentes se podrán mantener hasta el 2003.

g) CMC Dec. 36/00 y Dec. 37/00: Autorizan a iniciar negociaciones del Mercosur con otros países (Sudáfrica y México).

La Argentina frente a la integración hemisférica

Por Norberto Iannelli*

I. Antecedentes

En diciembre de 1994, en el marco de la Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y Gobierno de 34 países del Hemisferio tomaron la decisión de iniciar un nuevo proyecto de integración hemisférica, ampliando el contenido de los tradicionales esquemas de relacionamiento regional e incorporando la negociación de reglas y disciplinas en temas que otrora formaron parte del exclusivo campo de las políticas nacionales.

Así nació el compromiso de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA – por la cual se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión y cuyas negociaciones deberán estar concluidas, a más tardar, en el año 2005.

Este proyecto ha coincidido, en los últimos años, con la proliferación de acuerdos subregionales y bilaterales que, conforme lo dispuesto por los 34 Mandatarios, constituyen la base a partir de la cual se articulará la zona de libre comercio hemisférica.

La vocación de los países de América por la integración se funda, básicamente, en el convencimiento de que el libre comer-

* Subsecretario de Integración Económica Americana y MERCOSUR.

cio y la integración económica constituyen factores claves para el desarrollo sostenible de la región y en el reconocimiento de la necesidad de fortalecer la capacidad negociadora de los países de cara a las nuevas exigencias del mundo globalizado.

El camino hacia la construcción de un proyecto regional que involucra a casi ochocientos millones de personas, 10.000 billones de producto bruto –aproximadamente treinta y cuatro veces el PBI argentino– y más del veinte por ciento del comercio global está ya iniciado. Estos números, junto con la Unión Europea ampliada, convierten al proceso hemisférico en una de las mayores iniciativas de alcance regional.

La complejidad de la agenda negociadora –que incluye, entre otras, áreas tales como barreras arancelarias y no arancelarias que afectan el comercio de bienes y servicios, agricultura, subsidios, inversión, compras gubernamentales, derechos antidumping y compensatorios, normas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios, salvaguardias, derechos de propiedad intelectual, política de competencia y solución de controversias– y la evidente asimetría –tanto económica como social– de los países intervinientes, hizo necesario, en su momento, contar con una etapa preparatoria de las negociaciones, la cual se extendió hasta 1998.

Definida la estructura de negociaciones del ALCA, en la Cuarta Reunión de Ministros de Comercio (Costa Rica, marzo de 1998), los Jefes de Estado y Gobierno instruyeron, en la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998) el lanzamiento de las negociaciones del ALCA y ratificaron el compromiso de concluir las mismas, a más tardar en el año 2005.

La etapa negociadora comenzó con la definición de los objetivos y principios generales de la negociación, entre los que se destaca el objetivo de negociar un acuerdo balanceado, comprensivo y consistente con las reglas de la Organización Mundial del Comercio –OMC– que constituya un compromiso único,

single undertaking, por el cual *nada está acordado hasta que todo esté acordado*, e incluya los derechos y obligaciones mutuamente acordados.

Teniendo en cuenta que la mayoría de los países de la región participan, paralelamente a este proceso, de otros esquemas de relacionamiento externo, se ha reconocido como principio general la posibilidad de coexistencia del ALCA con los acuerdos subregionales y bilaterales existentes, en la medida que los derechos y obligaciones previstos en tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA.

Asimismo, y atento la existencia de importantes asimetrías entre los países del Hemisferio, los Jefes de Estado y Gobierno consideraron imprescindible incluir la obligación de tomar en cuenta, tanto en la construcción del ALCA como en el futuro Acuerdo, las necesidades y condiciones económicas de las economías más pequeñas, de manera de facilitar su participación plena en el proceso de integración. Las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del Hemisferio deberán ser tenidas en cuenta en la negociación de cada uno de los temas que integran la agenda ALCA, conforme el principio general de asunción de derechos y obligaciones comunes por parte de todos los países firmantes del Acuerdo.

Estas líneas directrices, sumadas a los objetivos específicos previstos para cada uno de los temas de negociación, permitieron la aprobación de un Programa de Trabajo para los nueve Grupos de Negociación; el Grupo Consultivo de Pequeñas Economías; el Comité conjunto de expertos del sector público y privado en materia de Comercio Electrónico y el Comité de Representantes Gubernamentales para la Participación de la Sociedad Civil.

El borrador de acuerdo hemisférico incluye la negociación de los llamados “nuevos temas” de la agenda multilateral.

Durante la primera etapa de negociaciones (1998 - 1999), se aprobaron dieciocho medidas de facilitación de negocios –diez en materia de transparencia y difusión de información y ocho en materia de procedimientos aduaneros– que se encuentran en proceso de implementación desde el 1º de enero de 2000. Estas medidas constituyen los progresos concretos previstos en la Cumbre de las Américas para fines de siglo XX.

La segunda etapa de negociaciones – extendida entre noviembre de 1999 y abril de 2001 – coincidió con la Presidencia argentina del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), culminando con la Sexta Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio.

Como resultado de estos dieciocho meses a cargo de Argentina, los Ministros de Comercio tendrán en sus manos el primer borrador del futuro Acuerdo Hemisférico. Este borrador está integrado por nueve capítulos – uno correspondiente a cada área temática – en los cuales se incluyen los consensos registrados en los Grupos de Negociación y se consignan entre corchetes los disensos existentes.

A la luz de estos avances, los Ministros deberán considerar el cronograma futuro del proceso negociador e instruir a los Grupos técnicos sobre los trabajos a realizar en los próximos dieciocho meses de negociaciones, entre los que se destacan los relativos al inicio de la negociación arancelaria y el tratamiento de las medidas no arancelarias, reglas de origen, subsidios a las exportaciones agrícolas e industriales y otras medidas de efecto equivalente, obstáculos técnicos al comercio, salvaguardias, regímenes especiales, medidas sanitarias y fitosanitarias y tratamiento de derechos *antidumping* y compensatorios.

El borrador de acuerdo hemisférico incluye la negociación de los llamados “nuevos temas” de la agenda multilateral, por lo que la nueva etapa de dieciocho meses traerá consigo una profundización de las discusiones sobre el acceso a mercados en materia de servicios y compras gubernamentales y normas comu-

nes en materia de propiedad intelectual y política de competencia, temas que, indudablemente, concitan mayor interés por parte de los países relativamente más desarrollados de la región.

Estos temas implicarán un importante esfuerzo a las delegaciones, ya que las asimetrías en la incorporación de estándares internacionales relacionados con estas materias resultan, en ocasiones, aún más profundas que las existentes en los temas tradicionales de negociación comercial.

En esa misma ocasión, y atento que la aprobación de medidas de facilitación de negocios constituye un ejercicio continuo, destinado a evidenciar la marcha del proceso ALCA, se conocerá un nuevo listado de medidas que se implementarán a partir de julio de 2001.

En la reunión Ministerial de Buenos Aires, los 34 países discutirán nuevamente algunos temas que ya han sido objeto de tratamiento en reuniones anteriores, pero que siguen concitando la atención de las delegaciones. En este marco, se destacan dos temas fundamentales: el tratamiento de los temas ambientales y laborales y su relación con el comercio y la participación de la sociedad civil en las negociaciones.

Los resultados de esta Reunión Ministerial se presentarán formalmente a los Jefes de Estado y Gobierno del Hemisferio en la Tercera Cumbre de las Américas. Los avances del proceso ALCA, junto con la discusión sobre la eventual inclusión de una "cláusula democrática" en el proceso hemisférico, constituyen los ejes centrales de la discusión que los Mandatarios de la región mantendrán en Québec a fines de abril próximo.

Además de los temas económicos, que han sufrido avances significativos en los últimos años, los Jefes de Estado y Gobierno del Hemisferio ratificarán su compromiso con el fortalecimiento de la democracia en el continente, a partir de la discusión sobre la eventual inclusión de una "cláusula democrática", semejante a la existente en el MERCOSUR, en el ámbito del proceso de Cumbre hemisférica.

II. Argentina frente a la negociación hemisférica

A comienzos del proceso – diciembre de 1994 – nuestro país ingresa en la negociación hemisférica con la convicción de que una iniciativa de las dimensiones del ALCA podría generar consecuencias positivas para Argentina.

No ignorábamos, entonces, ni ignoramos ahora las dificultades de una negociación integrada por 34 países claramente asimétricos y con intereses disímiles y, en muchos casos, claramente contrapuestos. No desconocíamos, tampoco, que el proceso adquiriría una dinámica independiente de sus participantes y que constituiría un ámbito de negociación del que no podíamos estar ausentes.

El desafío mayor era buscar un mecanismo de participación que permitiera optimizar los beneficios del proceso, habilitando un crecimiento del comercio argentino con los países de América – actualmente, se destina al Hemisferio el 61% de nuestras exportaciones totales –, complementando los privilegios derivados de los acuerdos subregionales de los que la Argentina forma parte.

Con estas premisas, se adoptó una estrategia de negociación sustentada en pilares básicos, que se mantienen vigentes, incluyendo la decisión de negociar como parte del bloque MERCOSUR, con una postura única y coordinada y la búsqueda de un Acuerdo hemisférico lo suficientemente amplio como para incluir los intereses del bloque regional.

Nuestro compromiso con el proceso de integración hemisférica – que no obstaculiza el mantenimiento de otros esquemas de relacionamiento externo – se funda, básicamente, en la evaluación de la importancia del ALCA para nuestro país.

La zona de libre comercio continental, en la medida que respete los principios ya acordados de equilibrio e integralidad, incluyendo todos los temas sustantivos de negociación, tendrá

consecuencias económicas y comerciales importantes para nuestro país.

En primer lugar, permitiría obtener mejoras en el acceso de bienes agrícolas e industriales a los mercados del Hemisferio, lo que podría generar, no sólo un incremento de las exportaciones nacionales, sino también una diversificación del comercio exterior argentino.

Estas mejoras de acceso a mercados incluirían, asimismo, modificaciones en materia de compras gubernamentales y servicios, permitiendo, en este último caso, la negociación y eventual adopción de normas comunes en materia sectorial, lo que abriría nuevas posibilidades en actividades relacionadas con el transporte, el turismo, los servicios financieros, los servicios profesionales y los beneficios derivados de la nueva economía, que no constituyen sectores tradicionales de intercambio, pero que prefiguran los patrones de comercio futuro.

El mejoramiento de las condiciones de acceso podría, asimismo, verse fortalecido por la disminución de la incertidumbre comercial que afecta actualmente a nuestros exportadores, derivada, entre otras cosas, de la aplicación unilateral de derechos *antidumping* y compensatorios y de la proliferación de barreras parancelarias que dificultan el acceso de productos económicamente competitivos.

La adopción de normas y disciplinas comunes ayudaría, asimismo, a fortalecer la imagen del hemisferio frente a terceros países y bloques, permitiendo un incremento de la capacidad negociadora de la región y favoreciendo la radicación de inversiones extranjeras, facilitadas por un clima de certidumbre y estabilidad, derivado de una mayor seguridad jurídica.

Este escenario se completaría con la adopción de un mecanismo hemisférico de solución de controversias, sistema neutral que garantizaría una solución rápida de las diferencias generadas por la aplicación del Acuerdo hemisférico.

El avance en estos temas colaborará, en el ámbito interno, con el desarrollo de una estrategia de crecimiento nacional, alentada por la radicación de nuevas inversiones extranjeras, la generación de economías de escala y un necesario proceso de especialización.

III. Conclusión

Abril de 2001 constituye una fecha importante para la negociación hemisférica. La existencia de un primer borrador de Acuerdo –aún con las limitaciones que pudieran derivar de las múltiples divergencias existentes en las posiciones de los países – nos enfrenta a una *primera fotografía de los intereses nacionales en materia comercial*.

Los países del MERCOSUR no desconocen las importantes consecuencias que pueden derivar del proceso ALCA, razón por la cual centran su mayor preocupación en el contenido del Acuerdo hemisférico y no en la fecha de conclusión de las negociaciones. Como ya hemos señalado en reiteradas ocasiones, si el Acuerdo es conveniente, la fecha de conclusión de las negociaciones constituye un detalle menor.

Este Acuerdo – para resultar satisfactorio – debe incluir todos los temas sustantivos y contar con el firme compromiso político de los países de continuar con una negociación amplia, sin exclusión a priori de sector alguno. Por ello es que, elementos como la autorización *fast-track* con que cuente la administración estadounidense resultan necesarios para concluir el Acuerdo hemisférico.

La Tercera Cumbre de las Américas, que se celebrará en Québec entre el 20 y el 22 de abril de 2001 –inmediatamente después de la Reunión Ministerial de Buenos Aires– constituirá una ocasión inmejorable para que los Jefes de Estado y Gobierno del Hemisferio realicen una evaluación de los avances regis-

trados en el proceso y ratifiquen una vez más el rumbo de la iniciativa hemisférica.

Una evaluación preliminar nos permite adelantar que el proceso continuará en los términos actuales, pudiendo, incluso, sufrir una eventual aceleración, producto de la existencia de un documento base, lo suficientemente comprensivo como para permitir una profundización del trabajo técnico.

Este estado de la negociación nos obliga a trabajar, con la mayor celeridad posible. La definición de la posición nacional requiere necesariamente de un involucramiento aún mayor de los distintos actores nacionales que tienen directa o indirecta relación con el proceso, de manera de generar un consenso amplio que permita efectivizar los resultados a obtener.

Observamos con satisfacción un seguimiento y colaboración constructivo y responsable de los distintos estamentos relacionados con la iniciativa regional y aspiramos a que ese aporte se profundice.

Estamos convencidos que sólo un acuerdo sustentado en una participación amplia y comprometida de los diferentes sectores que pudieran verse afectados con el futuro acuerdo regional nos permitirá arribar a un resultado útil y beneficioso para la economía nacional y sus habitantes.

Mercosur. Del mercado deseable al proceso posible

*Por Víctor Tellería**

I) La integración como proceso

Tratar de evaluar un proceso de integración como el Mercosur después de una década, puede resultar atractivo, porque se trata de algo sumamente complejo que comprende múltiples y diversas facetas y donde interactúan infinidad de factores y actores. Porque se trata de un acontecimiento totalizador del cual todos en mayor o menor medida —y sin proponérselo— somos protagonistas.

Si bien la década de los años 90 estuvo signada por una profundización de importantes avances en materia de integración, es un error pensar que se trata de un fenómeno propio de nuestro tiempo. La génesis de estos procesos nos da la idea de que estamos ante un cambio en estado de flujo, una permanente evolución que por obra de su propia dinámica hace que cada proceso se exprese de diferentes maneras según circunstancias de tiempo y espacio. De ahí que estos acontecimientos no puedan ser tomados como modelos dignos de ser imitados.

Debemos ser conscientes de que las circunstancias históricas no son susceptibles, como suele suceder con los ensayos de laboratorio, de repetirse bajo otras condiciones. Por lo tanto nin-

* Licenciado en Ciencias Políticas. Profesor "Política Comercial Exterior". Escuela de Ciencias Políticas (UCA).

gún proceso de integración resulta igual o parecido a otro, ya que cada uno tendrá sus propias notas y características.

En nuestro caso en particular, es muy probable que al hablar de integración, la asociemos casi instintivamente con el Mercosur, como si éste fuese un paradigma, un estadio máximo de evolución en ese acercamiento político y económico entre países. Algunos dejan volar la imaginación y consideran que el fin último de nuestra integración debe ser emular a la actual Unión Europea, por mencionar un proceso con una historia exitosa y que para alcanzar tal objetivo sólo cabe subordinarse disciplinadamente a la ecuación llamada tiempo, como si éste pudiese resolver por añadidura todo aquello que nuestras limitaciones no nos permiten solucionar.

Aunque el optimismo haya permitido afirmar a Helio Jaguaribe, que la *"Argentina es un país inexorablemente condenado al éxito"*, el rigor intelectual nos obliga a ser realistas por respeto a la verdad. Debemos necesariamente escapar a razonamientos simplistas, y buscar coincidencias con la rigurosidad a la que invitaba Raymond Aron cuando advertía que no resultaba conveniente reflexionar acerca de lo deseable independientemente de lo posible. El éxito del Mercosur debería ser entre nosotros el triunfo de lo posible.

Afirmábamos anteriormente que la integración no es una experiencia nueva. Basta con echar una mirada sobre nuestro pretérito y comprobar que somos testigos, a nivel regional, de un proceso que viene funcionando en forma ininterrumpida, con marchas y contramarchas, desde hace aproximadamente cuarenta años. Es decir, la integración se fue perfilando tibiamente con diferentes grados de intensidad, como algo que venía —de paso con dudas— a quedarse, como sucede con esos marineros de Neruda, que besan y se van. Hoy la integración arrastra la misma debilidad. Por momentos la aceptamos como un instrumento vital para el relacionamiento externo, otras veces como algo coyuntural y devaluado.

A modo de recordatorio de un importante precedente en el largo caminar de la integración en nuestro país, podemos remontarnos bien entrada la década del '40, cuando el otrora Ministro de Hacienda, Federico Pinedo, preparaba un plan para reactivar la economía argentina. Su objetivo consistía en tratar que el país tomase conciencia de la situación ventajosa en que se encontraba al término de la Se-

gunda Guerra Mundial. Para el Ministro Pinedo, uno de los principales ejes a ser utilizados consistía en el establecimiento de alicientes para la industria nacional y el desarrollo de algunas exportaciones de manufacturas, contemplando además la posibilidad de celebrar acuerdos comerciales con países de América del Sur, principalmente Brasil.

Él se indagaba sobre ¿por qué esperar del tiempo lo que podría conseguirse de inmediato por un acuerdo económico entre varios países, que permita a esas nuevas industrias contar desde ahora con un amplio mercado, equivalente a varias decenas de millones de consumidores argentinos? De esta manera, Pinedo consideraba que la integración podía resultar un instrumento adecuado para contrarrestar las desventajas de un mercado tan pequeño que no permitía imaginar la formación de economías de escala.

Posteriormente el tiempo le dará la razón con la llegada de macroacuerdos, como los de la década del 60 con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, luego reformulada durante los años 80 bajo lo que hoy es la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Hubo otros intentos fallidos. Por ejemplo, la Conferencia de Punta del Este (1962), derivación de la Alianza para el Progreso, donde se proponía la integración de toda América Latina, la que quedó plas-

Debemos ser conscientes de que las circunstancias históricas no son susceptibles de repetirse bajo otras condiciones.

mada como una tibia intención al no poderse conciliar los intereses estadounidenses con los del resto de los países de la región.

II) El Mercosur que asoma

En todos los casos la integración deviene condicionada por factores exógenos y endógenos, un marco externo propicio a ella, y uno interno que pone de manifiesto la necesidad de superar ciertas limitaciones. Como proceso, no podemos considerarla un fin en sí mismo, sino un instrumento que busca mejorar la calidad de vida de los habitantes involucrados, y a través de la cual los países puedan adecuar sus estructuras productivas y sus economías a las exigencias de la competencia internacional.

El hoy, sin lugar a dudas, nos empuja aceleradamente hacia la integración si tenemos en cuenta que para un país como la Argentina con una incidencia en el comercio mundial de sólo un 0,2 %, se hace muy difícil sobrevivir internacionalmente. Esto nos hace parecer débiles y tener una voz poco influyente como para ser escuchados en el concierto de naciones. Se trata sin lugar a dudas de unirse para crecer, postura inclusive asumida por la misma Iglesia, cuando Su Santidad Juan Pablo II en su Encíclica *Centesimus Annus* sostiene que *"la historia reciente ha puesto de manifiesto que los países que se han marginado han experimentado un estancamiento y retroceso; en cambio, han experimentado un desarrollo los países que han logrado introducirse en la interrelación general de las actividades económicas a nivel internacional"*.

La integración regional desde sus orígenes ha estado acompañada de periodos en los que han predominado distintos estados de ánimo. De la euforia inicial de los años 60 se fue pasando paulatinamente a un profundo desaliento, lo que por momentos hizo que la incertidumbre se convirtiese en común denomi-

nador. No obstante, la complejidad del escenario regional, la integración resultaba un instrumento razonable por el cual se pretendía dar una respuesta válida a la problemática económica que los países miembros en su conjunto afrontaban, tratando de implementar un mecanismo que, mediante la ampliación de los mercados, lograra la expansión del comercio intra y extra zonal, transformándose así en un instrumento dinámico del desarrollo.

En los años 80 parecía haber llegado el momento adecuado, de parte de algunos países, para hacer un replanteo sobre el proceso de integración. Si bien la idea de un Mercado Común Latinoamericano continuaba latente, se busca dinamizar procesos económicos signados por síntomas de agotamiento. Se quiere romper un círculo declinante conformado por países que poseen mercados internos estrechos, con rigideces de las escalas mínimas de producción y estabilidad de sus exportaciones.

Este cuadro se agrava a partir del año 1982 cuando los países de la región enfrentan una severa crisis de ajuste externo, manteniendo políticas comerciales de corte proteccionista caracterizadas por la sustitución de importaciones y reduciendo sensiblemente el comercio intrarregional, atentando así contra la evolución del propio proceso de integración.

III) De Iguazú a Ouro Preto: el punto de inflexión

A partir de la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 —principal hito de la posguerra— la competencia por el poder mundial cambia de centro de gravedad, desplazándose del terreno ideológico al económico tecnológico. Descubrimos que estamos rodeados por un mundo distinto y que los países deben inexorablemente adaptarse, y la integración se acelera como medio alternativo adecuado para superar los límites del crecimiento que aparecen en los espacios nacionales.

Había llegado el punto de inflexión, de adaptarse a un nuevo período de multipolaridad económica a través de una pronunciada tendencia que asoma en los noventa a través de la consolidación de grandes bloques económicos. Sin ánimo a equivocarme, considero que esta multiplicidad de distintas iniciativas tendientes a conformar mercados ampliados, tuvo que ver con el estado de desarrollo de las normas multilaterales de comercio, a través de su expresión máxima, la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994).

En ese marco histórico la mencionada ronda negociadora que, una vez finalizada daría lugar al nacimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tuvo un desarrollo por momentos poco feliz, especialmente por la discusión respecto de la aplicación de los subsidios en la agricultura, que llevó a temer por la suerte que correría en lo sucesivo el comercio multilateral.

Paralelamente, mientras las discusiones seguían un curso zigzagueante, los países grandes ante la duda de que la Ronda fracasara y proliferaran en el corto plazo medidas de corte proteccionista, decidieron unilateralmente salir a asegurarse mercados de exportación. Así, por ejemplo, se da comienzo a una serie de negociaciones que culminaron con el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya conformado por Estados Unidos y Canadá; el Acuerdo Mercosur-Unión Europea, o los forzados intentos en el país del norte de la ex-Administración Demócrata por tratar de darle vida propia a la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Todos estos procesos, por mencionar sólo algunos, se iniciaron con un fuerte ahínco, pero sospechosamente una vez finalizada con éxito la Ronda Uruguay, cayeron en la vía de la lentitud. La incertidumbre parecía haberse disipado y con la partida de ésta, la calma había retornado sobre el Sistema Multilateral de Comercio.

En estos años se enmarca la profundización de los mecanismos existentes a nivel regional con el fin de adaptarlos a un

MERCOSUR. DEL MERCADO DESEABLE AL PROCESO POSIBLE

nuevo escenario. En una primera etapa serán Argentina y Brasil, los que a través de un fuerte compromiso asumido por sus Presidentes Alfonsín y Sarney, a través de lo que se llamó la Declaración de Iguazú (1985), sientan las bases para acelerar la integración.

Paso importante dado por países no sólo con grandes asimetrías, sino que hasta ese momento casi habían convivido de espaldas uno del otro, incluyendo estrategias de crecimiento diametralmente opuestas. Uno históricamente industrialista y proteccionista, otro, más indefinido, con arrebatos de apertura unilateral mirando más hacia el norte en detrimento de su entorno regional y natural.

La nueva dinámica en donde lo comercial pretendía ayudar a superar mutuas limitaciones, se formalizó a través de la suscripción de varios instrumentos jurídicos, que a partir de ese momento devendrán en el marco necesario, pero no suficiente, en la senda hacia el Mercado Común:

El tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (29-11-88), el que fijaba un plazo de diez años para arribar a un Mercado Común, contemplando la coordinación de las políticas macroeconómicas y la eliminación de todas las trabas al comercio;

El Acta de Buenos Aires (6-7-90), establecía las bases para la conformación de un mercado único;

El Acuerdo de Complementación Económica N° 14 (20-12-90), firmado en el marco de la ALADI, convirtiéndose en la herramienta comercial por naturaleza y de carácter estrictamente operativo.

El cuarto instrumento lo comprendía el Tratado de Asunción, firmado el 26-3-91 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, dando lugar al nacimiento del Mercado Común del Sur (Mercosur), creando toda una serie de instrumentos que bus-

caban acelerar a la mitad de su tiempo el objetivo de la integración. Éste fue incorporado a nuestro ordenamiento normativo bajo la Ley N° 23.981/91.

IV) Diez años después

Si bien se trata del escalón más importante del proceso de integración, no hay por qué pensar que el Mercosur sería la panacea para nuestros problemas, y resulta razonable que así sea, ya que hacemos referencia a un proceso llevado a cabo entre actores que durante décadas han desarrollado una vida sumamente agitada e inestable. El mismo Alain Rouquié, oportunamente, ha hecho referencia a la Argentina contemporánea como un país con una evolución tormentosa y fascinante. Nosotros advertimos, sin ánimo de menospreciar a nuestros socios, ¿por qué no hacer extensivos estos calificativos a nuestros vecinos? ¿Por qué el Mercosur debería cambiar esta realidad, cuando éste, con sus virtudes y defectos, no es más que un reflejo de lo que son sus protagonistas?

Mientras el Mercosur se iba consolidando a nivel regional, internacionalmente cumplía con las exigencias formales, impuestas a todos los miembros de la OMC decididos a llevar adelante la conformación de un bloque regional, cual era soportar el denominado "análisis de consistencia". De esta forma el Tratado era notificado, para su evaluación y tratamiento en el Comité de Acuerdos Regionales, encargado de examinar la compatibilidad del Tratado con las reglas del organismo multilateral.

En sus aspectos esenciales el Tratado mantiene latente el objetivo de alcanzar un Mercado Común, lo que implica, entre otras cosas, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, a través de la eliminación de los derechos aduaneros y las restricciones no arancelarias en el comercio intrarregional. Como así también establecer un arancel externo

común, y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, de comercio exterior, agrícola e industrial, entre otras.

La firma del Mercosur permitió institucionalizar un proceso de integración que hasta ese momento se daba fácticamente. La nueva situación, al incorporar previsibilidad jurídica a los intercambios, ayudó a incrementar notoriamente la dinámica del comercio y los flujos de inversión, profundizar las exportaciones intensivas en manufacturas de origen industrial, al tiempo que permitía reducir la potencial discrecionalidad en las políticas comerciales nacionales.

Pero a medida que se desarrollaba el período de transición (1991-1994), el objetivo del Tratado de arribar a un Mercado Común en diciembre de 1994 parecía cada vez más irrealizable. Esta situación de incumplimiento, una vez finalizado el período mencionado, condujo necesariamente a la firma del Protocolo de Ouro Preto, incluido en nuestra legislación bajo la Ley 24.560/95. Única manera de proteger al Tratado de Asunción y al mismo tiempo subsanar legalmente los vacíos generados en la ley anterior.

El Protocolo además de modificar algunos instrumentos de comercio, perfeccionaba la estructura institucional del Mercosur asignándole, además, personalidad jurídica de derecho internacional, y eliminaba con un toque de realismo la mención de todo plazo temporal para arribar al Mercado Único, aunque el mismo continúa como principal objetivo.

V) El relacionamiento externo

A medida que se desarrollaba el mercado ampliado intrabloque, se hacía necesaria una estrategia de los Estados Parte para relacionarse con terceros países, haciendo del proce-

so de integración no algo cerrado sobre sí mismo, sino un instrumento compatible con la filosofía del “regionalismo abierto”.

Al poco tiempo de nacer, el Mercosur tuvo un primer reconocimiento de EE.UU., allá en junio de 1991. En esa oportunidad se firmó en Washington un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones entre este país y los miembros del bloque. Este instrumento incluía un anexo denominado “agenda de acción inmediata”, en el que figuraban temas vinculados con inversiones, comercio de servicios, protección de los derechos de propiedad intelectual, y otros temas que parecían de interés para EE.UU. Sin lugar a dudas y contemplando los componentes de la agenda, podía inducirse que subyacía la intención de trasladar al ámbito bilateral, temas que se venían discutiendo en el marco multilateral, en donde la relación de fuerzas era más simétrica y equilibrada para los miembros del Mercosur.

Como veremos, el Acuerdo mencionado precedentemente, fue casi una excepción respecto del avance del Mercosur en el frente externo. En lo sucesivo, casi nadie vendría a convocarlo para suscribir un acuerdo, sino que éste tendría que acudir en la búsqueda de nuevos socios con miras a ampliar su horizonte comercial. La extravención del Mercosur por sumar nuevos miembros, aunque con un *status* inferior al de sus socios fundadores, se presentó como un proceso sumamente lento y complicado, y aún hoy inconcluso. Personalmente creo que esto se debió a que, mientras el bloque afinaba la puntería para elegir sus relaciones, equivocadamente especuló pensando que solamente ofreciendo un mercado ampliado de casi 200 millones de personas, esto resultaba más que suficiente como para atraer la atención de cualquier país.

Un dato curioso relacionado con lo recién comentado, estuvo dado por la llamada “cláusula de adhesión” del Tratado de Asunción. Si bien éste estaba abierto a la adhesión de terceros países previa negociación, ningún país de la región podía sumarse al club, sino después de cinco años de la entrada en vigencia

del Tratado. Pero la cláusula establecía una excepción según la cual podían ser consideradas antes del mencionado plazo las solicitudes de aquellos países que no formaran parte de esquemas de integración a nivel subregional. Si consideramos que en ese entonces Chile ya había hecho abandono del Grupo Andino, la cláusula de adhesión no era otra cosa que una invitación explícita para que se sumara como socio el país trasandino.

El Mercosur pensaba en aquel entonces que sumando a Chile, al mismo tiempo adoptaba un signo de confiabilidad, pero el error radicó en tratar de cautivar al vecino en detrimento del resto de los países de la región. El bloque no entendió que, mientras se pretendía enamorar a Chile otorgándole un trato más preferencial, éste paralelamente como parte de su política, buscaba cautivar a todos sin casarse con nadie. Además, la apertura unilateral de su comercio durante la época del periodo militar, le había permitido avanzar en varios frentes externos, en donde el Mercosur emergía como uno más o menos importante, de acuerdo con sus apremios coyunturales.

Tal es así que la incorporación de este país como "estado asociado" al Mercosur, se materializó recién después de dos años de complejas negociaciones (25-6-96), con la firma de un Acuerdo Comercial que, entre otros objetivos, tiende a la liberalización de los intercambios de la casi totalidad del universo arancelario en un plazo de diez años. Se puede coincidir en afirmar que esta demora estuvo dada porque los chilenos, por momentos, supieron explotar las contradicciones internas del bloque, dándole a las discusiones un ritmo pendular que dependía del avance de sus restantes negociaciones externas.

Con Bolivia, se repitió más tarde una experiencia similar en sus alcances, aunque con una negociación nada traumática. Respecto del resto de los países integrantes del Bloque Andino, si bien existe actualmente la intención de suscribir un Acuerdo del tipo 4 + 1, similar a los ya mencionados, el estado de las negociaciones avanza lentamente.

Dentro de las relaciones con un mayor estado de avance, puede mencionarse el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con la Unión Europea, de diciembre de 1995. Éste busca fomentar el incremento y la diversificación de sus intercambios comerciales, con miras a una liberación gradual, recíproca y progresiva en un plazo de cinco años. Sienta las bases para la futura creación de una asociación interregional de carácter político y económico basada en tres ejes: el fortalecimiento del diálogo político, la liberación de los intercambios y la profundización de la cooperación regional.

Además, pretende dinamizar la cooperación industrial, sobre todo del sector de pequeñas y medianas empresas, apoyando su modernización y diversificación, a través de nuevas inversiones y de la transferencia de tecnología, así también como en otras áreas de cooperación, como ciencia y técnica, energía y medio ambiente.

El diálogo del Mercosur también se ha hecho extensivo a escenarios más distantes. Aquí puede mencionarse el acercamiento a los países integrantes de la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (Asean), o más recientemente Sudáfrica.

Quizás el frente externo más complicado para el bloque en el corto plazo, esté constituido por las negociaciones para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Este proceso amerita gran cautela si consideramos que treinta y cuatro países del continente, con sus irregularidades y asimetrías, han sido convocados por la primera economía del mundo para liberar totalmente el comercio de bienes y servicios, a través de un proceso que arrancaría hipotéticamente a partir del año 2005.

Si pensamos que muchos de estos protagonistas carecen de recursos como para solventar estructuras burocráticas exigibles para un seguimiento de la agenda sujeta a discusión, llegamos a la conclusión de que resulta imposible vislumbrar un ALCA sin un diálogo EE.UU. Mercosur. De ahí que para no-

sotros, como bloque, resulte importante pues somos el gran interlocutor, y es mucho lo que hay en juego cualitativa y cuantitativamente.

La amplitud del ALCA impone un doble compromiso. Uno para el Mercosur, en el sentido de que es imperioso cerrar los temas pendientes en la agenda interna, y tomar conciencia que nuestros inconvenientes no son una consecuencia del proceso de integración *per se*, sino diferencias de criterios al querer llevar adelante nuestras respectivas reformas internas. Esto resulta vital para poder negociar de manera coherente y uniforme. El otro, sin lugar a dudas, es para la Argentina, que todavía no ha sabido definirse por un compromiso político firme hacia sus socios del Mercosur, adoptando por momentos posturas públicas dubitativas y pendulares.

Desde su inicio para las diferentes administraciones norteamericanas que se sucedieron, el ALCA ha sido –lógicamente– sinónimo de poder vender más y ganar el acceso de sus empresas a los negocios de toda la región. Porque tienen capacidad competitiva y productiva, y esto les permite orientar el flujo del comercio permitiéndoles, además, aislar a sus competidores en el área. La sentencia del ex-Secretario de Comercio William Daley (1997) sobre la materia es un claro testimonio de la claridad de sus objetivos, cuando sostuvo: *“Debemos aprovechar estas oportunidades para aumentar las ventas de productos y servicios de EE.UU. en estos mercados, y hacer que el público se de cuenta de las maneras en que las empresas y los trabajadores norteamericanos pueden obtener beneficios de una mayor liberación comercial e integración hemisférica”*.

Desde hace años aparecen posiciones en sectores de la dirigencia argentina que quieren presentar al ALCA como opción alternativa, despertando confusión entre nuestros socios, y complicando el accionar de los operadores económicos nacionales. Sin ir muy lejos, recientemente –al tiempo que le explicábamos al mundo en qué consistía nuestra idea de relanzar el

Mercosur– le proponíamos paralelamente a EE.UU. en forma aislada y unilateral, una aceleración del cronograma de liberación comercial (del año 2005 al 2008) para concretar la integración hemisférica.

Esta permanente inmadurez, esta falta de convicción por fortalecer nuestro relacionamiento regional, nos hace olvidar que es razonable atender la iniciativa para la integración hemisférica, pero a partir del Mercosur y no a costa de éste. Por afinidad de intereses políticos y compromisos comerciales, éste debe ser la única puerta de acceso hacia el norte. Debemos hacer del bloque regional un instrumento que no solamente nos permita ganar un mayor espacio, sino a partir de él, obtener la masa crítica necesaria que nos permita negociar frente al mundo industrializado aquella agenda sensible a nuestros intereses. Debemos ser conscientes de que el Mercosur no sólo llegó para estrechar una unión sino también para sancionar la realidad.

El proceso de construcción del MERCOSUR: de la transición al relanzamiento

*Por Lincoln Bizzozero**

I. Los inicios del Mercosur: una ubicación contextual en la transición

Esta aproximación tiene por objeto analizar el momento en que se encuentra la construcción del Mercosur cuando se aproximan los primeros diez años de funcionamiento. Para ello se busca visualizar los efectivos avances del proceso de integración hasta la etapa de relanzamiento, en lo que constituye el camino estratégico que se va definiendo en la región. La relación entre el momento actual y los avances registrados en el proceso de integración debe integrar conceptualmente la interacción entre las prioridades de los países, en particular los dos socios grandes, y los temas que se plantearon en la agenda del relanzamiento, a los efectos de delinear los posibles caminos y escenarios planteados en términos regionales.

El tema a analizar resulta de un interés fundamental sobre todo teniendo en cuenta la aceleración prevista de las nego-

* Coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República del Uruguay.

ciaciones que tienen como horizonte el 2005 y los distintos frentes externos que hay que atender. Es esta lógica de partida en que se ubicó el Mercosur, en tanto regionalismo abierto, que define los tiempos del actual proceso en el sistema internacional y condiciona los objetivos internos. Es justamente en ese delicado equilibrio entre las negociaciones en el frente externo y lo que hace a las perspectivas que surgen de la consolidación y avances en el Mercosur global que se derivan tensiones entre las prioridades de los Estados, los correspondientes a las subentidades estatales y las que surgen del proceso regional como tal.

La comprensión de las tensiones que surgen de estas articulaciones, si bien se procesaron en el proceso de integración europeo, debe ser visualizada en el orden mundial post-guerra fría. De esta forma deben entenderse las lógicas que estructuraron los inicios del proceso, en Europa por una parte y en el Mercosur por la otra. Si bien en ambos casos, como ya he señalado en otros trabajos, el sistema internacional otorgó una "permisividad" a los inicios del proceso, la lógica ordenadora en los dos períodos considerados (post-segunda guerra mundial y post-guerra fría) y los temas definidores de las agendas en ambos períodos fueron diferentes¹.

El Mercosur surgió en los noventa juntamente con los inicios de la estructuración de un nuevo orden. Los temas ordenadores de este nuevo orden para los países del Mercosur fueron la consolidación de las democracias, la reforma del Estado, la apertura de la economía y el ingreso de los nuevos asuntos del

1. Véase LINCOLN BIZZOZERO (1993) *Los inicios del Mercosur y el ingreso de Uruguay*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, 1993. Véase también LINCOLN BIZZOZERO, "Estado e espaço no surgimento de um processo de integração. Os casos do MERCOSUL e da Comunidade Européia", *Contexto Internacional*, Brasil, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, 1992, vol. 14, nº 1.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

comercio internacional². La percepción del espacio pasó a tener un componente geoeconómico más que geopolítico y una mayor orientación hacia la regulación por el mercado. Desde el punto de vista de ese nuevo orden, los países del Mercosur debieron acelerar distintas reformas vinculadas a diferentes aspectos del comercio internacional, además de sentar las bases de un proceso regional con objetivos definidos.

En términos de los balances necesarios, desde el punto de vista exclusivamente del nuevo orden, los países del Mercosur debieron incorporar y dar respuesta a un conjunto de temas vinculados al comercio internacional, además de los que tenían que ver con la zona de libre comercio. Estos nuevos temas en la política exterior de los países de la región, entre los que se ubicó la integración, ya habían sido avanzados en el sistema internacional por algunos de los países desarrollados, a través de acuerdos de libre comercio como fue el precursor acuerdo entre Estados Unidos y Canadá, en algunos ámbitos como el de la OCDE y se plasmaron en tanto ejes orientadores en los debates que se dieron durante la Ronda GATT del Uruguay.

Aun cuando los desempeños políticos de los países del Mercosur, la orientación que le imprimieron las élites y las lógicas negociadoras y ordenadoras de las políticas exteriores no estaban circunscritas por los temas del sistema bipolar, los condicionantes de ese período pesaron en la ubicación de esos países en el escenario internacional. La lógica centro-periferia y norte-sur en términos de los debates internacionales acompañó la orientación política y negociación en los foros. Es por ello

2. Estos temas fueron comunes a América Latina en general con la excepción de México, al menos desde que comienza la negociación por el Tratado de Libre Comercio, lo que le otorga a ese país un estatuto específico en cuanto al ordenamiento de sus prioridades. Para visualizar la globalidad de los temas hacia América Latina es necesario tomar en cuenta la *Iniciativa Bush* para las Américas en su vertiente política además de los tres niveles vinculados con el comercio, inversión y deuda externa.

que al ingresar en los noventa, los países del Mercosur arrastraban consigo algunos temas vinculados a los déficit políticos y sociales de los ochenta³, pero al mismo tiempo en términos de oportunidad de inserción internacional bosquejaron la respuesta del Mercosur en tanto regionalismo abierto, teniendo en cuenta la consolidación que se estaba procesando de grandes espacios económicos en el mundo⁴.

El contextualizar los inicios del Mercosur permite visualizar globalmente los temas de la agenda en los noventa en los países de la región e incorporar por lo tanto en una evaluación de los diez años no solamente los nuevos temas vinculados a la agenda del comercio internacional, sino también otros referidos a la consideración de la posición de América del Sur en el mundo, de los desempeños políticos, económicos y culturales de sus países, de los modelos de desarrollo y de los niveles de democracia y participación de las sociedades. Es por ello que además de una evaluación de cumplimiento de objetivos, deben incluirse los parámetros, instrumentos y definiciones de la *construcción* (*building*) y los *desbordes* (*spill over*) que surgieron de la propia dinámica del proceso y de las interacciones región-Estado y Estado-región.

3. Resulta de sumo interés ubicar los debates de fines de los ochenta e inicios de los noventa en lo que concierne la agenda internacional y latinoamericana. Véase, Roberto RUSSELL, *La agenda internacional en los años '90*, Buenos Aires, GEL-RIAL 1990; Carlos Pérez Llana, "Los noventa: Una nueva agenda internacional para una nueva década", *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1990, n° 91.

4. Así lo señala explícitamente entre los considerandos el Tratado de Asunción. Véase la diferencia política en materia de orientación de la política exterior de uno de los países de la región, un libro editado en el '92, que ya contiene los lineamientos ordenadores de la apuesta desde un país de la periferia en Roberto RUSSELL (ed), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

Si los inicios del Mercosur estuvieron signados por la "permissividad" del sistema internacional y en particular de Estados Unidos, la etapa de transición estuvo enmarcada en los debates del final de la Ronda Uruguay del GATT y los vinculados a la conexión de los temas laborales y medioambientales con el comercio internacional en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. De esta forma, la estrategia de construcción del Mercosur durante la etapa de transición estuvo enmarcada a nivel de cada país en los propios derroteros del apoyo que pudieran tener los gobiernos frente a las reformas a impulsar y en el marco regional de la orientación y solidez con que se construyeran los lazos de cooperación entre los Estados.

El apoyo inicial al Mercosur, la definición de un Programa de Liberalización Comercial en el mismo anexo al Tratado de Asunción y la concreción de un cronograma de actividades en Las Leñas concretaron los pilares esenciales sobre los cuales se asentó el éxito inicial del proceso⁵. Para ello, los gobiernos utilizaron positivamente el marco regional para impulsar las reformas a nivel nacional. Este conjunto de reformas nacionales tuvieron que ver notoriamente con lo que constituye la esencia de una zona de libre comercio (disminución de aranceles a cero, esclarecimiento de las normas no arancelarias, pero también rotulación de productos, caracterización de forma de los bienes, características de contenido, transparencia comercial, mejor eficiencia aduanera, entre otros)⁶.

5. Lincoln BIZZOZERO, "El proceso de integración del Mercosur: de Asunción a Ushuaia", Montevideo, Dep. de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Serie de Divulgación *En Pocas Palabras*, 1998.

6. La estrategia de la etapa de transición del Mercosur se asentó en un *spill over* institucional construido sobre la base de asuntos vinculados al facilitamiento del comercio. Al respecto véase Lincoln BIZZOZERO - Marcel VAILLANT- Tabaré VERA, *La construcción del Mercosur: diagnóstico y evaluación de lo acordado*, Documento de Trabajo n°15/93, Montevideo, Departamento

Si bien los cuatro países esgrimieron el argumento de los acuerdos regionales para no quedar afuera del proceso y propulsar el cumplimiento estricto del Programa de Liberalización Comercial y otras reformas vinculadas al mismo, los factores endógenos que posibilitaron esas transformaciones en cada país fueron específicos. En el caso de Argentina partieron de una interpretación global del sistema internacional por el cual el país debía realizar las reformas necesarias con la finalidad de ubicarse en el “pelotón de incluidos”⁷. Para Brasil en cambio, el Mercosur significó entre 1991 y 1994 la única iniciativa de política industrial y la posibilidad para la diplomacia de pasar de una situación reactiva a una activa con el apoyo de una parte del sector empresarial⁸. En el caso de los socios pequeños las prioridades fueron diferentes y se orientaron a asegurar el cumplimiento de los términos de acceso a los mercados y a custodiar el efectivo desenvolvimiento del marco institucional tal cual fuera acordado en el Tratado fundacional⁹.

de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, también editado el mismo año como documento por el Instituto de Integración Latinoamericano en Buenos Aires, 1993.

7. Véase al respecto, Andrés CISNEROS (comp.), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Política Exterior en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, 1998.

8. Es ilustrativo en lo que concierne la relación política industrial y política regional, el artículo de Pedro DA MOTTA VEIGA “Brasil en Mercosur: influencias recíprocas” en RIORNAN ROETT (comp.), *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales*, Buenos Aires, Nuevo Hacer - Grupo Editor Latinoamericano, 1999. En lo que concierne a la relación entre las políticas exteriores de Argentina y Brasil con las políticas en el Mercosur, véase el artículo de José Augusto GUILHON ALBUQUERQUE, “La nueva geometría del poder mundial en las visiones argentina y brasileña”, en Felipe DE LA BALZE (comp.), *El futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Asociación de Bancos de la Argentina, 2000.

9. Para el caso de Uruguay véase el trabajo de Sergio ABREU “Uruguay: socio pequeño del Mercosur” en Lincoln BIZZOZERO - Sergio ABREU - Fernando MATEO,

Si las diferentes prioridades en materia de política exterior y percepciones del sistema internacional no obstaron a la implementación de las reformas vinculadas con la liberalización comercial en los respectivos países, quedaba por ver si ese impulso con el incremento de la interdependencia que había suscitado, era suficiente para consolidar una cooperación regional entre los países. Es este nivel el que resulta esencial a la hora de evaluar desde una perspectiva realista si funciona o no un proceso de integración. En el caso del Mercosur este nivel está asentado en una cuestión litigiosa histórica, ya que es en ese espacio regional donde se encuentra la fractura de América del Sur, que divide a la América del Sur hispano hablante de la luso hablante¹⁰.

Varios análisis concuerdan en señalar que la cooperación regional pudo irse asentando sobre la base de los éxitos iniciales en la política comercial, por el “colchón financiero” producto de las políticas de privatizaciones y ajuste fiscal y además porque el sistema internacional continuó otorgando una “permissividad” global al proceso y porque las políticas exteriores de los países pusieron como prioridad en sus respectivas agendas el completar la conformación de una zona de libre comercio¹¹. Las

Los países pequeños: su rol en los procesos de integración, Documento de Divulgación n° 8, Buenos Aires, Departamento de Integración y Programas Regionales, INTAL - BID, 2000.

10. Este aspecto ha sido desarrollado por Alberto METHOL FERRÉ en distintos artículos publicados por *Cuadernos de Marcha* en Uruguay. Véase además en perspectiva histórica el libro de METHOL FERRÉ, *El Uruguay como problema*, Montevideo, Ediciones Banda Oriental, 1971.

11. El “colchón” financiero fue funcional a los buenos resultados del proceso hasta el año 1998 cuanto se hicieron sentir en forma más patente los desequilibrios causados por crisis externas. En definitiva, tenemos buenos desempeños de las economías que no ocultan los condicionantes estructurales, que han sido uno de los factores esenciales en la erosión del proceso. Uno de los que más ha insistido en los factores estructurales ha sido Aldo Ferré.

diferencias en materia de prioridades y opciones comenzaron a pesar una vez que se debía enfocar una política comercial común y se debían adoptar decisiones políticas que tenían consecuencias en las políticas internas de los países (políticas industriales, de apoyo a las exportaciones, entre otras).

De esta forma se llegó a completar el período de transición con el Protocolo de Ouro Preto. El Protocolo de Ouro Preto y su anexo respondieron al objetivo definido por el Tratado de Asunción de determinar la estructura institucional y un sistema de adopción de decisiones. En lo que se refiere al objetivo de la libre circulación de bienes en la zona, lo cual implica arancel cero, se definió un régimen de adecuación final para las listas de productos sujetos a algún derecho de importación. Además se planteó un plazo para presentar una lista y programa para completar la eliminación o armonización de las restricciones no arancelarias.

La definición de un Arancel Externo Común, la preparación de un proyecto de Reglamento sobre Prácticas Desleales de Comercio Extra-Zona (instrumentos de política *antidumping*), y un Reglamento Común de Salvaguardia frente a terceros países a través de la Comisión de Comercio y las decisiones sobre cláusulas de origen, plantearon el pasaje a una política comercial colectiva, con lo que ello significa en cuanto a expresión de una estrategia de desarrollo conjunta. El ingreso en una nueva etapa para los países del Mercosur trajo como consecuencia otras responsabilidades y desafíos vinculados en primer lugar con la definición de una estrategia de desarrollo conjunta; en segundo orden con el funcionamiento de una nueva estructura institucional que incorporó otros órganos y por ende modificó las interacciones y la dinámica funcional; en tercer término con las negociaciones frente a terceros; y finalmente con la aplicación de las reformas en las respectivas sociedades nacionales planteando los beneficios de la nueva etapa a los distintos actores de la sociedad civil.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

En ese sentido, el ingreso en una nueva etapa trajo aparejado un replanteo tanto en lo que concierne a los apoyos internos que necesita cada gobierno para la implementación de las reformas, como de la solidez de los avances registrados en la cooperación regional. En el nuevo período las dos instancias – apoyos internos y sólidas articulaciones cooperativas a nivel regional– se habían modificado por los cambios a nivel del contexto internacional como en los respectivos sistemas políticos. En el contexto internacional dos acontecimientos marcaron el inicio de esta nueva etapa del Mercosur: la firma del Acuerdo por el cual se estableció la Organización Mundial del Comercio y la Cumbre de las Américas en Miami en diciembre de 1994. Por otra parte, los cambios de gobierno modificaron las lógicas políticas internas tanto a nivel de orientación y prioridades como en las definiciones interactivas con las sociedades nacionales. Los apoyos internos por una parte y los tiempos electorales y de cambios de gobierno por la otra pautaron las perspectivas de la cooperación regional.

La respuesta de los países del Mercosur consistió en aprobar un nuevo cronograma de orientaciones y metas hasta el año 2000. La agenda 2000 incorporó los diferentes ejes ordenadores del proceso una vez que se había concluido la etapa de transición: la consolidación de la libre circulación y de la Unión Aduanera, la construcción del Mercado Común, las relaciones externas y la dimensión global del proceso.

Los dos próximos apartados tienen como objetivo sistematizar los avances efectivos registrados y los temas pendientes de resolución de acuerdo a la orientación y metas definidos por la Agenda 2000. De esta forma se extraerán los avances registrados en lo que constituye un patrimonio Mercosur así como los asuntos pendientes de resolución y los desafíos que se tienen por delante.

II. Avances y dificultades en la consolidación del bloque regional

El Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000 estableció una articulación de temas y puntos en el nivel de consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera. El Programa definió tres órdenes de conjuntos temáticos incluidos en el nivel de consolidación y perfeccionamiento: libre comercio y condiciones de competencia intra-zona, perfeccionamiento de la política comercial común y desarrollo jurídico-institucional de la subregión.

En el conjunto temático sobre libre comercio y condiciones de competencia intra-zona, el cumplimiento de los objetivos y cronogramas estuvo asociado al crecimiento del comercio intra-regional. Sin embargo, la definición de políticas unilaterales por parte de los países, (el “interés nacional”), la sensibilidad de algunos sectores económicos, y las dificultades que aparejó la recesión a partir de 1998, trajeron a primer plano los problemas en acordar avances en otros temas (restricciones no arancelarias, defensa de la competencia) o en consensuar objetivos comunes (políticas públicas que distorsionan la competitividad).

En lo que concierne al libre comercio intra-zona, una vez culminado el período de transición el Programa de Liberación Comercial posibilitó el arancel cero intra-zona, para la mayoría de productos del universo arancelario. Sin embargo se mantuvieron listas de excepciones, debido a las dificultades en los procesos de reconversión de algunos sectores productivos y los problemas vinculados con la colocación del producto final en el mercado, las cuales fueron encuadradas con determinadas pautas y plazos en un “Régimen de adecuación final a la Unión Aduanera”. Otro asunto pendiente que busca concluirse a los efectos de avanzar en la liberalización comercial tiene relación con las medidas y restricciones no arancelarias (MRNA). El

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

Grupo Mercado Común en su resolución 32/95 señaló determinadas MRNA que requerían tratamiento prioritario por su importancia en el comercio intra-Mercosur y que debían ser analizadas por los Sub-Grupos de Trabajo, Comités Técnicos o Grupos Ad Hoc, a los efectos de identificarlas como eliminables o armonizables. La Decisión 17/97 del Consejo Mercado Común fijó una fecha para que los Estados definieran un cronograma de eliminación de las MRNA a eliminar y un plazo máximo fijado para fines de 1998, para que las distintas instancias del Mercosur que tuvieran competencia en las MRNA de tratamiento prioritario por su importancia en el comercio intra-zona, culminaran con sus análisis.

La Comisión de Comercio en su XXXIV Reunión Ordinaria, realizada en marzo de 1999, elevó al Grupo Mercado Común un informe sobre el estado en que se cumplió el mandato de la Decisión nº 17/97. La Comisión de Comercio en su XXXVI reunión efectuada en mayo de 1999 en Asunción, suspendió las reuniones del Comité Técnico nº 8 "Restricciones y Medidas no Arancelarias", hasta tanto complete el análisis del tratamiento de las mismas (Acta 3/99):

La Decisión 22/00 del Consejo del Mercado Común constriñó a los Estados Partes a no adoptar ninguna medida restrictiva al comercio cualquiera sea su naturaleza y a completar un listado identificando situaciones o medidas de carácter impositivo, financiero, fiscal, aduanero, administrativo o de otra naturaleza, aplicadas por los otros Estados Partes que limiten el actual acceso a los mercados, e instruyó al Grupo Mercado Común para que defina cursos de acción a los efectos de eliminar las dificultades del comercio intra-zona o bien las medidas restrictivas al mismo. La decisión 57/00 encomendó al Grupo Mercado Común a que continúe con las acciones ya definidas y a buscar consensos en cursos de acción en los que no existe el mismo, quedando comprometido a realizar un informe al Consejo el 30 de junio de 2001.

Los reglamentos técnicos pueden llegar ser un parámetro de definición de criterios de producción, presentación del producto, etiquetado y envasado, adecuados a la evolución de la organización humana en materia de seguridad global (protección de la salud y del ambiente). Sin embargo, con frecuencia los reglamentos constituyen un argumento técnico - administrativo que condiciona el libre intercambio. Los avances registrados en el Mercosur en materia de regulación y armonización de reglamentos técnicos han sido importantes: entre 1991 y 1998 significaron el 43 % de las resoluciones del Grupo Mercado Común¹². Para otorgar transparencia al comercio intra-regional es necesario: incorporar al orden jurídico de cada Estado Parte los reglamentos técnicos que se aprueban; compatibilizar los sistemas y actividades nacionales de evaluación de conformidad, asegurando el reconocimiento mutuo del Mercosur; favorecer la integración de los sistemas nacionales de metrología asegurando la complementariedad de acciones; la continuidad en la competencia del Comité de Normalización del Mercosur para las normas de carácter voluntario. Recientemente se firmó el Convenio de Cooperación entre el Mercosur y la Asociación Mercosur de Normalización, en los términos aprobados por la Decisión 12/99.

Los reglamentos sanitarios y fito-sanitarios conforman un núcleo de especial sensibilidad por el objeto que contemplan. La Decisión 6/96 aprobó el "Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fito-sanitarias de la OMC" y posteriormente el Grupo Mercado Común aprobó la resolución 77/98 "Reconocimiento mutuo y equivalencia de Sistemas de Control", por

12. Véase al respecto el documento presentado por Uruguay durante el ejercicio de su Presidencia Pro-Témpore, *Estado de implementación del Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000*, Montevideo, diciembre de 1999.

el cual se facilita el libre intercambio de determinados productos que caen en esta categoría¹³.

La facilitación del libre intercambio pasa necesariamente por la operación de frontera, tanto en materia de contralor y certificación como de mejorar y agilizar la operación general. En ese sentido, los problemas fronterizos fueron objeto de la Decisión 20/98 sobre Medidas de Simplificación Operacional de trámites de Comercio Exterior y de Frontera y de la Decisión 2/99, que aprueba el Acuerdo de Alcance Parcial para la facilitación de comercio entre los cuatro países, más conocido como Acuerdo de Recife. El Acuerdo que tiene como objetivo mejorar y agilizar los controles de frontera precisa conceptualmente distintos términos a los efectos del trato regional. Con posterioridad, la aprobación de la decisión 4/00 con las modificaciones del Acuerdo de Recife define el actual texto y con la aprobación de la decisión 5/00 se concreta el primer protocolo adicional al Acuerdo de Recife.

En lo que concierne a la regulación de competencia, se aprobó el Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur por decisión 18/96, que fue complementado por un anexo donde se fija el valor de las multas a aplicar (decisión 2/97). El Protocolo otorga el plazo de dos años a los Estados para que incorporen normas comunes para el control de actos y contratos, que puedan limitar o perjudicar de cualquier forma la libre competencia o resultar en el dominio del mercado regional relevante de bienes y servicios. Ese control se hace extensivo a los actos que resulten en concentración económica, con vistas a prevenir sus

13. Es el caso de los productos agrícolas y agro-alimentarios. El Sub-Grupo de Trabajo n° 8 de Agricultura fue instruido para analizar la elaboración de acuerdos de equivalencia. Ese análisis con las respectivas sugerencias se elevó al GMC a través de la Recomendación 1/99. La resolución 60/99 del Grupo Mercado Común retoma los lineamientos que surgen en la recomen-

posibles efectos en la libre competencia. El Protocolo crea el Comité de Defensa de Competencia, que es el órgano encargado de elevar las diferentes reclamaciones a la Comisión de Comercio del Mercosur.

Por otra parte, la decisión 18/96 señala que las investigaciones de *dumping* entre los Estados Partes, se seguirán rigiendo por las legislaciones nacionales hasta el 31 de diciembre del año 2000, en que se analizarán las normas y condiciones en que el tema será regulado en el Mercosur. Finalmente, el Consejo aprobó por decisión 11/97 el "Marco Normativo del Reglamento Común Relativo a la Defensa Contra las Importaciones Objeto de *Dumping* Provenientes de Países no miembros del Mercado Común del Sur".

La decisión 28/00 del Consejo del Mercado Común planteó tres tareas al Grupo Mercado Común: elaboración de una propuesta para disciplinar los procesos de investigación, así como la aplicación de medidas *antidumping* y los derechos compensatorios en el comercio intra zona; encomendar que instruya a la Comisión de Comercio a los efectos de que, en forma conjunta, el Comité Técnico N° 5 y el Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias elaboren una propuesta que defina los instrumentos aplicables con vistas a la eliminación gradual de la aplicación de medidas *antidumping* y derechos compensatorios en el comercio intra zona; y encomendar para que instruya a la Comisión de Comercio a los efectos de que elabore una propuesta de Reglamento Común sobre Defensa contra *Dumping* y Subsidios en productos provenientes de países no miembros del Mercosur, teniendo en cuenta el Marco Normativo del Reglamento Común de Defensa contra *Dumping* y el Marco Normativo del Reglamento Común relativo a la Defensa contra Subsidios concedidos por países no miembros del Mercado Común del Sur. Con la reciente aprobación de la Decisión 64/00 de un conjunto de procedimientos y reglas para investigaciones *Antidumping* y sobre subsidios relativas a im-

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

portaciones originarias de un Estado Parte del Mercosur a ser protocolizada en ALADI y aplicada a partir de julio de 2001, se cumplió con parte de la disposición de la decisión 28/00. La Decisión 29/00 tiene como contenido el “Marco Normativo del Reglamento Común de Defensa contra Subvenciones concedidas por Países no Miembros del Mercosur”. La decisión define además diversos lineamientos a los efectos de que los Estados cooperen entre sí con el objetivo de que las medidas tomadas por un Estado se tomen en los otros Estados y para que se establezcan las consultas, intercambios de información y medidas correspondientes.

En la asignatura de defensa del consumidor, la decisión 10/96 aprobó el Protocolo de Santa María sobre Jurisdicción Internacional en materia de Relaciones de Consumo, que entrará en vigor cuando se apruebe el Reglamento Común de Defensa del Consumidor. La estrategia que se comenzó a seguir fue la de avanzar mediante resoluciones que incluyen principios de defensa del consumidor de carácter general o sectorial. En la última cumbre realizada en Florianópolis, los Presidentes aprobaron una Declaración Presidencial de los Derechos Fundamentales del Consumidor del Mercosur, que reitera la defensa del consumidor como elemento fundamental en el desarrollo equilibrado y sostenible del proceso.

El tema de las políticas públicas que distorsionan la competitividad ha sido tratado en la Comisión de Comercio y en el Grupo Ad Hoc “Compras Gubernamentales”, creado por la resolución 79/97. El Grupo Ad Hoc tiene como mandato delinear un régimen común de compras gubernamentales de bienes y servicios del Mercosur, con disposiciones respecto a trato nacional, disciplinas y procedimientos que atañen a la transparencia y a los aspectos institucionales. La Resolución 34/98 sobre “Lineamientos para elaborar un régimen de compras gubernamentales de bienes y servicios en el Mercosur” prorrogó su funcionamiento.

Es en el ámbito de perfeccionamiento de la política comercial común donde han surgido más dificultades en el cumplimiento de los plazos definidos y de las metas acordadas. Es en este conjunto de temas donde las prioridades nacionales de política económica, los marcos normativos diferenciados en relación a los incentivos y las sensibilidades sectoriales se han hecho patentes, dificultando las opciones en materia de cooperación intergubernamental o de un *spill over* funcional.

El Arancel Externo Común, que es el instrumento fundamental de una Política Comercial Común debió ser modificado por decisión 15/97 con un incremento del 3% hasta el 31 de diciembre de 2000, debido a los efectos que podía acarrear la crisis del sudeste asiático¹⁴. La decisión 67/00 aprobada en la última cumbre, que se realizó en diciembre del 2000 en Florianópolis, prorrogó la vigencia de la decisión 15/97, reduciendo el incremento al 2,5%, señalando además que el Consejo definirá en la próxima reunión el cronograma y modalidades de las próximas reducciones.

En la primera Cumbre del Mercosur de la etapa de relanzamiento, el Consejo del Mercado Común aprobó una decisión sobre Arancel Externo Común, en la que encomendó al Grupo Mercado Común para que instruyera a la Comisión de Comercio del Mercosur, a los efectos de la elaboración de una propuesta relativa a un régimen común para bienes de capital no producidos en los Estados Partes del Mercosur. Por otra parte, otorgó la posibilidad de presentación de análisis y propuestas a los Estados Partes, a los efectos de revisar algún aspecto del Arancel Externo Común, incluso referidos a bienes de capital produ-

14. La Decisión 22/94 estableció niveles arancelarios comunes a ser aplicados a las importaciones extra-bloque regional, salvo para algunos sectores (telecomunicaciones, informática, que tendrá un AEC del 16% a partir del 2006), regímenes (CAUCE y PEC), y listas de excepciones nacionales (la convergencia de las listas de excepciones se producirá para Argentina, Brasil y Uruguay el 1/11/2001, mientras que para Paraguay será el 1/1/2006).

cidos en la región; evaluar la posibilidad de una reducción de los niveles de protección y dispersión de los aranceles en bienes de capital, informática y telecomunicaciones y finalmente encargó a la Comisión de Comercio del Mercosur para que inicie el tratamiento del doble cobro del Arancel Externo Común y de la distribución de la parte correspondiente de la renta aduanera. En la última cumbre que se realizó en diciembre en Florianópolis, se prorrogó hasta junio de 2001 las tareas asignadas debido a que no se pudo completar los trabajos (decisión 68/00).

En lo que concierne el Régimen de Origen, el Consejo del Mercado Común aprobó por Decisión 6/94 el Reglamento de Origen de las Mercaderías del Mercosur y por Decisión 16/97 los requisitos específicos de origen. Esas dos decisiones fueron protocolizadas e incluidas como Protocolos adicionales al Acuerdo de Complementación Económica n° 18. Recientemente se aprobó la Decisión 3/00 "Régimen de Origen Mercosur", que modifica algunos aspectos de las Decisiones 6/94 y 16/97. La incompleta conformación de la Unión Aduanera posibilita esta configuración única en que coexiste un régimen de origen en una unión aduanera ("incompleta").

En los temas aduaneros todavía falta un camino por recorrer para el funcionamiento de la Unión Aduanera¹⁵. Entre los distintos puntos que es necesario ir acordando se encuentran: la aprobación y puesta en vigencia del Código Aduanero del Mercosur, la aplicación uniforme de normas y criterios de valoración aduanera, la definición de un fondo aduanero común, el desarrollo de una mejor coordinación para la prevención de delitos de aduana y una mayor interconexión entre las administraciones nacionales, en especial a través de sus sistemas informáticos.

15. Es de hacer notar que en los análisis y la información se plantea más el punto de la "perforación" del AEC o la "incompletud" de la Unión Aduanera desde una perspectiva de sectores y aranceles, sin visualizar la fundamental importancia que tiene el real funcionamiento de una aduana común.

El Código Aduanero del Mercosur fue aprobado en Ouro Preto por Decisión 24/94, pero ese instrumento no fue ratificado, por lo que derivó para su revisión en el Comité Técnico n° 2 de la Comisión de Comercio, que creó un Grupo Ad Hoc para dicho cometido. En la III Reunión Extraordinaria del Comité Técnico n° 2, que se realizó en Montevideo en noviembre de 1999, se planteó la necesidad de impulsar este tema en el año 2000, ante la falta de consenso entre las posiciones de los Estados Partes. Además de la falta de avances en el Código Aduanero, tampoco ha habido acuerdos en materia de infracciones y penalidades aduaneras, aun cuando este punto resulta subsidiario de la efectiva implementación de una frontera aduanera común.

La especificidad de los sectores automotriz, azucarero y textil llevó a que fueran excluidos del régimen común y a que se acordaran condiciones especiales para su adecuación a la Unión Aduanera. La decisión 29/94 encomendó a un comité técnico la elaboración de un régimen común para el sector automotor para que entrara en vigencia a partir del año 2000, el cual debía tener tres características: un arancel externo común, libre circulación y ausencia de regímenes de promoción. Las dificultades en llegar a un acuerdo tienen su razón de ser en las diferentes lógicas e intereses empresariales vinculados al sector (autopartes y armado) y a los intereses en la radicación de las empresas por parte de los Estados. En la cumbre que se desarrolló en junio del 2000 en Buenos Aires, se firmó un acuerdo bilateral argentino-brasileño, más allá de que había avenencias básicas para firmar el acuerdo automotriz del bloque (la Política Automotriz Común)¹⁶. La firma del acuerdo bilateral tuvo efectos in-

16. Los negociadores uruguayos consiguieron que se contemplara la mayoría de los puntos planteados, en particular sobre la diferenciación arancelaria en relación a Argentina y Brasil, para autos, camiones y autopartes (23%, 20% y 2% para Uruguay). Los puntos que quedaron pendientes tenían relación con las cuotas impuestas a Uruguay para exportar a los países vecinos.

mediatos en la decisión de inversión de empresas, ya que Peugeot y Renault anunciaron inversiones importantes en Argentina, pocos días después del anuncio¹⁷. Finalmente, en la última cumbre realizada en Florianópolis, se aprobó la decisión 70/00 en que se aprueba la Política Automotriz del Mercosur, que entró en vigor en febrero del 2001, sobre la base del acuerdo anterior, sin la aprobación de Paraguay. En la decisión se recomienda a los Estados Partes que prosigan las negociaciones con Paraguay a los efectos de que se incorpore a ese Acuerdo para la próxima cumbre que se realizará en Asunción. Esta decisión plantea una nueva modalidad de definiciones al más alto nivel de manera explícita y si bien lo hace en una coyuntura específica, no deja de ser un elemento a tener en cuenta en lo que concierne a la relación entre mecanismos decisorios y orientación de políticas en el Mercosur.

En relación al azúcar, la decisión 19/94 encomendó la definición de un régimen de adecuación, a completar antes de 1996, a un Grupo Ad Hoc, en el ámbito del Grupo Mercado Común. El Consejo en su última cumbre prorrogó las tratativas para definir un régimen común para el azúcar en base a los sectores sociales afectados y a la solicitud de la Comisión Parlamentaria Conjunta y definió que se presentara la propuesta de régimen común para el azúcar en la XX reunión que se realizó en junio del 2001 en Paraguay.

Tanto el sector automotor como el azucarero generaron conflictos que potenciaron problemas en la consolidación del pro-

17. Peugeot-Citroen invertirá 410 millones de dólares, lo que lleva a duplicar las inversiones realizadas en Argentina que desde 1997 fueron de 500 millones. Las inversiones y la regulación del comercio bilateral entre Argentina y Brasil posibilitarán en principio que el sector no continúe ocasionando sacudones que provocan repercusiones varias, tanto en la producción como en el empleo, como ha sido en el caso de Córdoba.

ceso¹⁸. En el sector automotor, los incentivos fiscales de los Estados de Brasil, provocaron entre 1997 y 1999 el traslado de empresas radicadas en Argentina y además una distorsión en las condiciones de competencia, debido a los flujos de inversiones externas hacia la subregión¹⁹. Los incentivos de los Estados fue-

La cooperación regional pudo irse asentando sobre la base de los éxitos iniciales en la política comercial.

ron consecuencia de la adopción por parte de Brasil, en diciembre de 1996, de un régimen de apoyo a las inversiones del sector automotriz en las regiones menos desarrolladas del país (regiones del Nordeste, Norte y Centro-Oeste). El sector

azucarero por otra parte potenció diversas líneas de conflictividad entre los dos países y al interior del Mercosur. Las mismas pasaron por la implementación del libre comercio, las condiciones de competencia, la aplicación del régimen anti-dumping, la institucionalidad del proceso. Los puntos fundamentales en debate sobre el sector azucarero conciernen a los subsidios aplicados en Brasil y la inclusión del azúcar en el régimen de libre comercio del Mercosur²⁰.

18. Las lógicas implícitas son diferentes para ambos sectores. En el caso del sector automotor, los flujos sectoriales llegaron a 4.600 millones de dólares en el año 1997, lo que representó un 31% del comercio bilateral. Estas cifras y porcentajes muestran la importancia que pueda tener cualquier movimiento, cambio, o desinversión en las políticas económicas (y no solamente comerciales) de Argentina y Brasil.

19. Las unidades radicadas en Argentina involucradas eran Audi, Chrysler e Iveco. Además, varios proyectos posibles de productores asiáticos fueron anunciados en el primer semestre de 1997. Véase BID-INTAL, *Informe Mercosur* año 2, n° 2, Buenos Aires, Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, 1997.

20. Las derivaciones que provocó el sector azucarero tanto en los niveles nacionales de Argentina y Brasil, como en los bilaterales y en los órganos e

En el ámbito jurídico-institucional, el Mercosur ha continuado diversificando su estructura durante el período de consolidación. El *spill over* institucional se ha hecho particularmente patente en los órganos con capacidad de decisión que negocian e intermedian en áreas sensibles. Otra manifestación del *spill over* institucional ha sido la creación de diferentes Reuniones de Ministros en el ámbito del Consejo Mercado Común, que ha permitido una visión global y regional en cada una de las carteras ministeriales. Este crecimiento ha originado dos dificultades adicionales en el funcionamiento: la derivada del cuello de botella que producen las demandas y recomendaciones en el Grupo Mercado Común tanto para tomar decisiones como para articular las distintas partes y la que tiene relación con las insuficiencias de los representantes políticos y actores sociales en la marcha del proceso que se manifiesta en demandas por la definición de un rol y competencias de los órganos que no tienen capacidad decisoria, como lo son el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta.

La decisión 59/00 da cuenta de una reestructura de los órganos dependientes del Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio y además establece algunos aspectos de procedimiento y forma en el funcionamiento²¹. Esta decisión apunta en la di-

instancias del Mercosur fue analizada en Lincoln BIZZOZERO, *Comportamiento y participación de los actores de la sociedad civil del Mercosur* Montevideo, Mimeo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 1998. La definición de un marco de análisis para la relación actor-decisión puede verse en Lincoln BIZZOZERO-Jorge GRANDI, "Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional", *Integración & Comercio*, año 1, n° 3, Buenos Aires, BID-INTAL, septiembre-diciembre, 1997.

21. La decisión define catorce Sub-Grupos de Trabajo, incluyendo entre los mismos el Sub-Grupo "Aspectos Institucionales", "Comercio electrónico", "Acompañamiento de la coyuntura económica y comercial" y siete Comités Técnicos.

rección de una mayor eficiencia en las decisiones y en la gestión del proceso y para ello apunta a que se relacionen los foros cuando el asunto tratado atravesase distintos foros por su competencia.

Además de esta mayor complejidad en su estructura se pueden destacar los siguientes aspectos relevantes: la definición del Compromiso Democrático en el Mercosur, la inclusión de Bolivia y en particular de Chile en la institucionalidad del Mercosur en tanto países asociados, la creación del Foro de Consulta y Concertación Política, la creación del Grupo de Monitoreo Macroeconómico que sustituye al Grupo de Trabajo de Alto Nivel de Coordinación de Políticas Macro Económicas, los atrasos en materia de internación de normas, la emisión de los primeros laudos arbitrales en el marco del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias y el incremento de demandas de los órganos sin capacidad decisoria, en particular la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social.

La aprobación del Protocolo de Ushuaia terminó de procesar la inclusión de los principios e instituciones democráticas como uno de los pilares del proceso de integración, al indicar el Protocolo que es parte integrante del Tratado de Asunción. Además de esa fórmula que ha sido empleada por el bloque en otros Protocolos, se emplea en este caso una fórmula para incluir a los países asociados y los posibles acuerdos futuros que se emprendan por cualquiera de los países tanto del bloque como asociados. Esta fórmula permite contemplar el pilar democrático en términos espaciales y temporales ampliados, por lo que no se necesitará en cada acuerdo una definición que ya está contemplada, sino tan sólo una referencia a este Protocolo, cuyas cláusulas pueden ser objeto de ampliación, de aclaración o eventualmente de una mayor precisión.

Un hecho destacable fue la creación de un mecanismo de Consulta y Concertación Política entre los Estados Partes,

institucionalizada a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores o de Altos Funcionarios (junio de 1996). Dicha instancia definió su ámbito de competencia en su primera reunión realizada en Asunción en junio de 1997. Con posterioridad, en la XV reunión del Consejo Mercado Común se aprueba la Decisión 18/98 en la que se concreta la creación del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) con el objetivo de contribuir para consolidar y expandir la creciente dimensión política, así como para profundizar el diálogo entre los Estados Partes del Mercosur, y entre éstos y los países asociados, Bolivia y Chile, en temas de política externa y de la agenda política común. El Foro de Consulta y Concertación Política se creó como órgano auxiliar del Consejo y está integrado por altos funcionarios de las Cancillerías de los Estados Partes. Por otra parte, el FCCP tiene una composición ampliada con los representantes de Bolivia y Chile en temas de la agenda política común. Es con esa composición, Mercosur más Bolivia y Chile, que el Foro de Consulta y Concertación Política realizó un informe de lo actuado al Consejo Mercado Común en la reunión realizada en junio del 2000 en Buenos Aires, el cual aprobó tres decisiones en relación a ese informe²².

En lo que concierne a la participación de países asociados en la estructura institucional del Mercosur, es necesario distinguir los casos de Bolivia y Chile. Ambos países quedaron comprendidos en la Decisión 14/96 "Participación de Terceros Países Asociados en Reuniones del Mercosur". La Decisión 12/97 "Participación de Chile en Reuniones del Mercosur" define un estatuto especial para ese país, por el cual Chile participa en las

22. Se trata de las siguientes Decisiones: Dec. 33/00 "Grupo de Trabajo sobre Circulación Vial de Transporte no Comercial"; Dec. 34/00 "Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos" y la Dec. 35/00 "Mecanismo de Cooperación Consular entre los Países del Mercosur, Bolivia y Chile".

reuniones de la estructura institucional con vistas a promover la profundización de la integración económica, en especial en las áreas del Acuerdo de Complementación Económica firmado con el Mercosur (art. 1 de la Decisión 12/97). Este estatuto especial lleva a que en múltiples dominios que hacen a la consolidación y profundización del proceso como a las relaciones con terceros, el proceso de decisión esté ampliado y pueda hablarse de un cuatro más uno o de un acuerdo ampliado. Este estatuto especial de Chile provoca dificultades en el momento de los análisis, porque la participación de ese país en el proceso no se ha reflejado en la incorporación total, debido a diferencias en la definición de la política comercial. Sin embargo, independientemente de ese punto, la matriz de funcionamiento del Mercosur debe incluir a Chile, sobre todo en el ámbito de las materias de interés común para la toma de decisiones al máximo nivel político y en las materias vinculadas al Acuerdo de Complementación Económica.

La decisión 6/99, que tuvo como antecedente la Declaración Presidencial vinculada a la devaluación del real, creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel de Coordinación de Políticas Macro Económicas. Con posterioridad, la Decisión 30/00 creó el Grupo de Monitoreo Macroeconómico de alto nivel en el ámbito de la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales que tiene como objetivo la evaluación de la consistencia de las estadísticas con la metodología definida y el seguimiento de determinados indicadores (Resultado Fiscal Nominal del Gobierno Nacional, Resultado Fiscal Primario del Gobierno Nacional, Deuda Neta del Gobierno Nacional, Deuda Neta del Sector Público Consolidado, Variación de la Deuda Neta del Sector Público Consolidado, Nivel de Precios, así como del indicador de Resultado Fiscal Estructural una vez que se construya). La decisión define la fecha de marzo de 2001 para que se inicie el proceso de convergencia en materia de metas fiscales y plantea completar y actualizar el análisis comparativo de las

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

normas vigentes sobre los mercados financieros y de capitales, con el objetivo de progresar en la integración de dichos mercados. La importancia de esta decisión hay que encuadrarla en los debates vinculados a la moneda como indicador de competitividad y a otros que se iniciaron sobre la propuesta de “dolarización” en Argentina y que arrastraron al debate regional sobre la pertinencia de una moneda única. La creación de este Grupo de Trabajo posibilita de esta forma regionalizar el debate sobre la moneda en el contexto de la convergencia y coordinación macroeconómica²³.

En lo que concierne a la incorporación de la normativa Mercosur, la decisión 23/00 plantea un conjunto de ajustes en las relaciones entre la Secretaría Administrativa y los Estados Partes, así como la inclusión del tema en las reuniones del Grupo Mercado Común y la obligatoriedad de cumplimiento por parte de los Estados Partes de las fechas estipuladas en los actos de los órganos para la incorporación normativa. Esta decisión apareja derivaciones en dos direcciones: la que hace a los atrasos derivados de los Parlamentos y por ende vinculados a una de las funciones específicas de la Comisión Parlamentaria Conjunta, que es acelerar los procedimientos internos en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos, y la que se remite a las relaciones de los Parlamentos con el Poder Ejecutivo.

Los tres laudos arbitrales dictados en el marco del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias constituyen un avance en la construcción de un sistema jurídico regional. Sin embargo, a pesar de la obligatoriedad en la implementación del dictamen arbitral, que surge de la formulación del artículo 21

23. Véase al respecto, Jorge CARRERA - Federico STURZENEGGER (comps.), *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Fundación Gobierno y Sociedad, 2000.

del Protocolo de Brasilia, que dispone que los laudos del Tribunal Arbitral serán inapelables, obligatorios para los Estados Partes de la controversia a partir del recibimiento de la respectiva notificación y tendrán fuerza de cosa juzgada, se ha planteado en Brasil si el primer laudo arbitral requiere el *executatu* que el Supremo Tribunal Federal otorga a toda sentencia extranjera. La controversia plantea dos de los temas de la agenda no resueltos: la relación entre el derecho regional y el nacional e independientemente de la aproximación al punto anterior, el referido al grado de cumplimiento de las decisiones y medidas acordadas. Las divergencias entre los órdenes constitucionales de los cuatro Estados Partes constituyen en buena medida la base de las dificultades en la construcción de un orden jurídico subregional, que mantenga una adecuada relación con los respectivos órdenes nacionales²⁴. Además de ello, aun cuando las Constituciones de los cuatro países plantearan la primacía del orden jurídico regional, la definición del mismo constituye en sí un problema, sobre todo en la adecuada articulación de las competencias entre el nivel nacional, el regional, el continental y el internacional.

Los temas jurídico-institucionales atañen de por sí a diferentes problemas y situaciones. Una de las derivaciones tiene relación con el ámbito de competencia de órganos sin capacidad decisoria. En esa situación se ubican la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social. En ambos órganos el período reciente muestra una reafirmación del

24. Un análisis metodológico de la relación entre los órdenes constitucionales de los cuatro Estados Partes y el proceso de integración fue presentado por Leonardo HEKIMIÁN, en el IV Congreso Nacional de Ciencia Política en Argentina "La internación de las normas del Mercosur en los Estados Miembros: un enfoque político" Panel de Relaciones Internacionales, Buenos Aires, Sociedad Argentina de Análisis Político, noviembre de 1999.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

ámbito de competencia lo cual ha derivado en definiciones y ajustes vinculados a la inserción institucional de cada órgano²⁵.

En el nivel de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera, el Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000 definió tres órdenes de conjuntos temáticos: libre comercio y condiciones de competencia intra-zona, perfeccionamiento de la política comercial común y desarrollo jurídico-institucional de la subregión. Los avances registrados en estos tres niveles posibilitan pensar en diferentes escenarios, incluyendo la posibilidad de apostar a una zona de libre comercio ampliada. En cualquiera de los casos, los avances que se registren en la construcción del Mercado Común, se articularán con los que se registren en temas de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera.

III. La disyuntiva profundización-ampliación y el Mercosur global

El apartado anterior presentaba como conclusiones un conjunto significativo de temas no resueltos en el nivel de la política comercial común y en el referido a los aspectos político-institucionales por lo que la consolidación del proceso adolece todavía de serias insuficiencias y por ende se pueden plantear distintos escenarios posibles de evolución. Sin embargo, estas insuficiencias no obstan a que pueda avanzarse en otros temas de un proceso de integración que tiene entre sus objeti-

25. Un análisis sobre las etapas y el rol de la Comisión Parlamentaria Conjunta puede leerse en Lincoln BIZZOZERO - Ana PASTORINO, "Rol de la Comisión Parlamentaria Conjunta en el proceso de integración del Mercosur" *Colección*, año VI, nº 9, Buenos Aires, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad Católica Argentina, 2000.

vos la construcción de un Mercado Común, por las necesarias definiciones en materia de políticas comunes.

El Mercosur concretó decisiones a partir de 1995 con el ingreso en una nueva etapa, luego del período de transición, que se centró en buena medida en las dimensiones que hacen a la profundización del proceso, tal cual es definida en el Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000. Ello fue evidente a partir de 1997, luego de la Declaración de Río de Janeiro, en que los Presidentes de Argentina y Brasil señalan como prioridad los temas vinculados a la profundización del proceso y enfatizan la necesidad de *desarrollar procedimientos de diálogo y coordinación con vistas al establecimiento de criterios y políticas comunes en un número creciente de áreas y sectores*.

Las decisiones emanadas desde 1995 enfatizaron el rumbo político ordenador de ese período, integrando la dimensión global del proceso y las relaciones externas. Ello se vio reflejado ya desde el año 1996, en que de las dieciocho decisiones aprobadas por el Consejo Mercado Común, ocho decisiones, que representan el 45% del total, tienen como contenido aspectos de las relaciones externas o de la dimensión global del proceso (tres decisiones corresponden a relaciones externas y cinco a la dimensión global). En 1997 el porcentaje de decisiones que se remiten a la profundización del proceso pasa a ser de 57,7%, correspondiendo quince decisiones a este nivel de un total de veintiséis²⁶.

La principal decisión vinculada a la construcción del Mercado Común fue la aprobación del Protocolo de Montevideo sobre comercio de servicios por decisión 13/97. El Protocolo constituye un marco para futuras negociaciones por sector,

26. La elaboración de estos porcentajes y datos se realiza en el Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, con la colaboración de Ana Pastorino.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

creándose para ello el Grupo Servicios en el marco del Grupo Mercado Común. En la reunión del Consejo Mercado Común de julio de 1998, se completó el Protocolo de Servicios con las Decisiones 9/98 y 12/98, con Anexos y con disposiciones sectoriales específicas y listas de compromisos. Recientemente, el Grupo Mercado Común aprobó la resolución 36/00 "Profundización de los Compromisos Específicos en materia de Servicios" cuyo objetivo es acelerar el proceso de liberalización del comercio de servicios en el Mercosur y por decisión 57/00, se aprobó la Segunda Ronda de Negociaciones, en la cual los Estados aprobaron compromisos específicos.

El Protocolo tiene como objetivo promover el libre comercio de servicios en el Mercosur y su campo de aplicación está constituido por las medidas que adoptan los Estados Partes. En lo que concierne la liberalización, el objetivo del programa es el de completar en un plazo de diez años a partir de la efectiva entrada en vigor del Protocolo la incorporación del conjunto de sectores de servicios. El mecanismo preconizado es el de las rondas de negociaciones, por las cuales se busca incorporar nuevos sectores en el Programa de Liberalización.

En materia de políticas comunes otras decisiones aprobadas atañen a la energía, asuntos financieros y coordinación de políticas macroeconómicas. En materia de energía se aprobaron dos decisiones de relevancia: por decisión 10/98 el Memorándum de Entendimiento relativo a los Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica en el Mercosur, que todavía no ha sido incorporado y el Memorándum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Gasíferos e Integración Gasífera entre los Estados Partes del Mercosur (dec. 10/99). La importancia creciente del sector energético llevó a la reciente creación de la Reunión de Ministros de Minas y Energía (decisión 60/00), además de quedar conformado por fusión un Sub-Grupo de Trabajo de Minas y Energía a partir de los dos anteriormente existentes.

En materia de asuntos financieros, con la aprobación de la decisión 11/93, el Protocolo de Colonia de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones Intra-Mercosur, que todavía no ha sido incorporada a los ordenamientos jurídicos y el Protocolo de Buenos Aires sobre Promoción y Protección de Inversiones provenientes de Estados no Partes del Mercosur por decisión 11/94 y que no ha sido incorporado a los ordenamientos jurídicos de Brasil y Uruguay²⁷.

Las decisiones en materia de coordinación de políticas macroeconómicas se remiten a una definición del Consejo a la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales para que concreten un Grupo de Trabajo de Alto Nivel con determinados objetivos señalados en materia de análisis, intercambio de información, determinación de criterios y definición de un programa de trabajo para alcanzar una convergencia (dec. 6/99) y a la reciente decisión 30/00, para avanzar en objetivos comunes en las áreas macroeconómicas con la adopción de un plan de trabajo, a los efectos de llegar a marzo del 2001, con pautas comunes que posibiliten definir un proceso de convergencia.

Tanto en el sector agrícola como en el sector industrial han repercutido las diferentes controversias que han surgido de sectores de los países y que han sido amparados por restricciones no arancelarias de índole diversa (licencias de importación, certificado sanitario o fito-sanitario, precios de referencia, entre otros), cuando no se llega a acuerdos de cupos como en el caso del calzado, o de porcentajes definidos. Las manifestaciones de estas controversias sectoriales se han reflejado en las Cumbres

27. Recientemente el Grupo Mercado Común creó el Sub-Grupo de Trabajo n° 12 "Inversiones" por Resolución 13/00, que contempla entre sus funciones, "analizar las dificultades encontradas por los Estados Partes para la aprobación e implementación del Protocolo de Colonia y del Protocolo de Buenos Aires, y recomendar cursos de acción al respecto".

Presidenciales, en las Cumbres argentino-brasileñas, en los órganos no decisorios del Mercosur, pero también han sido canalizadas en el ámbito de la Comisión de Comercio, que funcionó como filtro de las demandas estatales sobre temas atinentes a las restricciones en el comercio por barreras no arancelarias.

En el caso del sector agrícola los Estados Partes han realizado dos movimientos de importancia. En el plano de las relaciones externas se ha conformado un frente con la participación de todos los países del Mercosur en el Grupo Cairns. Al respecto, la firma por parte de los Ministros y Secretarios de Agricultura de los cuatro países del Mercosur de la Declaración de Montevideo acerca del proteccionismo agrícola, en septiembre de 1998, marcó un punto de partida en relación a las definiciones frente a la iniciación de la Ronda del Milenio. En la Declaración, los representantes de los Estados reafirmaron la importancia de la cooperación y coordinación política en materia agrícola y ratificaron el principio que establece que sólo el libre comercio dará oportunidades seguras, genuinas y duraderas para incrementar la oferta mundial de productos agrícolas y con ello mejorar la perspectiva para la solución de los problemas relativos a la alimentación en el mundo. Esta estrategia ha derivado en dificultades concretas en las negociaciones con la Unión Europea, provocando debates y definiciones en los gobiernos sobre las orientaciones y prioridades en materia de política exterior de los países.

El segundo movimiento de importancia en el sector agrícola ha sido el de armonizar los requisitos de aplicación y los sistemas de control sanitario y fitosanitario entre los países, a los efectos de disminuir las posibilidades de proteger sectores mediante restricciones de esa índole. Al respecto, se aprobó la Decisión 6/96 "Acuerdos sobre aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC" y el Sub-Grupo de Trabajo sobre Agricultura elevó al Grupo Mercado Común la Recomendación 1/99 "Principios, directrices, criterios y parámetros para los Acuer-

dos de Equivalencia de los Sistemas de control sanitario y fitosanitario entre los Estados Partes”.

En materia industrial también se ha producido esa desagregación de situaciones y contenciosos, por lo que el Sub-Grupo de Trabajo de Industria ha canalizado temas y ha propulsado algunas iniciativas²⁸. El Sub-Grupo de Trabajo está integrado por las Comisiones de Calidad, Productividad y Diseño, Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Propiedad Intelectual, Grupo Ad Hoc Cueros y Encuentros Sectoriales Tripartitos. En materia de propiedad intelectual se aprobaron dos decisiones, el “Protocolo de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual en el Mercosur en materia de marcas, indicaciones de procedencia y denominaciones de origen” y el “Protocolo de Armonización de Normas en materia de Diseños Industriales”. Además de ello, se definieron lineamientos para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas del Mercosur, a través de la Resolución 59/98, que define determinadas políticas de apoyo, luego de realizar un análisis de situación.

Las relaciones externas del Mercosur constituyeron en cambio un núcleo impulsor del proceso, ya que en gran medida las definiciones de temas y cronogramas de otros frentes provocaron necesarias definiciones regionales y nacionales. En ese sentido, el conjunto de acuerdos y definiciones que se van construyendo, a partir de 1995 en que se firma el Protocolo de Ouro Preto, hasta 1998 en que se produce un vaciamiento temático de los distintos foros y un estancamiento general en las negociaciones internacionales vinculadas a la apertura y acceso a mercados, daba cuenta de un proceso en expansión que debía guardar el equilibrio entre la consolidación, los avances en el frente regional y las negociaciones externas.

28. La creación de la Reunión de Ministros de Industria en 1997 permitió una aproximación ministerial conjunta frente al conjunto de temas planteados, que desbordó el propio ámbito de las políticas industriales.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

El vaciamiento de temas de la agenda de los distintos frentes de negociación que se produjo a partir de 1998 llevó a que Brasil reformulara sus prioridades externas. En ese sentido, la concreción de la Cumbre de Brasilia en el año 2000, con motivo del festejo de los 500 años del descubrimiento, posibilitó explicitar la importancia que tiene para Brasil el componente geopolítico, en particular fronterizo en el proceso de integración de América del Sur. Esta definición de prioridades externas, si bien no es contraria a la implementación de la zona de libre comercio continental, presenta definiciones, cronogramas y metas diferentes en cuanto al camino a recorrer. Es por ello que para Brasil resulta de vital importancia definir contenidos concretos a los efectos del camino a recorrer para pautar una agenda positiva a ofrecer al resto de países sudamericanos.

El estancamiento en los frentes de negociación tanto del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas como del Acuerdo Marco-Interregional con la Unión Europea no ha derivado en cortar las instancias de intercambio y negociación. En el marco del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, las previsiones de dar un paso adelante en los objetivos del Acuerdo se enfocan a la reunión Cumbre que se tendrá en abril del 2001 en Québec, sobre todo luego de las declaraciones e iniciativas que tomara el Presidente electo de Estados Unidos.

Si bien en la metodología a seguir en relación al objetivo final se adoptaron algunos de los principios que propulsó el Mercosur, la continuidad de las negociaciones no va a estar exenta de distintos conflictos que van a repercutir en el Mercosur en tanto bloque negociador. Los conflictos no solamente atañen a los propios objetivos vinculados con la zona de libre comercio, sino también a los que surjan del triángulo Argentina-Brasil-Estados Unidos con las consiguientes derivaciones en el Mercosur por las diferentes prioridades en política exterior de los países. Finalmente en un tercer nivel es necesario introducir las derivaciones que pueda tener la política exterior uruguaya,

a partir de un diseño diferente en la definición de las prioridades con el actual Presidente Jorge Batlle²⁹.

En el caso de las negociaciones con la Unión Europea, resulta relevante ubicar las mismas en el Acuerdo Marco Inter-Regional, que tiene como objetivo la preparación de las condiciones para crear una Asociación Inter-regional, cuyos instrumentos se encuentran en el ámbito comercial, económico, de cooperación y del diálogo político, el cual se instituye para acompañar y consolidar el acercamiento entre ambos bloques (la Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político es significativa al respecto). El punto es que el Acuerdo Marco Inter-Regional entró en vigor en 1998 y recién antes de la Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe y la paralela con el Mercosur en Río de Janeiro en junio de 1999, la Comisión tuvo el mandato por parte del Consejo, para iniciar las negociaciones con el Mercosur.

La institucionalización de las instancias negociadoras en el marco del Acuerdo y la definición de la metodología de trabajo se realizaron en las primeras reuniones llevadas a cabo en Bruselas y Buenos Aires. En la primera reunión del Consejo de Cooperación Unión Europea-Mercosur, que se reunió en Bruselas en noviembre de 1999, se definió la creación del Comité de Negociaciones Birregionales, órgano responsable de las negociaciones comerciales y un marco metodológico de trabajo. En la tercera reunión del Comité de Negociaciones Birregionales, que se realizó en noviembre del 2000 en Brasilia, culminó la etapa de intercambio de informaciones, comenzando la etapa de iniciativas concretas. En este frente se conjugan dos factores suplementarios al derivado de la iniciación de la Ronda del

29. Un avance de los lineamientos de política exterior durante el mandato de Jorge Batlle puede leerse en Lincoln BIZZOZERO, "Los resultados electorales en Uruguay: su impacto en la política exterior y las relaciones regionales". en *Carta Internacional* n° 83, San Pablo, Brasil, enero de 2000.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

Milenio: la provocada por los tiempos de la ampliación de la Unión Europea a los países del centro y este de Europa y la conflictividad que provoca el sector agrícola y la continuidad de políticas por parte de la Unión Europea que han sido calificadas de “innegociables”. También en este frente no se prevén modificaciones de importancia antes del 2003 en las negociaciones y resultados en el ámbito de la operativa y los flujos comerciales entre el 2005 y el 2010³⁰.

Además de las dificultades en avanzar en los frentes internacionales las diferentes perspectivas regionales provocaron rupturas en el principio de negociación del bloque a partir de 1998. Una expresión de esas diferencias en la aproximación regional de los países se produjo en la renegociación de los antiguos acuerdos preferenciales entre el Mercosur y otros socios de la ALADI, que condujeron a la celebración de acuerdos de comercio entre miembros aislados del bloque y países o bloques comerciales constituidos en el ámbito de la ALADI. El acuerdo celebrado entre Argentina y México en 1998 y el acuerdo entre Brasil y los países de la Comunidad Andina son dos iniciativas que configuran una ruptura del principio de negociación planteado por el Mercosur en tanto unión aduanera (cuatro más uno). En el caso de las negociaciones del Mercosur con la Comunidad Andina (CAN), se había alcanzado a firmar el Acuerdo Marco para la creación de la zona de libre comercio entre ambos bloques, en abril de 1998, en Buenos Aires.

La aprobación de la decisión 32/00 por parte del Consejo del Mercado Común en la cumbre realizada en junio en Buenos Aires, planteó fechas perentorias para la negociación con Méxi-

30. Véase al respecto, IRELA, “Relaciones económicas entre el Mercosur y la UE: perspectivas para la nueva década”. Informe Especial, IRELA, Madrid, 1999.

co y la Comunidad Andina. En definitiva, como un pilar del Mercosur en sus relaciones externas es la política comercial común, los países no podrán negociar acuerdos preferenciales o comerciales en el marco de ALADI, después del 30 de junio del 2001. Además de eso, se compele a los Estados Partes a reiniciar las negociaciones con la Comunidad Andina y con México, con vistas a suscribir, a más tardar el 31 de diciembre de 2001, el acuerdo para regular las relaciones comerciales preferenciales entre el Mercosur y México por una parte y entre Mercosur y la Comunidad Andina por la otra. En caso de no poder concretarse las negociaciones, se define una fecha final para el mantenimiento de las preferencias arancelarias o comerciales vigentes, que es el 30 de junio de 2003.

Además de la decisión 32/00, el Consejo del Mercado Común adoptó otras dos decisiones por las que el Consejo autoriza al Grupo Mercado Común a iniciar negociaciones con vistas a la firma de un acuerdo para crear una zona de libre comercio entre por una parte el Mercosur y la República de Sudáfrica (decisión 36/00) y por otra parte entre el Mercosur y los Estados Unidos Mexicanos (decisión 37/00).

La Cumbre de Presidentes de América del Sur, que se realizó en Brasilia, en el contexto de las conmemoraciones de los 500 años del descubrimiento de Brasil, reafirmó dos aspectos importantes en el regionalismo abierto y negociaciones de espacios diferentes: el que se refiere a la necesaria articulación entre la consolidación de los procesos subregionales y el conjunto de América Latina y Caribe; y el que tiene relación con la importancia de la identidad sudamericana en el cruce de procesos y espacios diferenciados.

La Cumbre reafirma a su vez tres pilares para la seguridad y el desarrollo de la región: la paz, la democracia y la profundización de la integración. En cualquiera de esos tres pilares, los antecedentes reafirman un camino ya recorrido por América del Sur.

En el conjunto de temas referidos a la dimensión global de la integración se han concretado acuerdos e iniciativas que conciernen a la educación (prórroga Plan Trienal, reconocimiento de títulos y estudios de nivel medio técnico, reconocimiento de títulos universitarios para estudios de posgrado y para actividades académicas), la salud (estrategias de acción en micronutrientes), la seguridad ciudadana y ambiental (acuerdo de transporte, mercancías peligrosas y régimen de sanciones) y la seguridad social (acuerdo multilateral de seguridad social). Este conjunto de acuerdos e iniciativas que congrega un porcentaje importante del conjunto de decisiones en estos últimos años, muestra otra faceta de esta geometría variable del proceso. Los acuerdos gestados, si bien corresponden a un plano en que no resulta necesaria una conformidad en materia de política comercial común, muestran que el proceso de integración tiene distintos niveles y moviliza varias y diversas instancias de las administraciones nacionales y —en definitiva— distintos actores y organizaciones de la sociedad civil.

Los temas vinculados al ambiente son tratados en el Sub-Grupo de Trabajo nº 6 del Grupo Mercado Común. El Sub-Grupo aprobó la adopción de las normas de la serie ISO 14000 como referencia para la implantación de programas de etiquetado ambiental en los Estados Partes. Por resolución 10/94 el Grupo Mercado Común aprobó las “Directrices básicas de Política Ambiental” y la resolución 7/98 “Emergencias ambientales”. Además, el Sub-Grupo de Trabajo elevó la recomendación de un Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente al Grupo Mercado Común.

Los asuntos relacionados con las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social son tratados en el Sub-Grupo de Trabajo nº 10, que cuenta con varias comisiones: relaciones laborales, empleo, migraciones, calificación y formación profesional, salud y seguridad en el trabajo, inspección en el trabajo, inspección del trabajo y seguridad social. En el marco de la di-

mención social y laboral se aprobó el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur (decisión 19/97) y la Declaración Socio-Laboral del Mercosur, suscrita por los Presidentes en diciembre de 1998.

Los temas vinculados a la salud son tratados en el Sub-Grupo de Trabajo n° 11, que cuenta con distintas comisiones (productos para la salud, vigilancia epidemiológica y prestación de servicios de salud) y grupos ad hoc (productos domisanitarios, sangre, productos médicos y correlativos, productos psicotrópicos, reactivos y diagnósticos, productos cosméticos y productos médicos). En su mayor parte de estas comisiones y grupos ad hoc han surgido reglamentaciones que fueron elevadas al Grupo Mercado Común a los efectos de su convalidación.

El área educación es competencia de la Reunión de Ministros de Educación, que fue creada por decisión 7/91. Con posterioridad se creó el Comité Coordinador Regional para asistir a la Reunión de Ministros de Educación y para elaborar programas y proyectos significativos vinculados al proceso de integración y al desarrollo subregional. Con la aprobación del Plan Trienal se definieron áreas prioritarias a desarrollar en el proceso de integración. Las áreas que se consideraron prioritarias fueron: la formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; la capacitación de recursos humanos para contribuir a la economía; y la armonización de los sistemas educativos. Las tres áreas fueron ajustadas en programas definidos con objetivos determinados, líneas de trabajo y actividades.

La vigencia del Plan Trienal para el Mercosur fue ratificada en la reunión de Ministros de Educación de Ouro Preto, en diciembre de 1994. En dicha reunión se ratificó la vigencia del Plan Trienal hasta diciembre de 1997 y se reconocieron los avances obtenidos por el Comité Coordinador Regional en los distintos sectores educativos. La Reunión de Ministros de Educación ha

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

normas vigentes sobre los mercados financieros y de capitales, con el objetivo de progresar en la integración de dichos mercados. La importancia de esta decisión hay que encuadrarla en los debates vinculados a la moneda como indicador de competitividad y a otros que se iniciaron sobre la propuesta de "dolarización" en Argentina y que arrastraron al debate regional sobre la pertinencia de una moneda única. La creación de este Grupo de Trabajo posibilita de esta forma regionalizar el debate sobre la moneda en el contexto de la convergencia y coordinación macroeconómica²³.

En lo que concierne a la incorporación de la normativa Mercosur, la decisión 23/00 plantea un conjunto de ajustes en las relaciones entre la Secretaría Administrativa y los Estados Partes, así como la inclusión del tema en las reuniones del Grupo Mercado Común y la obligatoriedad de cumplimiento por parte de los Estados Partes de las fechas estipuladas en los actos de los órganos para la incorporación normativa. Esta decisión apareja derivaciones en dos direcciones: la que hace a los atrasos derivados de los Parlamentos y por ende vinculados a una de las funciones específicas de la Comisión Parlamentaria Conjunta, que es acelerar los procedimientos internos en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos, y la que se remite a las relaciones de los Parlamentos con el Poder Ejecutivo.

Los tres laudos arbitrales dictados en el marco del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias constituyen un avance en la construcción de un sistema jurídico regional. Sin embargo, a pesar de la obligatoriedad en la implementación del dictamen arbitral, que surge de la formulación del artículo 21

23. Véase al respecto, Jorge CARRERA - Federico STURZENEGGER (comps.), *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*, Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica, Fundación Gobierno y Sociedad, 2000.

información de seguridad y conformación de un Grupo de Trabajo "Capacitación" vinculado al Plan de Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur. El conjunto de decisiones contempla el espacio Mercosur que conforman los cuatro Estados Partes y el espacio Mercosur ampliado, por lo que las decisiones vinculadas a la seguridad regional cubren como espacio subregional al Cono Sur.

La etapa de consolidación del Mercosur que se desarrolla entre 1995 y el 2000 está signada por dos períodos: el que va desde 1995 al segundo semestre de 1998 y el que abarca el segundo semestre de 1998 y se extiende hasta el 2000, en que se inicia la etapa de relanzamiento. La división de la etapa en dos sub-períodos corresponde a la línea temporal que pautó una convergencia del impacto externo en las economías regionales con una acentuación de las diferencias en materia de prioridades externas y orientación de políticas y con el horizonte electoral que determinó cambios de gobierno.

En el sub-período 1995-1998 el dinamismo del frente externo propulsó varios temas de la agenda del proceso de integración, dando lugar a una visión desarticulada del Mercosur entre una incompleta consolidación y una enérgica negociación a los efectos de impulsar la apuesta a la apertura de mercados. El impacto de las crisis rusa y asiática, la disminución del precio de los *commodities*, los saldos negativos en la balanza de cuenta corriente y los déficit fiscales pautan la vulnerabilidad externa de los países a partir del segundo semestre de 1998 en que se ingresa en una peligrosa meseta en lo que concierne el núcleo duro del proceso. En cambio, la coordinación y cooperación en diversas áreas como la agrícola, la energética, la de seguridad, el transporte e infraestructura y los servicios, han sido relevantes. Si bien no es necesario *prima facie* un proceso de integración para que se incremente la cooperación en áreas como el transporte, la energía, la seguridad, el Mercosur otorgó un marco adecuado para desarrollar esa cooperación.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

Es en tanto marco de iniciativas regionales que se insertan diversas propuestas desarrolladas en el contexto del Mercosur global. También es en ese marco y en tanto consecuencia de los avances del proceso de integración que se ha ido gestando una dimensión social en donde se plantean desde diferentes ámbitos, que van desde los Municipios e Intendencias a las sub-entidades nacionales y a algunos actores de la sociedad civil, temas que hacen a la conformación de una agenda social³¹.

IV. A modo de conclusión: la etapa de relanzamiento y los diez años

En los dos apartados anteriores se realizó una evaluación de los avances efectivos registrados por el Mercosur de acuerdo a la Agenda 2000, así como de las insuficiencias gestadas en la marcha del proceso. La acumulación de esas insuficiencias más los impactos negativos generados desde el exterior por las crisis asiática y rusa y el continuado déficit en las balanzas de cuentas corrientes de los países de la región, a los que se conjugaron los contenciosos sectoriales en diversos ámbitos y diferencias en la visión política y en las prioridades ordenadoras de la política exterior, llevaron a un desgaste creciente y a una percepción de

31. Al respecto resulta de interés el seminario que se desarrolló en la Intendencia Municipal de Montevideo coordinado por la Unidad Temática de Desarrollo Social de las Mercociudades en el año 2000. El seminario fue publicado por la Unidad Temática de Desarrollo Social, la Intendencia Municipal de Montevideo y la Fundación Friedrich Ebert, *Mercociudades y la agenda social del Mercosur*, 2000. El panel sobre la construcción de una agenda social en que participaron Bruno Podestá, Jorge Papadopulos y Lincoln Bizzozero fue ilustrativo de las posibilidades abiertas, pero también de las dificultades que apareja la dimensión social cuando no tiene un único agente colectivo en tanto motor impulsor.

estancamiento desde el segundo semestre de 1998 hasta fines de 1999³².

Es recién en el 2000 con los cambios de gobierno en Argentina en particular y en Uruguay que se produce una modificación del clima de crisis en que se encontraba el Mercosur. La partida del último de los Presidentes que fue parte de la concepción del Mercosur, llevó a plantear la idea de una modificación del proceso, lo cual implicaba entre otras cosas la posibilidad de revisar lo actuado y plantear sobre nuevas bases el proceso. Lo que surgió fue finalmente el inicio de una etapa de “relanzamiento”, expresión que se centra en las insuficiencias del proceso, es decir en lo que no se completó y no en el camino trazado hasta el momento. El concepto tuvo su origen en la primera visita que realizó el Presidente electo en Argentina, Fernando de la Rúa, juntamente con el vicepresidente Carlos Álvarez, a Fernando Cardoso en el Palacio de la Alvorada en Brasilia en noviembre de 1999.

Durante los primeros meses del 2000 los cambios de gobierno en Argentina y Chile y la proximidad política de los Presidentes Ricardo Lagos, Fernando Enríque Cardoso y Fernando

32. La desvalorización del Real dio lugar a una percepción más visible del estancamiento en que se encontraba el Mercosur, aun cuando la crisis financiera comenzó en 1997 luego de las crisis del sudeste asiático y de Rusia. Algunos analistas remontan ese período de estancamiento a 1996, por el manejo unilateral de instrumentos de política económica por los países, por las dificultades en abordar la agenda del proceso y por la reducción de las tasas de crecimiento del comercio. Véase al respecto, Pedro DA MOTTA VEIGA, “O Mercosul em perigo” en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* n° 59, Río de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior abril-junio, 1999; João BOSCO MACHADO - Fernando RIBEIRO, “Conflitos comerciais no Mercosul: mudança cambial e questões estruturais” en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* n° 61, Río de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, octubre-diciembre, 1999; y ROBERTO LAVAGNA, “Mercosul: integração e gestão de crises financeiras” en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* n° 63, Río de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, abril-junio, 2000.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

de la Rúa mostraron un nuevo dinamismo en materia de iniciativas y propuestas para aportar en la región. Esa proximidad política, que originó la idea de una proyección sudamericana de la *Tercera Vía*, no trajo modificaciones de relevancia en la orientación estratégica y en los modelos de desarrollo. Las consecuencias se verificaron en cambio en una definición de las prioridades externas vinculadas a América del Sur por parte de Brasil y a una mayor apertura a la dimensión social por parte de Chile³³.

En el plano institucional, en la primera reunión del Grupo Mercado Común del año 2000 realizada durante el mes de abril en Buenos Aires, el Grupo *“ratificó la voluntad de los Estados Partes de cumplir con los compromisos y objetivos del Tratado de Asunción y concluyó que para ello resulta imprescindible encarar una nueva etapa en el proceso de integración con la definición de un programa de trabajo destinado a lograr el relanzamiento del Mercosur”*³⁴. Por otra parte, en la XVIII reunión del Consejo Mercado Común realizada en Buenos Aires, en junio del 2000, el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, en el punto cuatro enfatiza específicamente *“la importancia de los acuerdos-logrados en el marco del Relanzamiento del Mercosur, que refleja el grado de compromiso de los Estados Partes con el proceso de integración y muestra el grado de madurez alcanzado en el relacionamiento entre los Estados Partes”*³⁵.

33. Ricardo Lagos en una visita oficial que realizó a Fernando de la Rúa, planteó la necesidad de incluir en la agenda el tema social y firmó además una declaración conjunta y una Carta Social.

34. Véase el Acta 1/2000 del Grupo Mercado Común, que corresponde a la XXXVII reunión ordinaria de ese órgano. Lo único que hace el órgano es explicitar la voluntad política expresada por los mismos gobiernos en los contactos bilaterales y en la elaboración de la situación regional.

35. Esta afirmación hace referencia a dos manifestaciones del ámbito soberano de los Estados en relación al proceso de integración: el que se manifiesta en el compromiso hacia el interior de sus fronteras y el que surge de sus relaciones con los otros Estados del bloque. Las mismas corresponden al piso

Este cambio de clima político no modificó los problemas y temas fundamentales que ya estaban planteados³⁶. En efecto, los países del Mercosur tienen déficit relevantes en la posibilidad de conformar políticas regionales con cierto grado de autonomía, debido a los condicionantes que plantean los ajustes propiciados por la negociación de la deuda externa³⁷.

En segundo término, el pasaje a otra etapa signada por la definición de una política comercial común llevó a que se debatieran y acordaran los instrumentos y acciones necesarias para aplicar la misma, entre los cuales se incluyen la aprobación de un Código aduanero, una gestión aduanera conjunta, mecanismos de salvaguardas y de regulación de la competencia. Cada uno de estos avances constituye en sí una modificación de los parámetros con que se movían los países y requiere de esfuerzos sostenidos de capacitación, aprendizajes, modificación de las culturas administrativa, empresarial y social. Ello significa una movilización importante de recursos —humanos, institucionales y financieros— además de las obvias consecuencias sociales que apareja una transformación de esas características.

En tercer lugar, la nueva estructura institucional debía dar cuenta de la situación diferente que implicaba negociar en tanto Mercosur en el exterior, pero además contemplar el frente

de partida de un proceso, por lo que su énfasis en la etapa del relanzamiento indica *a contrario sensu* las “insuficiencias” en el “grado de compromiso” y en el “relacionamiento entre los Estados Partes” en la etapa anterior.

36. Resulta significativo al respecto el Mensaje de la Presidencia Pro Tempore del Mercosur que firma el Embajador José Botafogo Gonçalves, *Boletín Oficial del Mercosur* N° 14, Montevideo, año 4, julio-septiembre de 2000.

37. Véase Aldo FERRER, “Subdesarrollo, dependencia e integración: los dilemas de la relación Argentina-Brasil” en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* n° 64, Río de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, julio-agosto-setiembre, 2000. Véanse también los *Informes Mercosur* N° 5 y 6 correspondientes al período 1998-1999 y 1999-2000 del Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires.

interno y sobre todo hacer funcionar los distintos órganos y otorgarles su jerarquía y ámbito de competencia específicos, al mismo tiempo que otorgarles visibilidad frente a las respectivas sociedades nacionales³⁸.

Finalmente, la apreciación de una apertura mayor en la dimensión social, en primer lugar en la inclusión de la misma, lo cual nos plantea el tema de los déficit estructurales y las consecuencias sociales que apareja la integración en sus diversas manifestaciones (migraciones, fronteras, libre circulación de personas, diferencias culturales, repercusiones en las ciudades, temas de género, entre otros)³⁹. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la participación de la sociedad civil, lo cual lleva a plantear el tema de la comunicación de los órganos del Mercosur con las respectivas sociedades, la definición de redes y mecanismos de consulta a los efectos de ir conformando las bases de una sociedad regional⁴⁰.

La visibilidad de que la nueva etapa no modificaba los ejes temáticos básicos fue constatada en la última reunión cumbre que se realizó en Florianópolis en diciembre del 2000. En esa reunión no se registraron avances significativos en ningún dominio, además de quedar estancado el tema del ingreso de Chile al Mercosur como consecuencia del inicio de negociaciones para concretar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

38. Ni siquiera planteamos la idea de una sociedad regional, que por el momento no tiene suficientes créditos como para ser identificada como tal.

39. En la última reunión cumbre del Consejo Mercado Común se incluyó entre las Reuniones Especializadas del Grupo Mercado Común la de Municipios e Intendencias Mercosur. Fue la Decisión 59/00 que reestructuró la conformación del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio.

40. En lo que concierne a la dimensión social en el Mercosur, puede leerse Lincoln BIZZOZERO, "La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del MERCOSUR" en *Sistema Económico Latinoamericano "Aspectos sociales de la integración de América Latina y el Caribe"* SELA, página web, noviembre de 2000.

El primer año de la etapa de relanzamiento puso en primer plano las dificultades de avanzar en el Mercosur a partir de una lógica endógena que implique una definición de prioridades para consolidar y profundizar el proceso y al mismo tiempo seguir avanzando en el Mercosur global. Hay que tener en cuenta que en el momento en que se plantea el agotamiento del proceso las instancias de negociación internacional se habían estancado por distintos factores, como lo reconoció el Presidente Cardoso en la XVII cumbre que se realizó en diciembre de 1999 en Montevideo. De esta forma, el Mercosur quedó confrontado a sus propias opciones en un momento de dificultades financieras. Es ahí que surgen las distintas prioridades de los países en materia de política exterior, del Mercosur y de los espacios vecinos.

Las diferencias en las prioridades de política exterior de los países no solamente se plasman en las relaciones estatales y geográficas, sino también en aproximaciones temáticas y sectoriales. En ese sentido, sigue siendo fundamental la relación y la prioridad que le asignen a Estados Unidos las políticas exteriores de Argentina y Brasil, no solamente por las opciones que puedan manejarse en el tema del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, sino también por las definiciones de política en cada país y en su relación con el entorno. El estancamiento de las distintas instancias y un cronograma más lejano en el tiempo en cuanto a definiciones, llevaron a reorientar la visión sobre el Mercosur y los espacios cercanos. De ahí, los diferentes impulsos provenientes de los Presidentes de Argentina, Brasil, Chile, así como las manifestaciones de orientación de política exterior diferenciada de Uruguay que se realizaron en los primeros meses del 2000. En ese sentido, los énfasis y prioridades de los países muestran distintos movimientos que no siempre resultan convergentes en cuanto al impulso del proceso de integración.

La diferencia en las aproximaciones al espacio regional y con ello en las prioridades de política resulta significativa desde la

perspectiva de Brasil. Para Brasil, la importancia del espacio regional surge de las extensas fronteras que tiene. Ello lleva a que la prioridad del Mercosur esté definida también en relación a su espacio territorial y el desarrollo de la infraestructura necesaria para encarar y enfrentar distintos problemas fronterizos⁴¹. Resulta relevante al respecto que mientras el porcentaje de territorio brasileiro sea significativamente mayor en las fronteras con Venezuela y Perú, el PBI regional de los Estados de Brasil en esas fronteras no sean importantes y la relación inversa se produzca en las fronteras con Argentina⁴². En ese sentido debe inscribirse la realización de la cumbre de Presidentes y Jefes de Estado de América del Sur realizada en Brasilia, que posibilitaría un mejor marco de negociación con los Estados Unidos⁴³.

Como la etapa de relanzamiento no derivó en un nuevo despegue del proceso regional y la insuficiencia de los temas pen-

41. La importancia de Argentina y del Mercosur en la política exterior de Brasil está reflejada en distintos análisis realizados. Véase el artículo de Antonio Carlos LESSA, "A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Número Especial, 40 años de RBPI 1958-1998, Brasilia, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 1998. Véase también Alcides COSTA VAZ, "La política exterior brasileira: prioridades, alianzas estratégicas e implicancias para el Mercosur" presentado en el Seminario *Integración y Seguridad en Mercosur + Chile*, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella, 1998.

42. La frontera con Venezuela cubre 2.200 Km y los Estados de Brasil fronterizos son Roraima y Amazonas que cubren el 21,2% del territorio nacional. En el caso de Perú, la frontera común es de 1520 Km y los Estados lindantes, Acre y Amazonas, conforman el 20,3% del territorio nacional. En esos dos casos, el PBI conjunto de los Estados no sobrepasa el 2,5%. Con Argentina, la frontera común es de 1.224 Km y los Estados lindantes son Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul. Esos Estados conforman un territorio que cubre el 7% del territorio nacional, pero que genera el 16% del PBI nacional.

43. Al respecto resulta de interés el análisis que realiza Henrique ALTEMANI DE OLIVEIRA, "O Cenário Internacional e o Brasil no ano de 2020", en *Parcerias Estratégicas* n° 6, Brasilia, Centro de Estudos Estratégicos do Gabinete do Ministro Extraordinario de Projetos Especiais, 1999.

dientes sigue estando en la agenda de los orientadores y negociadores del proceso, al aproximarse los diez años del proceso, la evaluación del recorrido realizado está impregnado de notas que resaltan los déficit actuales. La proximidad de los primeros diez años lleva a los balances y evaluaciones, pero para el mismo es necesario tener ejes de referencia. Uno de ellos son los propios objetivos definidos en el Tratado de Asunción. Desde esta perspectiva los resultados resultan insuficientes, si tenemos en cuenta que todavía tenemos excepciones en la zona de libre comercio y ello sin contar los problemas que se derivan de la implementación de la Unión Aduanera. Sin embargo, deben enfatizarse también los avances regionales en su conjunto: los países han avanzado en el marco de la liberalización de los intercambios en pocos años, lo cual ha llevado a un crecimiento sin precedentes del comercio regional, que ha llevado a que el mismo represente un 25% del comercio total de los países de la región. Este incremento de la interdependencia de por sí significativo, constituye una base relevante en el marco de los acuerdos que se gestan entre los países en el proceso regional. Este eje es complementario del que surge de la respuesta de los países del Mercosur frente a los nuevos temas del comercio internacional planteados en los noventa.

Ahora bien, si se toman los parámetros, instrumentos y definiciones en la *construcción* del proceso, la evaluación resulta positiva, sobre todo si se incorporan los viejos temas que los Estados arrastraban desde los ochenta. Desde la perspectiva de los instrumentos y definiciones en la *construcción* puede señalarse que los desempeños del Mercosur han posibilitado gestar un patrimonio del proceso que ya es parte integrante de la historia de los países y se ha incorporado en el léxico cotidiano (encuentros Mercosur en distintos niveles y sectores). Además, en lo que concierne algunos de los viejos temas de las agendas de los países como el de la consolidación democrática, el de la reforma del Estado, el de la cooperación regional y el de pro-

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

mover mecanismos de facilitación del comercio, el Mercosur ha posibilitado respuestas conjuntas o marcos de referencia para las mismas.

Finalmente, en lo que concierne el eje de los *desbordes* (*spill over*) que surgió de la propia dinámica del proceso y de las interacciones región-Estado y Estado-región, puede señalarse también que se tienen resultados positivos. El Mercosur posibilitó no solamente desbordes institucionales, sino también en las lógicas funcionales, tanto en las regiones que conforman sub-entidades estatales, como en los Municipios e Intendencias y finalmente en las articulaciones de distintos actores de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva mas amplia resultan relevantes los análisis estratégicos, cuando la agenda externa tiene cronogramas y fechas definidos en las negociaciones que se tienen por delante. El punto esencial, una vez completados los primeros diez años, parte de la pregunta ¿qué hacer en los próximos diez años? De todas formas, sea cual fuere el camino que se tome, habrá un patrimonio de partida del Mercosur y el recorrido hacia el punto al cual se dirijan los países planteará indudables costos políticos, económicos y sociales de adaptación. Es sobre estas pautas que deberemos seguir avanzando en el futuro de nuestra región.

Situación estratégica del Mercosur a comienzos del siglo XXI

*Por Leonardo Pablo Hekimián**

I. Introducción

Nos toca escribir este artículo en momentos en que el proyecto denominado Mercado Común del Sur –MERCOSUR– se encuentra, una vez más, en una encrucijada. En efecto, hace pocos días se ha celebrado una nueva Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en Quebec, Canadá, en la que se ha establecido un proceso de negociación con fechas concretas de inicio, culminación, firma y entrada en vigencia de un eventual acuerdo para la constitución de un área de libre comercio continental. Dicha Cumbre viene a celebrarse apenas unos días después de cumplirse diez años de la firma del Tratado de Asunción que dio origen al MERCOSUR. No se piense que éste es un hecho meramente coyuntural que sólo merece mención en estas páginas por la aludida concomitancia temporal. Más allá de ello, el proyecto ALCA ha servido para poner a prueba la identidad del MERCOSUR como pocas cuestiones acaecidas en los últimos diez años.

* Abogado. Politólogo. Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas (UCA).

En este contexto, este artículo se propone describir aspectos relevantes de la situación estratégica en la que se halla el MERCOSUR un decenio después de su inauguración, procurando descifrar su perfil real y detallando los principales desafíos que se le presentan.

II. Presupuestos

La primera aclaración que merece el lector, antes de entrar propiamente en tema, radica en consignar por qué hablamos de “situación estratégica” del MERCOSUR. De las variadas definiciones de *estrategia* y sus vocablos vinculados, aquí se dirá que lo *estratégico* tiene que ver con aquellos rasgos de mayor relevancia para el proyecto bajo estudio. Es decir, se trata de describir el estado de una serie de variables seleccionadas que hacen al destino del proceso de integración regional del Cono Sur americano. Estratégico se dice, conforme una de las acepciones previstas por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, de lo que tiene importancia decisiva para el desarrollo de algo. De modo que buscaremos en este artículo lo estratégico del MERCOSUR en aquellas cuestiones que consideremos decisivas para su desarrollo. En este sentido, la definición de objetivos estratégicos comunes, la coordinación de macropolíticas, el acuerdo sobre un sistema jurídico-institucional acorde a un proceso de integración con pretensiones comunitarias, una verdadera regionalización de las relaciones externas del bloque, su relación con la seguridad estratégica regional, son desafíos de la índole que buscamos. La identificación de los intereses de los actores involucrados y los objetivos de mediano y largo plazo del proceso, no sólo en el ámbito económico sino también en el político, el social y el de la seguridad, es un paso fundamental para entender el probable destino de los desafíos citados.

Otra aclaración fundamental es que si el término MERCOSUR fuera entendido exclusivamente como la expresión formal surgi-

da del Tratado de Asunción de marzo de 1991, no revelaría todas las facetas del proceso de integración regional de esta parte del continente. Ciertamente es que, desde el punto de vista jurídico, MERCOSUR comprende un plexo normativo e institucional delimitado. Pero más allá de ello, al compás de un proceso de "deseconomización" notable desarrollado a lo largo de la última década, en nombre del MERCOSUR, asociándose a dicho término o casi utilizándolo como un pretexto, el proceso integrador se ha extendido de manera amorfa por los campos de la política, la academia, la cultura, la seguridad y muchas otras áreas no económicas del saber y el obrar. Por eso, cuando se habla de MERCOSUR con un enfoque político y estratégico, debe tenerse en mente un panorama multifacético que va más allá del ACE 18 y sus normas derivadas, aunque lo incluye de modo esencial.

En efecto, el MERCOSUR es un acuerdo de integración que, si bien se origina en un tratado de complementación económica destinado a crear un mercado común como el Acta de Asunción de marzo de 1991, ha generado una red de cooperación entre los países miembros y asociados que se extiende mucho más allá de la unión aduanera en formación. En consecuencia, a partir de aquí enfocaremos el análisis estratégico sobre una serie de ámbitos seleccionados, a saber: el macroeconómico, el de las relaciones exteriores y el de la seguridad regional en relación con el MERCOSUR, para cerrar con una serie de consideraciones sobre su perfil político, verdadera clave del futuro del proceso.

III. Los objetivos económicos del Mercosur

a) Los objetivos prescritos en el Tratado de Asunción

El Tratado de Asunción, suscrito el 26 de marzo de 1991 entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, te-

nía por objeto la constitución, a partir de 1995, de un “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR¹) entre los países miembros. Los Estados Miembros –que en conjunto hoy representan 200 millones de habitantes, más del 50% de la superficie de América Latina, un producto bruto de más de U\$S 900.000 millones y un comercio intra-regional de U\$S 17.000 millones (año 2000)– consideraron que *la integración es condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social*, siendo este el objetivo principal consignado en el tratado. También se busca promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y modernizar sus economías a fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Por todo esto, se reafirmó, en el Preámbulo la voluntad política de dejar establecidas las bases para una *unión cada vez más estrecha entre sus pueblos*.

La integración se vio, asimismo, como una respuesta adecuada a la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción en el ámbito mundial. Y todo esto se llevó a cabo considerando al MERCOSUR como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo progresivo de la integración en América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980, que instituyó la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI–. Este acuerdo regional tiene por objeto, más allá de su objetivo de largo plazo de constituir un mercado común que abarque a todos los países miembros, establecer una zona de preferencias arancelarias y un marco en el que se desarrollen acuerdos de complementación económica –ACE–, como lo es el MERCOSUR, inscripto propiamente bajo el rótulo ACE N° 18 en el registro de la Asociación².

1. “MERCOSUL” en portugués, que es el otro idioma oficial del Tratado, junto con el español.

2. Integran la ALADI: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

SITUACIÓN ESTRATÉGICA DEL MERCOSUR A COMIENZOS...

El desarrollo de los objetivos del Tratado de Asunción se pretende alcanzar 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, equilibrio y reciprocidad** de derechos y obligaciones entre los Estados. Solamente se reconocen diferencias puntuales de ritmo para el Paraguay y el Uruguay, referidas a las Listas de Excepciones al Programa de Liberación Comercial—productos excluidos temporalmente de la aplicación del programa de desmantelamiento arancelario y no arancelario—.

El Tratado, de duración indefinida, entró en vigor el 29 de noviembre de 1991, fijando un período de transición hasta que se constituyera el mercado común, que comprendía desde la entrada en vigencia hasta el 31 de diciembre de 1994. Por ello se ha dicho que este Tratado no es el “del” Mercado Común del Sur, sino “para” la constitución del MERCOSUR³.

En el marco de este Tratado, la conformación del mercado común implica—Art. 1—:

- **la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos** entre los países, a través de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- **el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial exterior común** con relación a las negociaciones con terceros Estados y a la coordinación

3. GREBLER, Eduardo, “O MERCOSUL institucional e a solução de controvérsias”, en *Boletim de Integração latino-americana*; Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, N° 12; Brasília; 1994; pag. 45.

de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;

- **la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales** entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de 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; y
- **el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes**, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Para lograr estos objetivos, los principales instrumentos que se previeron para la constitución del mercado común son –Art. 5–:

- **un programa de liberación comercial**, consistente en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero y sin restricciones no arancelarias;
- **la coordinación de políticas macroeconómicas** que se debería realizar gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias;
- **un arancel externo común**, en un nivel que incentive la competitividad externa de los Estados Partes; y
- **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.

b) Lo que es y lo que será

Un rápido balance del cumplimiento de estos acuerdos al cabo de diez años muestra la medianía que alcanzó. El progra-

ma de liberación comercial avanzó ininterrumpidamente, aunque aún persisten rubros exceptuados o bajo regímenes especiales. También hay un arancel externo común, pero una parte importante del universo arancelario permanece bajo regímenes de adecuación inconclusos, o directamente se ha dispuesto su modificación unilateral. Varios sectores productivos ya han alcanzado acuerdos sectoriales, negociados por los empresarios de los Estados Partes y homologados por los órganos del MERCOSUR. Sin embargo, este instrumento no ha servido para solucionar los problemas sectoriales más agudos ni se hallan ejemplos de concreción de acuerdos destinados a atender las cuestiones de futuro tal como preveía el Tratado de Asunción. Pero sin lugar a dudas, *la falta de coordinación de políticas macroeconómicas es una de las principales asignaturas pendientes del MERCOSUR, que incluso ha sido la causa mediata de las más serias crisis sufridas por el bloque.*

En estos días, el MERCOSUR cumple diez años, en medio de fuertes turbulencias económicas coyunturales. Los casi tres años de recesión y crisis económica en Argentina han provocado que el décimo aniversario del acuerdo comercial se presente con una ruptura temporal del esquema tarifario. Con la aceptación de Brasil, Argentina ha elevado los aranceles aplicados a la importación de bienes de consumo de fuera del MERCOSUR desde el 14% hasta el 35%, mientras que las tasas impuestas a la entrada de bienes de capital se reducen hasta el 0%. Pero ambos países —y por arrastre sus socios— ya han tenido varios desencuentros desde 1999, cuando la devaluación provocada por la apertura a la flotación del real brasileño provocó significativas dificultades de intercambio dentro del MERCOSUR.

Estas dificultades no pasan inadvertidas para las autoridades de los países miembros. Prueba de ello dieron los ministros de Relaciones Exteriores, Economía y Defensa de Argentina y Brasil cuando se reunieron en Buenos Aires del 26 al 28 de abril de 2000, en lo que se dio en llamar una cumbre “triministerial”.

El objetivo de la reunión fue el de formalizar una serie de acuerdos que se habían venido negociando en los seis meses anteriores –fundamentalmente a partir de que se confirmó el cambio de administración en Argentina tras las elecciones de octubre de 1999–, tendientes al llamado *relanzamiento del MERCOSUR* a partir del fortalecimiento de la relación argentino-brasileña.

Allí, en materia de **convergencia macroeconómica**, se decidió que a partir de septiembre de 2000, Argentina y Brasil tendrían procedimientos estadísticos comunes para medir y publicar sus cuentas nacionales. Ello fue considerado el primer paso para avanzar en la discusión de metas macroeconómicas comunes. Con tal objetivo, en la XIX Reunión del Consejo del MERCOSUR, celebrada en Florianópolis (Brasil) el 14 y 15 de diciembre de 2000, ante la presencia de los presidentes de los países miembros y asociados y del primer mandatario sudafricano en calidad de invitado, se alcanzó una Declaración Presidencial sobre **Convergencia Macroeconómica**, expresando el compromiso de alcanzar metas en materia de:

- **Inflación:** 5% entre 2002 y 2005; 4% en 2006 (hay un margen de excepción para Paraguay).
- **Deuda Pública:** no más del 40% del Producto Interno Bruto en 2010.
- **Déficit Fiscal:** no más de 3% del PBI (en 2002, aunque se aceptó que Brasil tenga un período de transición hasta el 2003, no pudiendo superar el 3.5% el año que viene).

En el mediano plazo, se contemplaría la posibilidad de avanzar hacia un régimen cambiario y monetario común. A estos efectos, se creó un Grupo Bilateral de Monitoreo Macroeconómico.

Si bien las **metas macroeconómicas** pautadas son un compromiso político sin consecuencias jurídicas directas, la mayoría de los analistas lo consideraron un paso positivo en el proceso

de integración, porque de hecho buena parte de las divergencias surgidas en los últimos dos años provinieron de las asimetrías macroeconómicas de los países miembros. La agencia internacional de prensa especializada en economía, Reuters, señaló en un cable que *la adopción por parte del MERCOSUR de metas macroeconómicas comunes es una fuerte señal de que el bloque comercial está buscando una estabilidad económica de largo plazo que contribuya a reducir el riesgo regional*. Incluso el presidente del Brasil se atrevió a decir, por primera vez, que si estas metas se cumplen pueden allanar el camino hacia una moneda común del MERCOSUR.

Sin embargo, no se previeron sanciones de ningún tipo ante el incumplimiento de una de las partes. Y la fijación del tipo de cambio —cuya divergencia entre Brasil y Argentina es notoria y ha sido causa mediata de conflictos comerciales— no ha sido objeto de acuerdo para su inclusión en las metas comunes. A esto debe sumarse la mayor divergencia que la situación económica argentina y las políticas que se están adoptando para enfrentarla puedan acarrear.

En resumen, para la Argentina y la subregión, el MERCOSUR ha significado desde el punto de vista económico un marco formidable de multiplicación de su comercio exterior y un canal de apertura de sus economías. En cuanto a lo que no se ha concretado en el ámbito económico en la medida esperada se destaca la armonización de políticas y el fortalecimiento de la unión aduanera como paso previo a la constitución del mercado común.

Claro que este análisis parte del presupuesto de que las partes mantienen el fin de constituir un mercado común. De no ser así, de pretenderse que el actual MERCOSUR se consolide como zona de libre comercio, ello significará un replanteo absoluto de medios y objetivos, lo cual implica deshacer una parte sustancial de los acuerdos alcanzados que ya hacen del bloque una unión tarifaria en formación.

IV. Las relaciones externas del Mercosur

a) El marco jurídico

Desde un comienzo, el MERCOSUR apareció como una entidad que, como un todo incluyente de sus partes componentes, se relacionó con terceros extra-subregionales.

Si bien desde la firma del Tratado de Asunción los países miembros del MERCOSUR firmaron acuerdos tipo “4+1” con terceros países y organismos internacionales –desde el pionero “Acuerdo del Jardín de las Rosas” con Estados Unidos en 1991–, es con el Protocolo de Ouro Preto (POP) que se afianza la capacidad jurídica de relacionamiento externo del MERCOSUR.

Por el Art. 34 del POP, se establece que el MERCOSUR tiene personalidad jurídica de Derecho Internacional. Esto implica que puede, en el uso de sus atribuciones, practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos y, en especial, contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias; también celebrará acuerdos de sede.

Así, desde el punto de vista orgánico, las atribuciones de representación externa del MERCOSUR se distribuyen de la siguiente manera. Corresponde al Consejo del Mercado Común (CMC):

- ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR; y
- negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Estas funciones pueden ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común (GMC).

Corresponde al recién mencionado Grupo Mercado Común:

- negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, por delegación expresa del Consejo del Mer-

SITUACIÓN ESTRATÉGICA DEL MERCOSUR A COMIENZOS...

cado Común y dentro de los límites establecidos en mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países, grupos de países y organismos internacionales;

- el GMC puede proceder a la firma de los mencionados acuerdos, cuando disponga de mandato para tal fin; y
- también puede delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del MERCOSUR, cuando sea autorizado a ello por el Consejo del Mercado Común.

b) En el terreno fáctico

Entre los acuerdos y proyectos de acuerdo que se han desarrollado hasta ahora, hemos de destacar algunos casos principales. En junio de 1996 y febrero de 1997, se firmaron sendos acuerdos de libre comercio entre el MERCOSUR y Chile, por un lado, y Bolivia, por el otro. Esto ha convertido a ambos países en “asociados” al MERCOSUR. A partir de allí, se ha hablado frecuentemente de “MERCOSUR ampliado”, para referirse a los cuatro países incluidos en la unión aduanera más los dos con los que se está formando una zona de libre comercio. Sin embargo, los seis países han desarrollado en más de una oportunidad acciones o proyectos comunes en otros terrenos no económicos, tales como la declaración del MERCOSUR ampliado como “zona de paz”.

También existe un acuerdo marco para la creación de una zona de libre comercio con la Comunidad Andina (abril de 1998), por el cual hoy se sigue negociando un programa de desgravación arancelaria. Sin embargo, en esta relación la negociación bloque-bloque se ha visto complicada por los intentos individuales de países miembros de solucionar su “patrimonio histórico” con la contraparte. Concretamente, Bolivia negoció su acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR

por fuera de la Comunidad, lo mismo que pretendería ahora Venezuela. Por otra parte, Brasil llegó a un acuerdo para renovar sus preferencias arancelarias con los países andinos antes que los demás países del MERCOSUR, aunque siempre se adujo que esto se hacía para facilitar una negociación conjunta de la futura zona de libre comercio.

En el ámbito americano, en junio de 1991 —el Tratado de Asunción aún no había sido ratificado—, el MERCOSUR debutó en las relaciones internacionales cuando se firmó el primer acuerdo tipo “4+1” con los Estados Unidos de América. Se trató de un acuerdo relativo a un consejo sobre comercio e inversión, de escasa incidencia práctica, pero significativo como primer paso del MERCOSUR como entidad subregional⁴.

Sin embargo, el megaproyecto que se da en el área hemisférica es el de creación de un área de libre comercio para las Américas (ALCA).

A partir de las recientes reuniones hemisféricas de ministros de comercio exterior (Buenos Aires) y jefes de Estado y de gobierno (Quebec), se acordó que el 1º de enero de 2005 deben haber concluido las negociaciones para constituir el ALCA, y antes del 31 de diciembre de ese año, el acuerdo debe estar ratificado por los Poderes Legislativos y puesto en vigencia. La negociación por la reducción de aranceles se iniciará formalmente el 15 de mayo de 2002.

En el ALCA los interlocutores son los países americanos individualmente considerados. Sin embargo, el MERCOSUR como bloque no es ajeno a esta negociación, como uno de los principales acuerdos de integración económica subregional del hemisferio. De hecho, subyace a la negociación un fuerte debate acerca

4. Trazando un paralelo histórico absolutamente discrecional, uno podría recordar que la Argentina independiente firmó su primer acuerdo internacional significativo con Gran Bretaña, la potencia hegemónica de la época.

de la interpretación de la teoría de los *building blocks*. Esto es, si el ALCA debe construirse a partir de acuerdos entre los bloques subregionales existentes o si el ALCA se presenta como instancia superadora, destinada a absorber los acuerdos subregionales que ya habrían servido para cumplir una primera etapa de apertura de las economías nacionales. Huelga decir que la identidad propia del

MERCOSUR se refuerza en el primer supuesto en tanto que se diluye en el segundo.

En diciembre de 1995, en Madrid, el MERCOSUR firma con la Unión Europea un acuerdo marco interregional, a fin de establecer un mecanismo de diálogo político y avanzar en la concreción de una zona de libre comercio en el mediano plazo (tentativamente en el 2005).

Anunciado estruendosamente, este acuerdo pareció diluirse con el tiempo. Es que en el terreno estrictamente comercial, para alcanzar un acuerdo operativo de libre comercio, las partes se topan con un escollo fundamental, que radica en las restricciones que se le presentan a la producción agropecuaria sudamericana para acceder al mercado común europeo. La Política Agrícola Común de la UE, basada en subsidios y barreras pararrancelarias, ha sido una traba permanente en la negociación.

No obstante, el MERCOSUR y la UE han avanzado en sucesivas rondas de negociación. En la última semana de marzo de 2001, representantes de ambos bloques celebraron en Bruselas su cuarta ronda de negociaciones. Los negociadores acordaron intensificar las conversaciones con el objeto de comenzar a acordar sobre liberación de tarifas y servicios a partir de julio de este año, en ocasión de una quinta ronda que tendrá lugar en la ciudad de Montevideo. La reflexión posterior a la reunión por parte de negociadores del MERCOSUR es que ahora los resultados

La posición oficial de Argentina es la de participar en este proceso negociador en forma coordinada con sus socios del MERCOSUR.

de las conversaciones previstas sobre aranceles y barreras no arancelarias podrían ser significativos. El progreso paralelo del proyecto ALCA, los intereses europeos en materia de inversión en la región y la creciente crisis del mercado ganadero europeo a partir de las epidemias de “vaca loca” y aftosa, son seguramente elementos coadyuvantes a este incipiente avance de las negociaciones.

En diciembre de 2000 se firmó un acuerdo marco entre el MERCOSUR y Sudáfrica por el que se establecieron las bases para la negociación a partir del año que viene de un área de libre comercio entre ambos. Esta relación bilateral es de importancia estratégica como elemento contribuyente a una hipótesis de confluencia de los actores relevantes del Atlántico Sur, excluidas las potencias extra-regionales con presencia en la zona, o eventualmente Sur-Sur si se sumaran países de Oceanía.

También existen acuerdos de comercio e inversión o cooperación institucional con Canadá, el Mercado Común Centroamericano, Israel, Japón, y el Banco Interamericano de Desarrollo. Y, finalmente, recordemos que los países del MERCOSUR también han buscado actuar coordinadamente en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio.

c) Estrategia acordada para las relaciones externas del MERCOSUR a mediano plazo

Allá por 1995, los países del MERCOSUR definieron implícitamente una “política exterior” del bloque, sobre la base de una estrategia de “círculos concéntricos”, a partir del objetivo de consolidar el bloque tanto como actor en el escenario internacional como en el marco de las negociaciones para la conformación de un área de libre comercio hemisférica o de un acuerdo interregional con Europa.

En primer lugar, la afirmación del perfil externo y la profundización del bloque no debería excluir, para los actores analizados, la **extensión del bloque a socios afines que se avengan a aceptar sus características fundantes**. En este espectro se incluye a todos los países sudamericanos integrantes de ALADI. De hecho, ello fue lo que se intentó con la adhesión de Chile y Bolivia como países asociados, lo cual se buscaría extender a Venezuela y finalmente a toda la Comunidad Andina. Sin embargo, ya hemos señalado las dificultades técnicas y políticas que se presentan en este proceso de ampliación.

En un segundo círculo, aparece la **concreción de acuerdos interregionales** de diversa entidad. El acuerdo con la Unión Europea y lo que en su momento era la posibilidad de un acuerdo con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y hoy ha derivado en el proyecto ALCA, se ubican en este área.

Un tercer círculo estaría conformado por **acuerdos de cooperación** de diversa índole con terceros mercados extra-regionales, como los mencionados anteriormente. Finalmente, el escenario OMC sería el círculo más amplio de actuación del MERCOSUR.

Pero en el ámbito de las relaciones exteriores del MERCOSUR, también se advierten diferencias de percepción entre los países integrantes del proceso, que pueden dificultar la **articulación como bloque**. La negociación del ALCA es ilustrativa a este respecto.

La posición oficial de Argentina es la de participar en este proceso negociador en forma coordinada con sus socios del MERCOSUR, que han mantenido una postura única desde el inicio de este proceso. El principal objetivo del bloque es la defensa de una negociación integral y gradual, abarcativa de todos los temas que forman parte de la agenda multilateral, criterio que ha sido aceptado a través del principio del *single undertaking*, por el cual "nada está acordado hasta que todo esté

acordado”, evitando la adopción de acuerdos sectoriales interinos que pudieran atentar contra el equilibrio del acuerdo final⁵.

Sin embargo, la clase dirigente argentina no parece haber superado del todo un dilema que tiene aproximadamente una década. Esto es, en los años 1992-1994 se advertía en los debates académicos y hasta entre funcionarios una disyuntiva entre profundizar el MERCOSUR o buscar la adhesión al recién creado Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA conforme su sigla en inglés). La primera opción pareció afirmarse cuando se impulsó y se firmó el Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994) y otros acuerdos que significaron un paso —acotado— hacia la profundización del MERCOSUR.

Hoy, argumentos similares vuelven a escucharse en torno a un supuesto debate ALCA *versus* MERCOSUR. Es cierto que en instancias oficiales de negociación la Argentina ha actuado y votado en consenso con sus socios del MERCOSUR, pero no puede dejar de señalarse la incertidumbre que generan declaraciones no oficiales mas de importantes funcionarios que parecen sugerir que el ALCA sería una instancia superadora del MERCOSUR, y no complementaria como ha sido hasta ahora la postura del bloque. En realidad, el problema argentino radica en la dificultad que tiene la clase dirigente para fijar políticas acordes con su objetivo estratégico de mantener una especie de balance entre la alianza regional con Brasil y el alineamiento adoptado con la superpotencia hemisférica y mundial.

5. Opinión remitida por la Dirección de América del Norte y Asuntos Hemisféricos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina, citada en el *Informe ALCA*, Documento de Trabajo del Comité de Estudio de Asuntos Latinoamericanos del CARI, diciembre de 2000.

SITUACIÓN ESTRATÉGICA DEL MERCOSUR A COMIENZOS...

Por su parte, para el investigador brasileño Paulo Vizontini⁶, el acercamiento MERCOSUR-Comunidad Andina, no es ajeno al proyecto del área de libre comercio sudamericana propuesto por Brasil a principios de la década. La estrategia, que reconoce como núcleo duro al MERCOSUR, propone la ampliación del bloque en círculos concéntricos, que comenzando por los países sudamericanos, culmine con la cooperación sur-sur, hacia el Atlántico. La política externa del bloque además debería basarse en las relaciones diversificadas con EE.UU./Nafta, Unión Europea y Asia Oriental.

Desde la óptica brasileña, la creación del área de libre comercio sudamericana ampliaría el margen de maniobra del MERCOSUR y su capacidad de resistencia frente al poder de atracción que el NAFTA ejercía y ejerce, como en el caso de Chile, sobre los países latinoamericanos individualmente.

Respecto de la actitud de Chile al haber aceptado una invitación de los Estados Unidos de iniciar negociaciones para establecer un acuerdo de libre comercio entre ambos, el gobierno chileno se preocupó por explicar que en realidad ellos apuntan a una estrategia comercial exterior multipolar, pero que mantiene su interés en ingresar como socio pleno al MERCOSUR por considerarlo un proceso de integración más profundo y afín. Sin embargo, la postura chilena respecto de acelerar el ALCA y la persistencia de sustantivas diferencias en la política arancelaria de ambas partes, hacen que la plena incorporación de Chile al MERCOSUR aparezca como una movida sólo exitosa en caso de un fracaso o larga demora de un eventual acuerdo de ese país con los Estados Unidos.

Para los países más pequeños del bloque –Paraguay, Uruguay y el asociado Bolivia–, las opciones se acotan y no hay una es-

6. En el artículo "Mercosur-CAN refuerza estrategia de círculos concéntricos", publicado en el sitio de Internet www.mercosur.com, fechado el 25 de abril de 2001.

trategia común. Uruguay parece inclinarse por “amenazar” buscar un acuerdo bilateral con los Estados Unidos o una inserción unilateral en el ALCA, pero hasta ahora no se ha apartado del consenso en los foros correspondientes. Paraguay y Bolivia, por su parte, viven momentos de crisis interna que reducen considerablemente su margen de maniobra exterior.

V. La agenda de defensa y seguridad

El tema de la vinculación del proyecto MERCOSUR con algún tipo de esquema de seguridad subregional ha sido una cuestión debatida abiertamente en el ámbito académico y, con ciertas reservas, entre funcionarios y militares de los países involucrados.

Lo primero que debe señalarse es que las relaciones en el ámbito militar entre los países del MERCOSUR datan de mucho antes del desarrollo del proceso de integración político-económica que se viene dando desde mediados de los ochenta. El intercambio militar en sus diferentes formas se da desde hace décadas. Más aún, si nos centramos en la relación argentino-brasileña, puede argumentarse que varias veces en su historia procuraron un acercamiento estratégico, además de que el más reciente deshielo bilateral se viene dando desde fines de los setenta con los acuerdos Videla-Figueroa, la posición brasileña ante el conflicto en torno a las Islas Malvinas y la apertura democrática contemporánea.

¿Qué ha aportado, entonces, el MERCOSUR a este proceso? Para responder esta pregunta debe situarse su incidencia en el nivel de decisión adecuado, que es el estratégico. En este sentido, en primer lugar, vino a reforzar el proceso de acercamiento argentino-brasileño que señalamos. Segundo, significó un supuesto básico para la reducción significativa del potencial de conflicto entre los miembros de la subregión. Y tercero, permi-

tió pasar de una etapa de medidas de fomento de confianza y seguridad a otra más avanzada de medidas de cooperación.

En palabras de analistas de la región: *“De la Argentina y Brasil, básicamente, pero también del Uruguay y Paraguay podría decirse lo siguiente: han desaparecido las razones que, alguna vez, llevaron a sus estados mayores a pensar en hipótesis de conflicto, las cuales agotadas las instancias diplomáticas, podrían haber degenerado en hipótesis de guerra...”*⁷. También, *“Aquel que se ocupa de la defensa nacional, trabaja con hipótesis. El Mercosur alivió muchas rivalidades innecesarias y hoy la hipótesis de conflicto en la frontera sur es prácticamente nula”*⁸. La Declaración Presidencial del MERCOSUR, Bolivia y Chile como “zona de paz” (1998) vino a formalizar esta distensión de las relaciones subregionales.

En el terreno concreto, en los últimos años se advierte un salto cualitativo de la cooperación en el ámbito de la defensa. Como ejemplo vale citar la dimensión que han adquirido los ejercicios combinados, el desarrollo de mecanismos de consulta y diálogo bilateral (Argentina-Brasil, Argentina-Chile) y la coordinación de posiciones en foros multilaterales, respecto a lo cual la IV Reunión de Ministros de Defensa de las Américas (Manaos, 2000) es el más reciente ejemplo.

El desarrollo de proyectos conjuntos de cooperación tecnológica es un objetivo declarado, pero que no ha alcanzado aún progreso significativo. En los últimos tiempos, se acordó revisar una serie de acuerdos marco que se habían firmado en la década del ochenta, mas hoy como ayer las urgencias presupuestarias parecen impedir cualquier grado de inversión relevante en este tipo de proyectos.

7. MASSOT, Vicente, *La seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 14.

8. General Alberto CARDOSO, Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República del Brasil, en entrevista realizada por el diario “O Estado de São Paulo”, 4 de noviembre de 1996.

Menos extendida está aún la idea de desarrollar un sistema de seguridad regional integrada⁹. Mientras los militares de la región en general se muestran proclives a acompañar, sin adelantarse, el proceso de integración económica y de coordinación política, otros actores no consideran una dimensión militar del proceso y hasta se oponen, si implica dar participación a las fuerzas armadas en cuestiones consideradas de seguridad interna. Si se quiere identificar posiciones nacionales, puede sintetizarse que, a lo largo de estos diez años, Argentina y Paraguay han impulsado en diversas ocasiones la vinculación –incluso con proyectos de darle un marco institucional– entre el MERCOSUR y la cooperación en el ámbito de la seguridad estratégica¹⁰. Brasil, sobre todo en el último lustro, se ha mostrado más proclive a la intensificación de la cooperación militar y la consulta en el área de los asuntos de la defensa en el ámbito del MERCOSUR. Finalmente, Uruguay es el país que menos intenciones ha mostrado de “mezclar” los temas de seguridad y cooperación militar con un proceso de integración *fundamentalmente económico*, al decir de importantes funcionarios uruguayos en diferentes ocasiones.

Finalmente, ideas como la de participar conjuntamente en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, o crear un estado mayor combinado para el análisis estratégico militar desde una perspectiva subregional, no han sido totalmente descartadas, pero han encontrado hasta ahora poco espacio para convertirse en decisiones operativas.

9. Diferente es la situación en el área de la seguridad pública, donde ya existe un acuerdo de cooperación entre los Ministerios de Interior de los países miembros y asociados (1998).

10. En el caso de la Argentina, la Ley de Reestructuración Militar (1998) expresamente indica que la cooperación en el ámbito del Mercosur debe ser una variable a tener en cuenta para la elaboración del planeamiento estratégico militar.

VI. La naturaleza política del Mercosur

A nuestro juicio, vale distinguir tres tipos de concepciones político-institucionales de los procesos de integración. Y aclaremos que para nosotros existe integración –en el marco de las relaciones internacionales contemporáneas– cuando las partes componen un nuevo todo sin perder su identidad esencial propia, sino que se empeñan en un proceso que tiene como objetivo final la constitución de una comunidad de espacio ampliado que represente al conjunto

Por un lado, cabe distinguir una concepción funcionalista o meramente cooperativista, que enfatiza la cooperación en aspectos económicos y es netamente intergubernamental en lo que hace a su organización institucional. Sería un modelo de cooperación –gerencia conjunta de un acuerdo en pos de intereses comunes– más que un modelo de verdadera integración. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), más allá de su nombre, sería un ejemplo de esta concepción.

En el otro extremo están las teorías federalistas. Para algunos, esta concepción supone la llamada “supranacionalidad” –entre comillas porque el término es bastante discutible– materializada en instituciones comunitarias con poder y una virtual desaparición del Estado Nacional Soberano en determinadas áreas. Esta visión no es en la práctica válida ni siquiera en el caso de la Unión Europea, como está constituida en la actualidad, porque en ese ejemplo los Estados nacionales mantienen un grado de independencia incompatible con la fusión propuesta por este modelo teórico. Más allá de su origen en hechos de fuerza, la organización económica de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, era identificable con él.

Pero habría una tercera forma, que implica hablar de un nuevo tipo de confederación o “Comunidad de Estados” en la que los Estados Miembros delegan ciertas facultades en órganos tanto intergubernamentales como autónomos, pero conservan

una participación esencial en la toma de decisiones comunes, y dos poderes soberanos ineludibles: el de veto en determinadas áreas reservadas, y el de eventual secesión. Ahora bien, la pregunta es: ¿el MERCOSUR tendría que ubicarse aquí?

a) Estado de situación en el MERCOSUR

Hoy en día, a través de diferentes canales e interlocutores, se advierte que el MERCOSUR presenta una doble caracterización fundamental: por un lado, aparente propósito de las partes de actuar en conjunto; y, por otro lado, la práctica de la negociación permanente para resolver una aguda puja de intereses.

Debe reconocerse que en un proceso de integración los intereses en juego pueden ser de diferentes tipos. Los derechos o pretensiones de las partes pueden tener incluso para ellas diferente importancia, diferente prioridad. Si clasificamos los intereses de acuerdo al sujeto titular de ese interés, tendremos que identificar antes que nada un interés particular, desde el de un individuo hasta el de un grupo determinado. Luego, el interés puede ser sectorial, abarcando grupos socioeconómicos determinados, agrupaciones de empresas, sindicatos y federaciones sindicales, o de una subdivisión territorial.

Finalmente, hay un interés nacional. Generalmente se empieza y se termina con éste, pero los otros dos tipos también son importantes de considerar. En el caso del MERCOSUR, estos intereses no son ajenos al curso de las negociaciones y acuerdos, más aun siendo en múltiples ocasiones los que dictan el ritmo.

De todos modos, volviendo al terreno estratégico que nos ocupa, uno puede advertir que hay diferentes prioridades en los intereses nacionales que tiene cada país respecto del MERCOSUR. Incluso, quizás en ningún caso, estos intereses son

compatibles con la *affectio societatis*, esa voluntad de integrarse necesaria para mantener a flote el proceso. Sin embargo, por el contrario, la diferente prioridad otorgada a un interés o a otro puede afectar la evolución del proyecto común e incluso aspectos centrales como el cumplimiento de determinadas normas.

Básicamente, se distinguen tres tipos de interés nacional respecto del MERCOSUR:

1. El MERCOSUR es visto como una oportunidad para incrementar el intercambio comercial, las relaciones económicas entre los países e incluso por extensión entre otras áreas de los Estados Partes. En este sentido, existen convenios de cooperación en materia de educación, de justicia, de cultura. Esto contribuye a evitar conflictos entre las partes, es decir, se pasa de una etapa de superación de conflictos a una etapa de plena cooperación. Se busca, en definitiva, la ampliación de mercados y la cooperación.

2. El MERCOSUR puede ser tomado como un polo de atracción de inversiones, como un paso intermedio en el camino hacia la apertura de la economía, de las economías nacionales hacia un sistema económico globalizado. Entonces es visto justamente como una oportunidad de crecimiento económico y por ende de desarrollo, fundamentalmente como factor atrayente de inversores.

3. El MERCOSUR es apreciado como un medio para reforzar la posición política y económica nacional de cada uno de los Estados Partes frente a terceros estados y agrupaciones de estados. Es decir, lo que se pretende es que el MERCOSUR sirva para potenciar la capacidad de negociación de sus miembros. Esto se ve claramente por ejemplo en la estrategia trazada en lo que hace a las negociaciones por el ALCA. Claro que eso también crea compromisos. Utilizando una expresión vulgar, uno no se puede "cortar solo", tiene que asumir ciertos compromisos y con eso gana, se multiplica su capacidad de negociación.

Con este marco teórico, si vemos las posiciones asumidas por cada uno de los países en diferentes ocasiones, vamos a notar que la prioridad que le asignan a estos tipos de intereses es diferente. Esto incluso trasciende a un gobierno en particular. Puede haber matices quizás más diferenciados entre un gobierno y otro sucesivo en la Argentina que en Brasil, para tomar los dos socios mayores, pero en cada Estado prevalece una prioridad de intereses distinta.

En el caso de la Argentina, nos parece que la mayor importancia viene dada –por lo menos en un principio– a los primeros dos elementos: ampliar el mercado para los productos argentinos y atraer inversiones. En un trabajo del año 1995, Félix Peña, hablando de cuál sería la ubicación de Argentina en el mundo de hoy, dice que las dos principales necesidades externas que tiene la Argentina son de jerarquía estratégica: en primer lugar, atraer inversiones; y en segundo lugar, conquistar mercados para colocar nuestra posible producción excedente y de ese modo mejorar la balanza de pagos. A partir de ese esquema, el MERCOSUR aparece como un elemento central de la política exterior argentina para el logro de tales objetivos.

En el caso de Brasil, parecería que el interés prioritario está dado por la posibilidad de explotar el perfil externo del MERCOSUR.

El entonces embajador brasileño en la Argentina, decía en 1998 que *“el Brasil cree poder contribuir positivamente al encañilamiento de las grandes cuestiones internacionales y está convencido que al propiciar la conformación de una gran área de prosperidad compartida en América del Sur, el MERCOSUR, cuyo núcleo central es la alianza estratégica Brasil-Argentina, creará finalmente las condiciones necesarias para que nuestra región, como un todo, asuma un papel relevante en el escenario mundial”*.

Así, claramente se ve que la tradicional geopolítica brasileña de proyección al mundo, de potencia regional, pretende envolver a todo el MERCOSUR, lo cual es perfectamente legítimo.

Pero muestra una diferencia de prioridad respecto de la posición argentina, y esto se refleja en los números del comercio exterior. Basta ver el porcentaje de exportaciones argentinas que van al MERCOSUR y el porcentaje de exportaciones brasileñas. En el primer caso supera el 30% y en el segundo caso los últimos datos lo ubican en el orden del 13%. Estos son elementos fundamentales para tener en cuenta cuando uno analiza cuestiones tales como el cumplimiento de las normas comunes en cada país.

Habíamos hablado de un interés particular, de un interés sectorial y de un interés nacional. Queda por encima de todo eso el interés común, el interés regional, el interés "comunitario". ¿Existe un interés común del MERCOSUR? ¿Quién lo representa? Aquí empiezan a surgir algunas discusiones en cuanto a si hay un interés común, porque, en definitiva, no hay una institución que represente a este interés común.

Cuando se estudian las instituciones de la Comunidad Europea, al hablarse de la Comisión generalmente se dice que representa el interés de la comunidad, así como el Consejo representa el interés de los Estados. Al analizar con profundidad el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, se ve que hay una combinación en la intervención de todos los órganos. Es un mecanismo bastante complejo pero que justamente apunta a mantener ciertos equilibrios.

¿Quién representa el interés de la comunidad en el MERCOSUR? No hay un parlamento del MERCOSUR, no existe tampoco un órgano autónomo, comunitario, como es la Comisión Europea, y los órganos intergubernamentales que están creados no tienen asignada esa función. Se supone que la voluntad de integración de los Estados Partes es la que mantiene el conjunto. Es decir que son los cuatro estados cuando se reúnen en el Consejo, en el Grupo, en la Comisión de Comercio, en los Subgrupos de Trabajo, en las Reuniones de Ministros, los que mantienen la voluntad de integración.

Sin embargo, voces críticas han dicho que cualquiera que haya negociado aspectos comerciales del MERCOSUR en los últimos diez años sabe que lo que se negocia son intereses sectoriales, ni siquiera intereses nacionales, ni mucho menos los del MERCOSUR. Si esto es así, si los representantes de los Estados Partes simplemente están negociando intereses sectoriales, queda poco espacio para el interés nacional y mucho menos para el interés del MERCOSUR.

VII. Conclusiones

Durante todo el año 2000 el mensaje esencial que las autoridades de los países miembros del MERCOSUR quisieron transmitir a los agentes económicos internos y externos y a la población en general fue: **el proceso continúa**. Al menos retóricamente, incluso se expresó interés en profundizarlo. Sin embargo, también quedaron a la vista las dificultades para marchar a un paso uniforme.

El anunciado “relanzamiento” del MERCOSUR tiene serias dificultades para superar la fase retórica y convertirse en políticas concretas. Si se repasan los objetivos que se habían establecido en 1995 en el llamado *Plan de Acción MERCOSUR 2000 de Consolidación y Profundización de la Unión Aduanera*, se advierte que muchas de las asignaturas pendientes identificadas en aquella oportunidad fueron retomadas en las reuniones del año pasado y aún hoy han avanzado más bien poco en su resolución.

Creemos que una lectura correcta de los problemas y conflictos cotidianos que enfrenta el MERCOSUR requiere reconocer un importante grado de incertidumbre estratégica respecto de su destino. Resumiendo lo dicho en este artículo y agregando otros tópicos que no han sido desarrollados, cabe identificar una serie de **desafíos** que se le presentan al bloque regional, y de cuya resolución depende su perfil de mediano y largo plazo:

SITUACIÓN ESTRATÉGICA DEL MERCOSUR A COMIENZOS...

- La mayoría de los objetivos acordados en materia económica e institucional en las últimas reuniones no son del todo nuevos y en muchos casos distan de ser compromisos concretos. Por eso, más que la letra de lo acordado, se espera que haya una verdadera renovación de las voluntades políticas nacionales con el proceso de integración.
- Se perciben serias dificultades para la compatibilidad de intereses nacionales y sectoriales, y para acordar una concepción estratégica común del proyecto.
- La situación externa puede ser tanto un factor desencadenante de una crisis terminal, como una verdadera fuerza aglutinante para la consolidación del proceso de integración.
- La mayor interrelación que las relaciones internacionales contemporáneas muestran entre política, economía y seguridad pueden hacer del MERCOSUR el escenario ideal para que los actores estatales de la subregión busquen los consensos básicos para enfrentar riesgos y amenazas comunes.
- El perfeccionamiento del sistema de solución de controversias, el cumplimiento de la internalización en los Estados Miembros de las normas acordadas, la democratización de la toma de decisiones del bloque, son todas cuestiones pendientes que hacen al perfil institucional del MERCOSUR, cuya resolución adquiere relevancia estratégica.

En suma, el MERCOSUR enfrenta el desafío estructural de convertirse en un actor relevante de las relaciones internacionales del siglo XXI, o quedar como otro intento de integración sudamericano a medio hacer.

Conclusiones del Seminario Internacional “Intereses estratégicos en el Atlántico Sur”

Organizado por la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina (ECP/UCA) y por el Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales (PPIRI) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República del Uruguay se realizó en las ciudades de Buenos Aires, los días 26 y 27 de octubre y en Montevideo, el 30 y 31 de octubre de 2000.

Participaron como coorganizadores la Universidad de Brasilia (Departamento de Relaciones Internacionales), las Universidades de North West y Pretoria de Sudáfrica, el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN) del Ministerio de Defensa de Uruguay y el Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de la República Argentina (CEE/ARA).

Como entidades auspiciantes participaron la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), la Escuela de Guerra Naval de la República del Uruguay, Seguridad y Estrategia Regional en el 2000 (SER 2000) y la Embajada de la República de Sudáfrica en la Argentina.

La fase Buenos Aires del Seminario se realizó en el Campus de la UCA y fue inaugurado por el Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UCA, Dr. Eduardo Ventura, el Embajador de la República de Sudáfrica en Argentina, Prof.

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL...

Aubrey Xolile Nkomo, el Prof. Lincoln Bizzozero, en representación de la Universidad de la República del Uruguay y el Vicealmirante Eduardo Vázquez, Subjefe del Estado Mayor de la Armada de la República Argentina. El Lic. Marcelo Camusso (ECP/UCA) Coordinador General de la fase Buenos Aires del Seminario presentó los objetivos del Seminario destacando que su finalidad era generar un espacio de discusión, desde un enfoque académico, interdisciplinario y multinacional, sobre las perspectivas futuras de las relaciones internacionales e interregionales en el ámbito geográfico denominado Atlántico Sur, a fin de contribuir al delineamiento de estrategias de anticipación en la materia.

En sus dos jornadas iniciales realizadas en Buenos Aires se trabajó en tres paneles. El primero se realizó sobre el tema *El Atlántico Sur dentro de las Políticas Exteriores Nacionales*, contó con las exposiciones del Prof. Dr. Antón Du Plessis (Univ. de Pretoria), Prof. Dr. Antonio Carlos Lessa (Univ. de Brasilia), el Prof. Dr. Vicente Massot (ECP/UCA) y el Prof. Dr. Lincoln Bizzozero (Univ. de la República) actuaron como comentaristas el Dr. Enrique Peltzer (ECP/UCA), el Lic. Juan Carlos Melian (SER 2000), la Dr. Lilian del Castillo (CARI) y el Lic. Leonardo Hekimián (ECP/UCA). El Lic. Alejandro Coronel (ECP/UCA) fue el moderador del panel.

El segundo panel trató el tema *Intereses Económicos en el Atlántico Sur* y expusieron el Prof. Sehlare Makgetlaneng (Univ. De North West, Sudáfrica), el Lic. Darío Celaya (Cancillería Argentina), el Prof. Alcides Costa Vaz (Univ. de Brasilia) y el CP Enrique Iturburu (CALEN/ROU). Realizaron comentarios sobre las exposiciones de los expertos el Lic. Diego Corallini (ECP/UCA), el Lic. Facundo Etchebehere (ECP/UCA) y el Cap. de Navío Contador Dr. Enrique Silvini (CEE/ARA). Moderó el debate de esta sesión el Lic. Víctor Tellería (ECP/UCA).

El tercer panel abordó el tema *Problemas de seguridad en el Atlántico Sur* del cual fueron expositores el Contralmirante (R)

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL...

Roberto Pertusio del (CEE/ARA), el Capitán de Mar y Guerra Emilson Paiva, en representación del Estado Mayor de la Marina de Brasil y el Capitán de Fragata (CG) Daniel Núñez de la Armada de Uruguay. Participaron como comentaristas el Capitán de Navío (R) Leopoldo Fernández (CALEN/ROU), el Vicealmirante (R) Fernando García (SER 2000), y el Lic. Fabián Calle (CARI). El moderador de este panel fue el Lic. Mariano Chretién (ECP/UCA).

A partir de las exposiciones, comentarios y debate producido, los académicos participantes se trasladaron a la ciudad de Montevideo donde, organizados en tres mesas-taller, se trataron cada uno de los temas tratados en Buenos Aires y se elaboraron las conclusiones para cada uno de ellos, que se sintetizan más adelante.

Las dos jornadas de trabajo en Montevideo se realizaron en la sede del Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN) y fueron inauguradas por su Director el General Juan A. Lezama.

I. Conclusiones de la Mesa-Taller “El Atlántico Sur dentro de las Políticas Exteriores nacionales”

De las exposiciones de los distintos profesores participantes surge que las políticas exteriores nacionales presentadas en relación con el Atlántico Sur contienen las siguientes características esenciales.

ARGENTINA

El Atlántico Sur es un área de interés relevante para la Argentina. Fundamentalmente, dicho interés se concentra en los siguientes puntos: el extenso litoral marítimo de la Argentina, con las implicaciones económicas y para la seguridad que ello trae aparejado; la situación del Archipiélago de las Malvinas e islas adyacentes; el acceso a la Antártida; y las posibilidades

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL...

que el área brinda como espacio de cooperación regional e interregional.

Respecto de la situación de las Islas Malvinas y adyacentes, los participantes de la Mesa-Taller coincidieron en señalar que se trata de una controversia irresuelta, cuya solución debe ser procurada conforme las resoluciones internacionales que ya se han dictado sobre el tema, lo cual contribuiría decisivamente al afianzamiento de la paz, seguridad y cooperación que se pretende para la región del Atlántico Sur.

BRASIL

El Atlántico Sur asume una importancia relevante para la política exterior del Brasil, teniendo en cuenta que es, al mismo tiempo, su mayor frontera y su frontera viva, considerando los aportes fundamentales de los pueblos africanos para la formación de la nacionalidad brasileña.

Así, se considera que la política del Brasil para el Atlántico Sur está inevitablemente vinculada a su política africana, con lo que se expresan las dimensiones políticas, económicas y culturales derivadas de esa circunstancia.

Al mismo tiempo, se considera que esa vertiente atlántica asume una importancia creciente como espacio de articulación política y de integración económica, que están afirmadas en sus preocupaciones relativas a la estabilidad del sistema regional y con las nuevas concepciones de seguridad y desarrollo, como así también aquellas ligadas a la represión del narcotráfico y a los temas vinculados con el medio ambiente.

URUGUAY

Se considera de gran importancia la atención que merece para la República Oriental del Uruguay, el tema de "Los intereses estratégicos del Atlántico Sur".

Ello se enmarca dentro de los objetivos nacionales fundamentales: Libertad; Independencia y Soberanía; Desarrollo Econó-

mico; Integridad del Patrimonio en lo referente a su plataforma continental; y continuidad con la promoción de la Integridad Latinoamericana, Regional y Mundial; y con el estricto cumplimiento del Derecho Internacional; la no intervención, la solución pacífica de controversias y la libre determinación de los pueblos.

La política exterior del Uruguay manifiesta sus prioridades en el Atlántico Sur en la defensa del principio de libre circulación, en la preservación de los recursos marinos y en la protección del potencial portuario.

A nivel regional, el Atlántico Sur se ubica en el primer círculo de prioridades, ya que el Uruguay ha definido al Mercosur como primera prioridad, siguiendo posteriormente el Continente, Iberoamérica, Europa y el mundo.

SUDÁFRICA

El Océano Atlántico Sur no constituye un imperativo geopolítico definido de la política de Sudáfrica de por sí. La razón de ello es que la política exterior de Sudáfrica es una extensión de sus políticas internas, reflejando los cambios y transformaciones de la sociedad y las instituciones, al tanto que aborda a la vez el desafío del crecimiento sustentable y el desarrollo. En lo que concierne al Océano Atlántico Sur, Sudáfrica tiene intereses específicos y fundamentales que cubren el espectro de intereses políticos, militares, económicos, sociales y científicos. Sin embargo, el énfasis se hace sobre la costa del Atlántico Sur, y su extensión a América del Sur y Central.

África del Sur y África central, así como las otras regiones, constituyen la mayor y más inmediata preocupación. En un contexto Sur-Sur, se trata más de un tema de escala que de una verdadera prioridad. Sudáfrica hace uso de todos los foros y oportunidades bilaterales y multilaterales, incluyendo las futuras redes entre los marcos multilaterales existentes, a fin de lograr los intereses formulados en el contexto de un Renacimiento

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL...

Africano. En este sentido, Sudáfrica también representa a los países del Sur de África y los Estados litorales de África sobre el Atlántico Sur, actuando como una voz colectiva a pesar de no representar los intereses de los Estados individuales. Sobre la base de este amplio enfoque, se destaca fundamentalmente la promoción del comercio internacional, el aseguramiento de la ayuda y asistencia exterior, asegurando el Atlántico Sur como una zona de paz y seguridad, resolviendo los conflictos existentes, evitando la degradación ambiental, gestionando el uso de los recursos naturales renovables, promoviendo los intercambios culturales y persiguiendo la cooperación científica.

Más allá de estas posiciones nacionales, los participantes reconocieron que existe un terreno común para explorar líneas de cooperación tendientes al establecimiento de mecanismos multilaterales para la región, sobre la base de los intereses convergentes de los países aquí analizados. A saber:

- Se considera que la institucionalización de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) funcionaría como un espacio de articulación política concreta entre los países de la región;
- Se evidencia que la intención de cooperación económica manifestada entre el Mercosur y Sudáfrica, y eventualmente con la SADC, tiene un alto valor de contenido político;
- Se considera apropiado que los países de la región intensifiquen el proceso de consulta entre ellos a fin de coordinar posiciones ante los foros políticos y económicos multilaterales;
- Los participantes coinciden en que la seguridad de la región se inscribe en la concepción moderna del concepto de seguridad, que se basa en el establecimiento de condiciones que permitan un desarrollo sustentable;
- Se destaca la importancia de la intensificación de las relaciones entre los principales países de ambas riberas del Atlántico.

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL...

co Sur como factor de estabilidad política en su respectivos sistemas regionales, resguardando los valores democráticos y de la promoción de los Derechos Humanos.

Finalmente, los participantes de la Mesa-Taller desean destacar que la continuación y profundización de la interrelación académica –de la cual el presente Seminario constituye una muestra elocuente– es un factor fundamental de contribución al diálogo y cooperación política entre los países de la región. Por ello, se espera que seminarios de características similares al presente así como trabajos de investigación a realizarse en y entre las instituciones participantes, se desarrollen periódicamente a partir de ahora.

II. Conclusiones de la Mesa-Taller

“Intereses económicos en el Atlántico Sur”

El pleno desarrollo de las posibilidades económicas que existen en la Cuenca del Atlántico Sur supone un trabajo articulado, en distintas áreas, así como marcos institucionales que permitan contemplar las diferencias económicas de los protagonistas y la diversidad de intereses y necesidades a los que debe responder la cooperación en la región. Supone también un conjunto de principios que orienten acciones en los ámbitos fundamentales para la cooperación económica.

En este sentido, dicha cooperación debe tener como parámetro el mecanismo existente en la Cuenca del Pacífico, la APEC, que comprende acciones destinadas a promover el incremento y la liberalización del comercio, de las inversiones y a apoyar el desarrollo socio-económico de los países miembros. Por lo tanto habría que considerar principios y acciones en tres áreas principales: el comercio, la cooperación económica y técnico-científica y el financiero, tratados a continuación.

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL...

COMERCIO

Considerando la necesidad de revertir la tendencia descendente del comercio observada en los últimos años entre los países del área y de elevar los niveles de competitividad de su producción, y generar mayor complementariedad entre las economías, se proponen los siguientes principios y objetivos:

- a. Intensificar flujos comerciales por medio de acuerdos preferenciales en un marco de regionalismo abierto en el formato 4 (Mercosur) + 1 (países o agrupamientos subregionales);
- b. Asociar los instrumentos comerciales a medidas de apoyo a las inversiones, con el propósito de estimular transformaciones productivas y el cambio gradual del patrón de comercio en el área, considerando al mismo tiempo la posibilidad de ajustar los plazos y el contenido de dichos instrumentos a aquellos definidos en otras instancias de negociación internacional;
- c. Apoyar medidas de promoción comercial en la región y la difusión de informaciones sobre oportunidades de mercado, integrándolas a un mecanismo de inteligencia comercial.

COOPERACIÓN ECONÓMICA

La cooperación económica debe servir a generar e incrementar la toma de conciencia de la relevancia estratégica de los recursos económicos existentes en las respectivas zonas económicas exclusivas y mares territoriales, y asimismo, de ejercer pleno control sobre éstos y asegurar su preservación. Debe contemplarse también la posibilidad de estimular la creación de mecanismos que ayuden a fomentar prácticas favorables de manejo y explotación sustentable de los recursos marítimos en aguas internacionales.

Como parte de este esfuerzo, y teniendo en cuenta la capacidad tecnológica ya existente en la región, los países deberían

aportar recursos para financiar la construcción y el lanzamiento de satélites para monitorear recursos y el tráfico marítimo en la región.

Como áreas posibles de cooperación económica, potencialmente relevantes para el conjunto de los países y directamente relacionadas a su dimensión atlántica, destaca la maricultura, la industria naval, el turismo marítimo, y el desarrollo de infraestructura marítima en sus distintas expresiones.

Dicha cooperación debe asociarse a la que se pueda establecer en los campos científicos y tecnológicos, en la cual se debe contemplar, de modo especial, la oceanografía (física, química, geológica y biológica) y con el fin de generar conocimientos que permitan a los países determinar los recursos vivos y no vivos y los límites de su explotación y captura en aguas territoriales, en las zonas económicas exclusivas y en aguas internacionales.

El enfrentamiento del grave problema de la contaminación en las aguas presenta un desafío de particular relevancia. En este sentido, cabe considerar la adopción de un estricto régimen de control y fiscalización del transporte de sustancias tóxicas y que sea compatible con las normas internacionales ya existentes.

El desarrollo marítimo y el incremento de sus relaciones económicas suponen también la creciente integración aérea, naviera y la reducción de los costos de transportes a través del Atlántico Sur.

Finalmente, debe considerarse la indisociabilidad entre el desarrollo económico y el social, lo que hace que cooperación contemple también áreas no directamente relacionadas a las actividades en el mar, como energía, salud y educación, las cuales apuntan a la creación de un entorno favorable al desarrollo socio-económico y humano en la Cuenca del Atlántico Sur.

INVERSIONES Y FINANZAS

En lo que atañe al ámbito financiero, considérase importante la creación de un fondo de inversiones para el desarrollo de capacidades marítimas en diferentes áreas con aporte de instituciones públicas, privadas y regionales, además del mayor estímulo a la vinculación bancaria e integración financiera a nivel de bolsas de valores y fondos de inversiones.

El pleno desarrollo de las posibilidades económicas que existen en la Cuenca del Atlántico Sur supone un trabajo articulado.

tuciones públicas, privadas y regionales, además del mayor estímulo a la vinculación bancaria e integración financiera a nivel de bolsas de valores y fondos de inversiones.

△ las acciones y actividades en el ámbito financiero, como

la promoción de proyectos de intereses comunes públicos y privados, deben también seguirse acuerdos de promoción, de garantías y fiscalización, vinculados a la inversión directa. Finalmente, la participación de los países de América Latina, en especial los del Mercosur, en la (re) construcción de la estructura productiva en África propicia oportunidades para incrementar las relaciones económicas entre los dos lados del Atlántico Sur.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

La creación de un espacio económico comprendido por los 24 países de la Cuenta del Atlántico Sur debe apoyarse en las iniciativas de integración a nivel regional y subregional existentes, particularmente el Mercosur, la SADC, ECOWACS, COMERSA y otros, como instrumentos privilegiados para el incremento de las relaciones económicas y comerciales. Sin embargo, la relevancia que se le otorga a dichas iniciativas no debe implicar restricciones a otras iniciativas y formas de vinculación que los países logren establecer, según un criterio de flexibilidad, siempre que sean respetados los compromisos asumidos en las instancias regionales y subregionales.

III. Conclusiones de la Mesa-Taller “Problemas de Seguridad en el Atlántico Sur”

1. El Atlántico Sur (ATLASUR) constituye una región con identidad específica, sobre la cual los países ribereños, africanos y sudamericanos, tienen responsabilidades e intereses especiales que deben ser respetados por la comunidad internacional.
2. El ATLASUR es un espacio vacío cuyas riquezas actuales y potenciales, renovables y no renovables, evidencian la necesidad para los Estados ribereños de establecer una agenda de seguridad común.
3. Las amenazas actuales se identifican con las vulnerabilidades de índole geográfica, las que a su vez se corresponden con los espacios vacíos.
4. Entendemos por seguridad todos aquellos esfuerzos que atienden a la paz, la estabilidad y al desarrollo regional acorde con los criterios de las Naciones Unidas respecto a la seguridad internacional. Consideramos relevantes la declaración de Usuhia 98 en la que los presidentes de los países integrantes del MERCOSUR más Bolivia y Chile, con la participación del presidente sudafricano, Nelson Mandela, afirmaron el concepto del ATLASUR COMO “Zona de Paz y Cooperación”.
5. Todos los asuntos atinentes al ATLASUR son relevantes para los países participantes de este seminario internacional.
6. Los países ribereños afirman su vocación de ejercer su presencia y participación en el espacio marítimo ATLASUR ya que importa una vasta área de intereses convergentes, tales como:
 - contribución al mantenimiento de la paz en la región;
 - necesidad de preservación de los recursos y del medio ambiente;
 - necesidad de control del tráfico marítimo;
 - cooperación en áreas comunes de investigación científica.

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL...

7. Los participantes en este seminario han expresado, desde hace tiempo, su voluntad de cooperar en áreas de seguridad a través de diversos instrumentos y organizaciones. Se propone estimular la larga tradición de cooperación multilateral en estas áreas; en particular las relativas a los recursos marítimos, el medio ambiente y el tráfico marítimo.
8. Se reclama una mayor presencia de los países del Mercosur y Sudafrica en el ATLASUR incluyendo también países ribereños Atlánticos pertenecientes a la SADC, tal como hiciera referencia al Sr. Embajador de Sudáfrica durante el discurso inaugural del presente seminario.
9. A tales efectos, la interoperabilidad y el intercambio de información entre las armadas deben ser mantenidos e incrementados con la participación, de una cantidad cada vez mayor, de países ribereños para reducir vulnerabilidades y riesgos que puedan alterar el concepto de ATLASUR como Zona de Paz y Cooperación.
10. Se estimula la participación de países africanos en la Organización del Area Marítima del Atlántico Sur (AMAS) y la posibilidad de ampliación y fortalecimiento de la misma con países ribereños sudatlánticos integrantes del SADC.
11. Sin que signifique vocación o intencionalidad de instrumentar ningún tipo de alianza militar, la existencia de amenazas que hoy se presentan como difusas, muestra la necesidad de implementar o incrementar mecanismos o procedimientos de cooperación naval (p.e.: Mediadas de Confianza Mutua) e intercambio de información marítima, científica y tecnológica en procura de un beneficio común.
12. Dada la importancia de las Zonas Económicas Exclusivas se hace necesario dotar a las autoridades navales de los Estados ribereños de mayores medios, a los efectos que pue-

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL...

- dan controlar estas áreas; la sola presencia de fuerzas navales en estos espacios constituye un fuerte elemento disuasorio para cualquier emprendimiento de carácter delictivo.
13. Dada la importancia que posee este espacio marítimo, se concuerda en la necesidad de fomentar el desarrollo de una conciencia marítima en los ámbitos políticos, sociales y educativos, de manera de integrar instituciones, entidades y organizaciones (Parlamentos, Ministerios de Defensa, Universidades, FF. AA., ONG, etcétera), que vinculen las cuestiones marítimas a través de la participación y desarrollo de eventos como el presente.
 14. Es un factor de preocupación la presencia de potencias extra-regionales en las islas del ATLASUR.
 15. Se debe estimular la ejecución de medidas que puedan efectivizar la Resolución N° 41/11 de Naciones Unidas que describe al ATLASUR como una "Zona de Paz y Cooperación". Estas medidas deben tener la capacidad de actuar como un seguro de paz y estabilidad para la región, apuntando a desalentar todo accionar depredatorio o delictivo.
 16. Se considera que la consolidación de la democracia y la pacificación interior de los Estados ribereños ha de facilitar cualquier emprendimiento multinacional en la región.

POLÍTICO

Sr. Prof. Carlos Lessa - UNIVERSIDAD DE BRASILIA.

Sr. Prof. Antón Du Plessis - UNIVERSIDAD PRETORIA.

Cnel. Simonini - EJÉRCITO ARGENTINO.

Lic. Alejandro Coronel - UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA.

Lic. Leonardo Hekimián - UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA.

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL...

Sr. Wilson Fernandez Luzuriaga - UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA -URUGUAY.

Sra. Ana Pastorino -UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA -URUGUAY.

Sr. Prof. Lincoln Bizzozero - UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA - URUGUAY.

Cnel. Osvaldo Rosadilla - C.A.L.E.N. - URUGUAY.

Sr. Juan Carlos Fernández -C.A.L.E.N. -URUGUAY.

ECONÓMICO

Sr. Prof. Costa Vaz -UNIVERSIDAD DE BRASILIA.

Sr. Prof. Sehlare Makgetlaneng -UNIVERSIDAD NORTH WEST.

Cnel. López Meyer -EJÉRCITO ARGENTINO.

Sr. Lic. Víctor Tellería -UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA.

Sr. Cr. Enrique Iturburu C.A.L.E.N.-URUGUAY.

Sr. José Luis Mesa C.A.L.E.N.-URUGUAY.

SEGURIDAD

C/N Emilson Paiva - ARMADA BRASIL.

Sr. Almirante Roberto Pertusio - ARMADA ARGENTINA.

Sr. José María Vázquez - Ministerio de Defensa de Argentina.

Sr. Juan Carlos Melian - SER EN EL 2000.

Sr. Lic. Fabián Calle - C.A.R.I.

Sr. Lic. Marcelo Camusso - UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA.

Sr. Julián Guyer- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA.

C/N Francisco Valiñas -C.A.L.E.N.-URUGUAY.

Cnel. (R) Carlos Rodríguez Lagreca - C.A.L.E.N.-URUGUAY.

Cnel. Gustavo Roux - C.A.L.E.N.-URUGUAY.

C/N Leopoldo Fernández - C.A.L.E.N.-URUGUAY.

C/N. Daniel Nuñez - ARMADA NACIONAL-URUGUAY.

South African economic interests in the South Atlantic Ocean

*Por Sehlaré Makgetlaneng**

Our paper addresses itself to the South African economic interests in the South Atlantic Ocean. It concentrates on the South African economic interests in the Southern African and beyond the region throughout the African continent. It addresses itself also to factors characterising the South African economy. This is important for it enables us to understand why South Africa has made Southern Africa its concentrated field in advancing, maintaining and expanding its economic interests externally. South Africa's position on the South-South relations is characterised by its active participation in calling for restructuring of the international economic system, international trade, the United Nations particularly its Security Council for the countries of the South to be permanent members of the Security Council, the International Monetary Fund and the World Bank, changing the position of Africa within the international division of labour and the international system and demanding that the North opens its markets for their penetration by the manufactured products of the South. To achieve these objectives, it has

* Department of Political Studies and International Relations. University of North-West (South Africa).

entered into alliances with some regional powers such as Nigeria, Egypt, Brazil and India. Despite this, South Africa has been concentrating on the Southern African region and the African continent in advancing its economic and trade interests.

The South African economy is characterised by the fact that it is highly open. Export earnings are mainly derived from the limited number of products of its agricultural and mining sectors. While its agricultural and mining sectors have a high propensity to export and a low propensity to import, its manufacturing sector has a low propensity to export and a high propensity to import. The relationship between its agricultural and mining sectors, on one hand, and its manufacturing sector, on the other hand, is that of disarticulation. Trade is concentrated between South Africa and its senior trading partners or countries of the centre of capitalism. Primary products which South Africa exports to its trading partners are cheap while manufactured products, which it imports from its trading partners, are expensive. There are fluctuations in demand and prices of its primary products. The transnational corporations of its trading partners occupy the dominant position in its international economic relations. The position which it occupies within the international division of labour is that of the source of cheap raw materials, market of the expensive manufactured products, reserve of cheap labour and outlet for the export of capital. These factors are essentially the same factors characterising the economy of other dependent capitalist countries.

It is necessary to briefly discuss a dialectical and organic solidarity and unity between South Africa and the countries of the centre of capitalism within the international capitalist system. South Africa, as a country dominated by imperialism, is a country whose internal primary economic contradiction is dominated and exploited by the countries of the centre of capitalism to satisfy the needs, demands and exigencies of their

national social, political and economic relations. The concrete analysis of the dynamics of the expansion of capital or of the laws of motion of capital in South Africa requires the study of a double dialectical process, namely, on one level, the dialectical relationship between production and circulation processes within the capitalist mode of production, and, on the other level, the dialectical relationship between the dominated capitalist structure of South Africa and the dominant capitalist structure of the centre of capitalism. Dependent development phase of capitalism in South Africa and independent development phase of capitalism in the centre of capitalism constitute their dialectical and organic solidarity and unity within the international capitalist system. They are the socio-historical outcomes of the capital accumulation process on an international scale.

The starting points from which to identify the laws of motion of capital in the centre-periphery structural relationship are imperative for the concrete understanding of double dialectical process of the expansion of capital in South Africa. These starting points are:

- (1) The unity of the process of capital accumulation on a world scale, which is characterized by necessary and contradictory relationships between production and circulation;
- (2) The heterogeneity of structures conceptualised as socially and sectorally articulated centers and socially and sectorally disarticulated peripheries; and
- (3) The dominance among structures that moulds the external necessities of the periphery into possibilities for the center to overcome its barriers to accumulation and growth.¹

1. Alain DE JANVRY, *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982, p. 26.

The starting points from which to identify the laws of motion of capital in the centre-periphery structural relationship enable us to proceed to:

- (1) Identify the contradictions that arise in the process of accumulation in socially and sectorally articulated structures that characterize, in an abstract sense, the economies of the center;
- (2) Similarly identify the contradictions that arise in the process of accumulation in socially and sectorally disarticulated structures that characterize the economies of the periphery;
- (3) Explore the mechanism of surplus transfer between periphery and center, and
- (4) Identify the laws of motion in the dialectical unity composed of dominant articulated centers and dominated disarticulated peripheries².

In this process of solidarity and unity between the centre of capitalism and the periphery of capitalism, through its domination and exploitation of the internal primary economic contradiction of the periphery, the centre is enabled to counteract or overcome the tendency of the rate of profit to fall, to contain crises of capitalism and to prolong the life of capitalism on an international scale primarily within itself.

The South African state in pursuing its economic interests externally is attempting to accumulate resources to satisfy the social, political and economic needs, demands and exigencies of the South Africa people. The primacy of the internal factors over the external factors is of strategic importance as far as the issue of South Africa pursuing its economic interests in the South Atlantic zone is concerned. The importance of the primacy of

2. Ibid.

the internal factors over the external factors in the advanced of South Africa's economic interests can best be understood if we come to grips with the reality that: *"The fact that the majority of South Africans have long been denied a better standard of living has been the outcome, not of the economy's international links, but of the domestic policies which have been pursued, including the policies for managing these links and for generating and distributing their benefits. Equally, whether these international links can now be employed to better effect will again depend in large measure on the country's own willingness and ability to extract maximum benefit from them"*³.

Trade relationship between South Africa and its senior trading partners⁴ is based on the unequal exchange of commodities. It involves the exchange of products produced at a low level of technology by South Africa with products produced at higher level of technology by its trading partners. While the products of South Africa are sold to its trading partners at prices of production lower than their value, those of its senior trading partners are sold to South Africa at prices of production higher than their value. In their trade relations with South Africa, its senior trading partners make additional profit at its expense. This is one of the key reasons why South Africa demands that the countries of the North should open their market for their penetration by the manufactured products of the countries of the South and that the international trade should be restructured in favour of the South.

As South Africa expands its exports of primary products, the prices of its primary products become increasingly more cheaper,

3. JESMOND BLUMENFRED, "The International Dimension," in Robert Schrire (editor), *Wealth or Poverty? Critical Choices for South Africa*, Cape Town: Oxford University Press, 1992, p. 75.

4. By South Africa's senior trading partners, we mean countries of the centre of capitalism.

while the prices of the manufactured products it imports from its senior trading partners become increasingly more expensive. Terms of trade between South Africa and its trading partners have been increasingly in favour of its trading partners. This is the case given the fact that prices of its primary products have not only been declining in relative terms and sometimes in absolute terms, but have also been fluctuating crucially from year to year. The fluctuations in the prices of its primary products are subject to the speculation on the world markets. For South Africa to embark upon the programme of action crucially against the interests of its senior trading partners who are major buyers of its primary products, the fluctuations in the prices of its products will be subject not only to the speculation on the markets, but also to the actions of their buyers deciding where to buy products not only on the economic grounds, but also on the political grounds.

What the future holds for South Africa depends on two factors. One is the primary factor which is internal to South Africa. The other factor is the secondary factor which is external to South Africa. The future of South Africa depends primarily either on the fundamental resolution or on the management of the internal primary economic contradiction. The South African economic transformation process depends primarily on the fundamental resolution of the internal primary economic contradiction and secondarily on the repercussions that this resolution will have on the international balance of forces. These repercussions will affect the response of the external forces primarily the imperialist powers to the social, political and economic transformation process in South Africa. The success of this transformation will primarily be the result of the manner in which it confronts and resolves the social, political and economic inequalities. The dynamics of transformation will lead inevitably to South Africa's confrontation with its senior trading partners, particularly their leader, the United States of America.

The reality that the South African manufacturing industry is not internationally competitive and that the manufacturing industry has been dependent on the mining and agricultural sectors has led to concerted efforts on the further concentrated development of the manufacturing industry. If South Africa is to be able to effectively maintain or sustain the material basis of its expanded reproduction of capital, it has to solve the structural problem of its economy, namely, the uncompetitive nature of its manufacturing industry on the world markets. It means that it has to transform its manufacturing industry from being a major liability in the balance of payments terms or as a major net consumer of foreign exchange into being a major exporter or as a major net earner of foreign exchange. The struggle to transform the South African manufacturing industry into internationally competitive industry has been the national task articulated by the past and present political leaders of South Africa. President Thabo Mbeki articulated this task as follows: *"You are aware of the fact that a central objective of our policy is and has been the expansion and modernisation of the manufacturing sector of our economy and the shifting of our export mix in favour of manufactured goods. Given our strong resource base, this must mean, among other things, that we add value to the resources we produce, so that we supply highly sophisticated intermediate products to the world industrial economy"*⁵.

The problem of South Africa in transforming its manufacturing industry from being a major liability in the balance of payments terms into being a major exporter so as to be able to effectively maintain the material basis of its expanded reproduction of capital has been compounded by the fact that the manu-

5. Keynote Address of the President of the African National Congress, Comrade Thabo Mbeki, to the National General Council of the African National Congress, Port Elizabeth, 12 July 2000.

facturing industry has been neither able to make a sufficient breakthrough into external export markets nor generate internal production of capital goods. Far from making a breakthrough into external export markets, it has become more and more vulnerable to foreign competition on its internal market. The South African manufacturing industry has become less and lesser internationally competitive. There is no evidence that it will become internationally competitive in the immediate future. It is agreed that its international competitiveness will decrease in the immediate future. According to the 1995 World Competitiveness Report of the International Institute of Management Development, in "every new report on international competitiveness", the South African manufacturing industry "has fared worse than in the previous one", the "opinion-makers and executive management" in South Africa in the executive opinion survey included in the 1995 World Competitiveness Report "believe" or are "convinced" that it "will not improve its international competitiveness in the immediate future" and that its international "competitiveness will drop further."⁶

From the first year that South Africa was included in the international competitiveness rank it was clear that its manufacturing industry was not able to compete on the world markets. In subsequent years, the message was the same that its manufacturing industry was not internationally competitive. South Africa slipped back seven places from 35th in 1994 to 43rd in 1995 when seven countries were added to the list of countries measured by the International Institute of Management Development. The 1995 World Competitiveness Report confirmed South Africa's inability to compete internationally and the reality that it was becoming less and lesser competitive each

6. F&T Weekly, "Opinion-makers Convinced South Africa cannot Compete," October 27, 1995, p. 21.

year. On May 26th, 1996 the International Institute of Management Development released its tenth World Competitiveness Report. Only 46 countries were measured. South Africa slipped one place to 44th position out of 46 countries on the list.⁷ The International Institute of Management, in its World Competitiveness Yearbook, published in June 1997, shows that South Africa has "slid" to 45th place, second to last country among the 46 countries included in the international competitiveness rank. Russia lags behind in the last 46th place in the international competitiveness rank.⁸ International competitiveness of the South African manufacturing industry dropped further in 1999 and 2000.

South Africa, a junior partner in the international capitalist system, does not and cannot effectively compete in the multilateral export markets for manufactured products. The multilateral export markets for manufactured products are characterised by the intensified competition, in which the leading transnational corporations of the centre are dominant. It does not and cannot effectively penetrate the internal markets of its senior trading partners for its manufactured products. This stems from the fact that its manufacturing industry has been crucially developed and expanded through the assistance of the transnational corporations of the centre which produce for the internal markets of their countries and for the internal markets of other countries. It stems from the fact that the internal markets of the centre are extremely well-protected from

7. Christo VOLSCHENK and John SPIRA, "South Africa third (from) bottom in world competitiveness rank," *The Star*, Business Report (28 May 1996), p. 1. And Christo VOLSCHENK. "On the Sidelines." *The Star*, Business Report (28 May 1996), p. 4.

8. Marcia KLEIN, "South Africa runs out of fuel in race to become competitive," *Sunday Times*, Business Times (30 March 1997), p. 1.

effective penetration by the manufactured products of the periphery and from South Africa's critical dependence on the transnational corporations of the centre for the advanced science-based production methods for the operation of its economy and its manufacturing sector. South Africa's concentrated efforts to penetrate the internal markets of other African countries has been constrained and limited by the fact that these markets are small and by the fact that the transnational corporations of the centre and of other countries of the periphery also contest them.

South Africa has been to a certain extent successful in its intensified programme of action to find markets for its manufactured products in its neighbouring countries. Its advantages it has been enjoying over other countries of outside Southern Africa in Southern Africa, such as lower transportation costs and shorter delivery times, its relatively developed transport and communication networks and the position it occupied in its colonial period as the relay station, staging post and regional nerve centre of imperialism in its struggle for the maintenance and expansion of its interests in Southern Africa are some of the factors behind this success. This success has been affected in the negative by efforts of some Southern African countries to buy manufactured products from the relatively cheaper corporate suppliers of the centre. These suppliers can and do produce manufactured products of high quality more cheaply because of their monopoly on research and development and advanced science-based production methods. They have effective access to small and large markets on the international scale which the South African manufacturing companies do not have. Their monopoly on research and development and advanced technology enables them to have effective competitive advantage and to command higher prices for their products on the world markets. It enables them to dominate and maintain their domination of the world markets.

Leadership in research and development and the resultant advanced technological, information, management, marketing and transportation techniques or advanced science-based production methods assures the leading imperialist transnational corporations a dominant, effective competitive leverage on the multilateral export markets for manufactured products which South African corporations do not have. These production methods are monopolised and guarded by the transnational corporations of the centre at higher levels of control and accumulation in the centre of capitalism. They are the key links in the chain of the multilateral imperialist tactics for the acquisition of raw materials and accumulation of capital on an international scale. The production process of the South African economy needs these methods for its own operation. South Africa attracts advanced technology through joint ventures, licenses, patents and other means with the transnational corporations of the centre for the operation of the production process of its economy. In the process of attracting these methods through joint ventures, licences, patents and other means for the operation of the integrated production process of its economy, South Africa's forced integration into international capitalist system which it has been serving as its dominated part increases.

The technological dependence of the South African economy on its senior trading partners has been compounding the problem South Africa is facing in its trade relations with its trading partners. As a result of its crucial dependence on advanced science-based production methods and goods like oil and chemicals, South Africa faced an excess of imports over exports even during its periods of booms or prosperity. This dependence means that its periods of booms require the importation of the substantial amounts of expensive and sophisticated advanced science-production methods. The fact that these imports exceed exports is such that it places a crucial

pressure on the current account of the balance of payments. The balance of payments constraint has a crucial impact on the economy even during periods of booms. It impels South Africa to deal with excessive rise in imports through restrictive monetary and fiscal policies. The weakness of South Africa's international trading position has been a crucial factor helping to make the balance of payments a constraint on the expansion of its economy.

The South African capital is structurally and constantly required and compelled to increase its external expansion or its penetration of the internal markets of other countries. It has to participate in the exploitation of labour, resources and markets of other countries in order to make profit sufficient to compensate for the tendency of the rate of profit to fall and to exchange its products, particularly mineral, agricultural and manufactured products on the world markets in order to maintain the material basis for the expanded reproduction of total social capital internally. It is structurally essential for the South African capital to have access to labour, resources and markets of other countries if the restructuring of capital and the socio-economic programmes necessary for the survival of South African capitalism are to be carried out. The South African capital has no choice, but to further integrate itself into the international capitalist system in order to have a share in the opportunities for the expansion and accumulation of capital throughout the world. This programme of action is necessary for the survival of the South African capitalism. The reality that the national territory of any capitalist nation cannot serve as the sole site for the expansion and accumulation of capital has intensified reliance of the capitalist countries on the process of the external expansion and transactions. South Africa is not and cannot be an exception to this reality.

The call for the export-led growth programme or for the South African manufacturing industry to be internationally com-

petitive to be the cornerstone of the South African economy is a response to the problem of the international uncompetitive nature of the South African manufacturing industry and its consequences.

I. South Africa economic interests in the southern africa region and throughout the african continent

South African companies are increasingly dominating key economic sectors such as mining, insurance, offshore exploration, electricity, banking, telecommunications, computers, and construction in some other African countries. They are threatening countries of the centre of capitalism as major economic and trading partners of other African countries as a growing number and various businesses strive for export opportunities in other African countries.

There are various reasons, which enable South Africa to increase its economic and trade penetration into other African countries. These reasons are the fact that:

- The cost of transporting its products to other African countries is less than from the centre of capitalism and other parts of the world as distances are shorter. Freight costs are generally lower which means that South Africa has a great cost advantage over its non-African competitors;
- South African products are more tailored to African conditions and in many cases are more versatile and durable;
- South African companies are likely to make lasting investments as they are part of the African continent and their plans are thus more long-term;
- South African companies have expertise and some products are not widely available in some other African countries;

- South African companies more understand the socio-political and economic environment of African countries better.⁹

The South African Department of Trade and Industry has been playing a key role in fostering exports markets for the South African companies. It has established sectoral export councils, which conduct research to find out where there might be opportunities which South African companies, can take advantage of. The sectors covered by these councils are capital equipment, plastics, cosmetics, steel fabricators, stainless steel, flowers, clothing and textiles. The Department of Trade and Industry is presently initiating councils for automotive, electromechanical, wire, aluminium, furniture, footwear, jewellery, pharmaceuticals, leather and fertilisers.

As a means to counter the risks faced by the South African exporters of products into other African countries, the Department of Trade and Industry has introduced financial assistance schemes such as the Export Credit Reinsurance Scheme, the Export Credit Guarantee Scheme and Guarantees to banks for finance made available to small and medium enterprises which want to export, and the Export Finance Scheme.

The Export Credit Reinsurance Scheme makes provision for insurance cover against political and transfer risks and commercial and insolvency risks. During the year April 1998 to the end of March 1999, exports to the value of \$2.1 billion were insured. The Export Credit Guarantee Scheme is provided for the supply of capital goods and/or the execution of capital works for foreign buyers who require medium-term to long-term credit.

9. "Export boom: the links between South Africa and the rest of the continent are growing daily", *Business in Africa*, vol. 8, No. 1, February 2000, p. 33.

The Export Finance Scheme is provided by the Department of Trade and Industry in conjunction with the Industrial Development Corporation and participating South African banks. It enables exporters to offer internationally competitive interest rates on payment terms denominated in the United States dollars.

South Africa's trade with other Southern African countries is likely to increase with the trade integration envisaged by the Southern African Development Community free trade protocol. Zimbabwe is the largest market for South African exports. It is followed by Mozambique, Zambia, Malawi, Angola and Mauritius. On the import side, Zimbabwe is the most important source of imports. It is followed by Malawi, Mozambique and Zambia.

During the 1990-1998 period, trade increased substantially. Imports from other Southern African countries increased from less than one percent of total imports to more than two percent. South Africa's exports of its products and services into other Southern African countries are worth about R10 billion more than its SADC imports. The increase of exports from South Africa to other countries increased from five percent of total exports to eleven percent. Exports are mostly from high value-added sectors such as minerals and base metals, chemicals, machinery, transport equipment and food and beverages. The types of business from South Africa into other African countries range across provision of computer technology and back up services, mining, explosives, manufacturing, oil and gas exploration, machines, engine and railway parts, electricity, telecommunications, food and beverages.¹⁰

10. "Export boom: the links between South Africa and the rest of the continent are growing daily", *Business in Africa*, vol. 8, No. 1, February 2000, pp. 33-5, and *South Africa: The Journal of Trade, Industry and Investment, Second Quarter*, 2000, pp. 49-53.

II. South Africa's southern economic regional policy

South Africa's Southern African regional policy was articulated in 1994 on the following bases:

- In the long run, sustainable reconstruction and development in South Africa requires sustainable reconstruction and development in Southern Africa as a whole;
- South Africa must negotiate with other Southern African countries to forge equitable and mutual beneficial programme of increasing Cupertino, co-ordination and integration appropriate to the conditions of Southern Africa;
- The current trade relationship between South Africa and other Southern African countries is unbalanced, as other Southern African countries import from South Africa exceed exports to South Africa by five to one: South Africa, in consultation and co-operation with other Southern African countries must develop policies to ensure a more balance and balanced trade relationship between itself and its neighbours;
- South Africa must develop the capacity of other Southern African countries to export manufactured products to the South African national market. It should in consultation with other countries in the region encourage and promote industrial development throughout the region in economic sub-sectors such as mineral beneficiation, auto components and textiles;
- South Africa should also encourage the development of joint, mutually beneficial projects to develop Southern Africa's water resources, electricity and energy supply, transport, and agricultural and food production; South Africa should encourage technical co-operation with other Southern African countries to enhance the development of expertise

SOUTH AFRICAN ECONOMIC INTEREST IN THE SOUTH ATLANTIC...

in the region in areas such as agricultural research and development, environmental monitoring and protection, health and other research areas.¹¹

South Africa has been implementing this policy. It has undertaken projects with other countries in the region. Some of these projects are the Lesotho Highlands Development Project undertaken by Lesotho and South Africa and the Maputo Corridor initiative. The Lesotho Highlands Development Project is of crucial importance to the operation of the South African economy particularly in its Gauteng province. The supply of water from this project to South Africa is important not only to the South African economy, but also to its security. South Africa is one of the countries which is characterised by the shortage of water.

The following factors have been constraints to regional economic co-operation and integration in Southern Africa:

The process of vertical links between the economies of Southern African countries and the economies of the centre of capitalism: Economies of Southern African countries are dependent and disarticulated economies. They produce primary products (mineral raw materials) mainly for export to the centre of capitalism. Their manufacturing sector depends on the centre of capitalism for advanced technology for its operation. The manufacturing industry of other Southern African countries is less developed and it cannot effectively compete with the manufacturing industry of South Africa. More and more nationals of other countries in the region buy manufactured products in South Africa. It is more vulnerable to the South African manu-

11. Siphso BUTHELEZI, "South Africa in Africa, Apart or Within?: South Africa's Regional Policy in Southern Africa", *Journal of Development Economics for Southern Africa*, vol. 1, No. 1, September - December 1997, pp. 11-2.

facturing industry in its national market. The consequence is that terms of trade between South Africa and its neighbours remain unequal and in favour of South Africa.

Southern African countries mainly trade with the centre: They have less trade relationship among themselves. They compete among themselves in selling their primary products to the centre. The centre of capitalism constitutes serious markets for their primary products.

Southern African countries are characterised by the entrenched economic and trade dependence on the centre of capitalism: They receive financial and technical assistance from the centre. With exception of South Africa, Zimbabwe and Botswana, the region consists of the poorest countries. Their economies are weak and underdeveloped. This is the negative factors in terms of their economic, trade and investment power relations with South Africa.

The process of unequal or uneven development between Southern African countries. South Africa is relatively more developed than other countries in the region.

The reality that South Africa is relatively more developed than all other countries in the region and for defence and expansion of its economic interests in the region has led it to embark upon a programme of managing and resolving these regional unequal economic and trade power relations in its contribution towards regional economic co-operation and integration.

South Africa has been striving to restructure its economic and trade relations with other Southern African countries through:

- The creation of an asymmetrical free trade arrangement in Southern Africa;
- The recognition of variable speed in the dismantling of barriers to trade;
- The linkage of regional trade development to industrial

SOUTH AFRICAN ECONOMIC INTEREST IN THE SOUTH ATLANTIC...

- restructuring and the promotion of new investment in infrastructure;
- The strengthening of customs control, monitoring and administration;
 - Co-operation at sectoral level, for example, water, energy, eco-tourism, transport and ports; and
 - Assistance to the less developed countries as part of its UNCTAD commitments and obligations.¹²

III. South Africa and Zimbabwe

The reality that South Africa has been embarking upon a programme of managing and resolving unequal economic and trade power relations with its neighbours is supported by its bilateral engagement with Zimbabwe in its contribution towards regional economic and trade co-operation and integration.

South Africa has been having meetings with Zimbabwe as a means to improve and consolidate its economic and trade relations with Zimbabwe. As results of these meetings, the quotas of the items in the trade agreement have been increased and the tariffs have been reduced. They have been negotiating the increase of the quotas and the lowering of tariffs. As a result of their agreement in 1999, the situation in the textile and clothing industry has changed substantially. Zimbabwe's exports to South Africa have increased. The clothing industry in Bulawayo and Harare has increased a number of its workers and increased

12. Basis for Negotiation for a Trade and Development Agreement between the Republic of South Africa and the European Union. Appendix 111. in Rachel Houghton (editor), *Trading on Development: South Africa's Relations with the European Union*, Johannesburg: Foundation for Global Dialogue and Friedrich Ebert Stiftung, 1997, pp. 174-5.

the number of its shifts. This is the result of the greater demand of textiles.

South Africa and Zimbabwe, at the meeting in Pretoria on 2

The future of South Africa depends primarily either on the fundamental resolution or on the management of the internal primary economic contradiction.

September 1999, agreed on ten projects. Two of these projects are in tourism. One project covers the Kruger National Park (South Africa), Gonarezhou (Zimbabwe), and Banhine (Mozambique). The project will be along the Okavango River and the Victoria Falls. The other project is on transport. This project will help Zimbabwe to

open up the main railway to Zambia and the Democratic Republic of Congo, to improve its road and the railway to Beira in order for Zimbabwe to take more traffic. Zimbabwe, together with South Africa, is going to explore large quantities of gas at Lupane. The two countries are going to have a joint project, which will take the gas to Bulawayo and Kwe Kwe, and from these places to Gauteng in South Africa.¹³

IV. Towards the conclusion

Southern Africa occupies the strategic position within South Africa's foreign economic policy. Its economic interests in Southern Africa are guided by solidarity and unity or linkages between its national economy and the economies of its neighbours. As

13. Nathan SHAMUYARIRA, Secretary for Information and Publicity of the Zimbabwe African National Union – Patriotic Front, "No trade war with South Africa: Interview," *Southern Africa Political and Economic Monthly*, vol. 13, No. 7, April 2000, p. 7.

SOUTH AFRICAN ECONOMIC INTEREST IN THE SOUTH ATLANTIC...

markets for products of its manufacturing industry which is internationally not competitive, sources of raw materials and agricultural products, outlets for export of its capital and reserves for cheap labour particularly in the mining and agricultural sectors of its economy, the growth of its economy is interlinked with the growth of the economies of its neighbours. South Africa's efforts to ensure that the region is economically prosperous and politically stable serve its economic interests externally in other countries in the region and also internally in South Africa. Interlinkages between the South African and economy and economies of its neighbours are articulated by South Africa in its official documents. South Africa maintains that "for South Africa to promote the interests of the SADC region or the Africa continent" is an "issue" which presents an "opportunity" for the South African national interests, its commitment to the socio-economic development of the Southern African region and the African continent, that Africa is "a priority" in terms of its foreign policy, that its "promotion of economic development of the Southern African region is of paramount importance as the economies of the countries in the region are intertwined to such an extent that, for South Africa to believe that it could enter a prosperous future in isolation without taking neighbouring countries with her, would be unrealistic and hazardous," and that it strives "to engage the industrial world in development in Southern Africa with the objective of enhancing the fullest possible development of its human and natural resources by combing foreign capital with" its "own expertise."¹⁴ This position has been articulated variously by officials of the South African State. It is the recognition of the reality that prosperous and industrialising Southern

14. Department of Foreign Affairs of South Africa, South African Foreign Policy: Discussion Document, July 1996.

African region and the African continent will constitute the expansion of its exports and that they will gain added importance as markets for its products.

V. Conclusion

Developments characterising South Africa's struggle for securing, maintaining and expanding its economic and trade interests have their causes in the process of capital accumulation in South Africa. For South Africa, the process of capital accumulation requires the expansion of exports, particularly markets for manufactured products outside the countries of the centre of capitalism where protectionist measures make it difficult for the countries of the periphery of capitalism to effectively penetrate the internal markets of the centre of capitalism with their manufactured products.

The penetration of the South African economic interests into other African countries and other countries in the South Atlantic should be explained taking into consideration the centre-periphery power relations perspective which enables us to view the process of the South African capital accumulation as subordinate to the process of capital accumulation in the centre of capitalism. The South African capital competes for markets for manufactured products and labour, sources of raw materials and outlets for export of capital in the South Atlantic. Despite the crucial presence of foreign capital in South Africa, South Africa serves as more than the staging post, relay station and nerve centre for foreign capital in Southern Africa. South Africa's large internal market and the process uneven economic development in Southern Africa in which South Africa is relatively more developed than other countries of Southern Africa helps to give South Africa a leverage over competing companies in Southern Africa.

VI. References

- Business Day* (Johannesburg), "Exporting South Africa," 31 October 1995.
- African Business*, "Focus on South Africa", No. 205, December 1995.
- Unisa Centre for Latin American Studies, University of South Africa, *Latin American Report*, various volumes.
- Adebayo Adedeji (editor), *South Africa and Africa: Within or Apart?*, London: Zed Press, 1996.
- Journal of Development Economics for Southern Africa*, various volumes.
- Greg Mills and Elizabeth Sidiropoulos (editors), *South African Yearbook of International Affairs 1999/2000*, Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1999.
- S. Pinheiro Guimaraes (editor), *South Africa and Brazil: Risks and Opportunities in the Turmoil of Globalisation*, National Council for Scientific and Technological Development and International Relations Research Institute.
- Southern Africa Political and Economic Monthly*, various volumes.
- Southern African Economist*, various volumes.

La Seguridad Subregional (Sudamericana) en el siglo XXI

Por Fernando Ohanessian*

I. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto analizar qué alternativas viables de **modelos de seguridad** se presentan para la subregión en su conjunto con vistas a los próximos años. Entendemos por **modelo** un conjunto sistemático de **cursos de acción** que los Estados de la subregión podrían adoptar para enfrentar las amenazas que se presentan para su seguridad. Dichos cursos de acción pueden abarcar tanto *acuerdos* (bilaterales, multilaterales) como *políticas concretas, instituciones o normas y procedimientos*.

Ante tal objeto planteado surgen varios interrogantes: ¿Qué entendemos por seguridad y por mecanismos de seguridad? ¿Existe un necesario interés político al respecto? ¿Hasta dónde nuestros países pueden avanzar en una asociación de seguridad común? ¿Qué percepción de los intereses del conjunto poseen los países de la región? ¿Es posible plantear sistemas de seguridad estratégicos sin la participación de la principal potencia hemisférica?

* Politólogo. Profesor Asistente de Política Exterior Argentina (ECP/UCA).

A los efectos de dilucidar estas cuestiones comenzaremos por definir el marco teórico, explicando las categorías seleccionadas para el análisis, para luego volcarlas en el estudio de alternativas concretas sobre las cuales podría edificarse el "sistema de seguridad" regional para los primeros años del nuevo milenio.

II. Marco teórico

a) La seguridad

Respecto al término **seguridad** cabe señalar que la Asamblea General de la ONU definió en el año 1986 el **concepto de seguridad**: "*es una condición en que los Estados consideran la inexistencia de peligro alguno para que se produzca un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que puede libremente continuar con su desarrollo y progreso*".

Rafael M. Grossi entiende por seguridad internacional "*la red de instituciones con competencia en el mantenimiento de la paz y la seguridad y la defensa colectiva*"¹.

Todo Estado posee el derecho a la seguridad, como así también (respetando las normas de seguridad internacional), posee el derecho de diseñar el instrumento militar adecuado para velar por la misma.

Podemos considerar, entonces, que existirá **seguridad regional** cuando dicha región se halle objetivamente frente a la inexistencia de peligro alguno que impida su desarrollo y progreso.

Haciendo una analogía con lo expresado por F. Hartmann² respecto del poder de los Estados, podemos enunciar que exis-

1. GROSSI, Rafael M., *Penúltima Alianza*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999, pág. 182.

2. HARTMANN, F., *Las relaciones internacionales*, IPN, Buenos Aires, 1986.

LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

ten respuestas organizativas al problema del poder (o, desde el punto de vista que aquí nos interesa, de la seguridad) y llamar a esas respuestas **modelos de poder/seguridad**. De la mezcla e interacción de dichos modelos surge el **sistema de poder/seguridad**.

b) Concepto de seguridad a nivel Estado

La diferente cosmovisión de las dirigencias y la distinta relación civil-militar al interior de cada Estado, nos da como resultado al menos dos conceptos de seguridad fácilmente diferenciables en el nivel teórico:

- **seguridad en sentido integral o amplio**, donde los roles de las FEAA. incluyen problemas de seguridad interna (por ej.: lucha contra narcotráfico y organizaciones delictivas) y ambientales;
- **seguridad en sentido castrense o estricto**, donde las FEAA. se ocupan de los problemas derivados de la agresión militar externa.

Habrá que analizar a qué concepto suscriben los países de la subregión y cuál se podrá aplicar a un modelo de seguridad subregional.

c) Los intereses comunes

Los intereses nacionales son condiciones reales o potenciales, cuya protección o búsqueda se considera ventajosa para la Nación.

Es a través de lo que expresan los contenidos de las políticas exteriores de dos o más Estados que podemos hablar de **inter-**

ses comunes (cuando estos son compartidos o coincidentes), *complementarios* (cuando intereses nacionales diferentes no colisionan necesariamente entre sí sino que hasta permiten una transacción que deje satisfecha a ambas partes), u *opuestos* (cuando estos, los intereses nacionales divergentes, llevan a los Estados al enfrentamiento). Estos intereses se insertan en tres grandes ámbitos, a saber: el político, el económico y el de seguridad. Es importante que los Estados sepan definir sus intereses claramente y actúen en consonancia con los mismos. Sin embargo esto no siempre ocurre así, generando problemas adicionales para la correcta percepción de los intereses propios y ajenos.

A los efectos del trabajo propuesto habrá que identificar cuáles son los intereses estratégicos de los países de la región, cuáles son compartidos por quiénes, y en qué orden de prioridades se ubican en las respectivas agendas.

La homogeneidad de una región está dada en gran medida por el hecho de que entre los Estados se reconozca la existencia de intereses compartidos. El que ello ocurra será un pilar fundamental para la búsqueda de consensos.

La definición de intereses y consecuentes amenazas comunes –y eventualmente complementarios– es el principal fundamento para el desarrollo de un sistema de seguridad compartida. Existen regiones donde más allá de las subjetividades propias de cada Estado fue posible la visualización de intereses complementarios en algún caso y comunes en otro. Este hecho permitió la creación de un modelo de seguridad estratégico, venciendo así antiguos resquemores y posibilitando entonces la disuasión y lucha contra las amenazas comunes.

La concreta experiencia europea nos demuestra la posibilidad de avanzar hacia procesos de integración también en el ámbito de la seguridad y a pesar de las diversidades nacionales. Nos preguntamos: ¿es esto posible para nuestros países?

d) Las amenazas

Las amenazas son desafíos a la seguridad del Estado. Hasta hace poco tiempo atrás, este “problema del poder” se daba predominantemente entre iguales, esto es, entre Estados soberanos que usaban su poder con fines hostiles. Esta potencialidad del poder hostil de un Estado contra otro generaba, en el léxico militar, la amenaza.

Cabe señalar que la última gran guerra en este sentido fue la Segunda Guerra Mundial, donde se dirimían los problemas de poder entre Estados, enfrentándose los respectivos ejércitos nacionales unos contra otros. Una vez finalizada la misma y ya desde el comienzo de la llamada “Guerra Fría”, en los conflictos internacionales, hayan sido éstos armados o no, comenzaron a prevalecer nuevos elementos (espionaje en gran escala, guerra de guerrillas, etcétera), que fueron configurando nuevas amenazas.

Si bien los Estados siguen atendiendo a la amenaza en su sentido clásico, sabemos que el problema de seguridad hoy ha variado y más aún en nuestra subregión donde se llevan a cabo procesos de integración socioeconómicos y políticos con aceptable éxito y con baja o nula existencia de hipótesis de conflicto. Para Vicente G. Massot: *“Los países que hoy integran el Mercosur han pasado de una situación donde la paz resultaba un equilibrio de enemistades, cuyo centro neurálgico—donde dirimirían supremacías Brasil y la Argentina— era la Cuenca del Plata, a una situación regida por la armonía”*³.

A través de la recopilación de diversas fuentes podemos señalar que algunas de las **amenazas emergentes** que los Estados enfrentan actualmente son: el terrorismo, el narcotráfico o narcoterrorismo, el tráfico de armas, depredación de recursos

3. MASSOT, Vicente, *La seguridad y el Mercosur*, en Felipe de la Balza (comp.), “Argentina frente a la integración”, CARI, Buenos Aires, 1913.

marítimos, inmigración ilegal. Estas amenazas no tienen el mismo poder y por ende la misma relevancia. Destacándose a nivel mundial el terrorismo y el narcotráfico.

e) Alcance territorial

El alcance territorial de una posible asociación de seguridad tendrá mucho que ver con el objetivo que la misma posea. Cobra mucho peso aquí el factor político, ya que la definición de objetivos de una asociación o el fin que persigan mecanismos de seguridad colectivos serán el resultado del espíritu que cada país considere conveniente.

El objetivo a alcanzar definirá cuáles son los intereses que luego de reconocerse como comunes conforman la razón de ser de dicho emprendimiento.

El objetivo y los medios de procurarlo serán las claves de la inclusión de los distintos Estados de la Región.

f) Participación de la principal potencia hemisférica

Es un dato de la realidad que la principal potencia mundial es integrante del continente americano. Estados Unidos es por lejos el país de mayor peso político, económico y militar del continente. A los efectos del objetivo de nuestro trabajo, habrá que analizar de qué forma incide este hecho en el nivel subregional.

Algunas preguntas que surgen al respecto son: ¿Qué intereses posee en la región? ¿Qué importancia o trascendencia tiene Sudamérica para este país, en el ámbito de la seguridad? ¿Qué relación busca y que relación tiene con los países sudamericanos? ¿Qué papel jugaría EE.UU., si es que le corresponde alguno, en los mecanismos de seguridad subregional?

LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

Ya explicitado el marco teórico, que ha presentado categorías de análisis, introduciendo algunos temas y abriendo algunos interrogantes, se intentará a continuación responder los interrogantes desarrollando los temas surgidos a partir de las categorías analíticas expuestas.

III. La situación estratégica subregional

a) El alcance territorial

Entendemos que el nivel subregional involucra a los siguientes países: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia. La base de esta selección está fundada en el denominado "MERCOSUR Ampliado", el cual incluye al Mercosur más sus dos "Estados asociados" (Chile y Bolivia). La extensión de este acuerdo formalmente económico puede ser tomada, creemos, como una pauta del alcance del interés político de afinidad que une a los países de esta parte del continente, por lo menos hasta estos momentos.

Además, desde el punto de vista de la Argentina, el criterio de "contigüidad de fronteras" es otro elemento que permite definir el área que podría abarcar un emprendimiento de seguridad regional.

A continuación intentaremos hacer un análisis de la situación estratégica regional de estos países en su conjunto, pero haciendo hincapié en las variables relativas a la Argentina, el Brasil y Chile principalmente.

b) Sobre las amenazas

Con relación a las amenazas en el nivel subregional encontramos que *"de la Argentina y Brasil, básicamente, pero también*

del Uruguay y Paraguay podría decirse lo siguiente: 1) han desaparecido las razones que alguna vez llevaron a sus estados mayores a pensar en hipótesis de conflicto, las cuales agotadas las instancias diplomáticas, podrían haber degenerado en hipótesis de guerra...”⁴.

Lo corrobora también el Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República del Brasil, al decir: “*Quem trabalha com defesa nacional, trabalha com hipótesis. O Mercosul nos aliviou de muitas rivalidades desnecessárias e hoje a hipótesis de conflito na fronteira sul é quase zero*”⁵.

Coincidiendo con lo expresado en el marco teórico como tendencia general, las hipótesis de conflicto son bajas y la prueba palpable de ello está en los bajos niveles de gasto en defensa de los países de la región. No por casualidad, se puede afirmar que: “**Latinoamérica es la región del mundo con menor gasto militar**”⁶.

Según las estimaciones del FMI, el mundo destinó en promedio, el 2,3% de su PIB al gasto militar en 1996, cifra que es sensiblemente menor que la de 1990, cuando se destinaba el 3,5%. Los países desarrollados se encuentran exactamente en el promedio (2,3%). Por encima del mismo están Medio Oriente (6,4%), países del Este de Asia –Taiwán, Corea, Singapur– (3,7%), los países en desarrollo (2,5%) y Asia (2,4%). Por debajo del promedio están África (2,1%), la ex Unión Soviética (1,9%); mientras que el menor nivel de gasto militar como porcentaje del PIB, corresponde a América Latina (1,2%).

Este hecho, si bien es destacable, no se debe interpretar como la concreción de un ideal para las relaciones interregionales. Sabemos que en buena medida, la disminución del gasto mili-

4. MASSOT, Vicente, *La seguridad y el Mercosur*, op. cit., pág.14.

5. General Alberto Cardoso, entrevista realizada por el diario “O Estado de São Paulo”, 4 de noviembre de 1996.

6. FRAGA, Rosendo, *Latinoamérica es la región del mundo con menor gasto militar*, en *El Mercosur de la Defensa*, Flacso, Chile, 1996, págs. 91- 93.

LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

tar ha sido una consecuencia de una política general de contención del gasto estatal, por lo menos en este tipo de áreas consideradas no prioritarias por los líderes políticos y la mayoría de la población de estos países. Sin embargo, no debe desaprovecharse su valor como una condición necesaria –aunque no suficiente– para el logro de fluidas relaciones de seguridad entre los Estados de la región.

Es por ello que Grossi expresa que la: “*exigüedad de canales de contacto en el área de la seguridad y la defensa explica por ejemplo los continuos recelos que se verifican cada vez que un país de América Latina anuncia la adquisición de nuevo material militar. Este tipo de decisión, muchas veces absolutamente justificada desde un punto de vista técnico militar, al efectuarse en un marco de ausencia de diálogo real sobre seguridad o de instancias institucionales competentes, genera desconfianzas que podrían y de hecho deberían ser evitadas*”⁷.

Sobre los países de la subregión J. Hang señala que “(los mismos) conllevan una carga histórica y de experiencias diversas que los hacen renuentes a llegar a los extremos de la integración sin la convicción de que sus intereses, los de su pueblo, serán considerados en plenitud”⁸.

En relación al tema de las amenazas emergentes –y cuáles de ellas están presentes en la subregión– encontramos que son, entre otros, intereses estratégicos de la Nación Argentina:

- La preservación de la Nación frente a la amenaza del narcotráfico y el terrorismo internacionales.
- Los recursos naturales renovables y no renovables.
- La preservación del medio ambiente⁹.

7. GROSSI, Rafael M., *Penúltima Alianza*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999, pág.185.

8. HANG, Julio y VIOLA, Guillermo, *La Seguridad y El Mercosur*, ob. cit., pág. 54.

9. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Argentina, 1999, pág.43.

A nadie escapa que estas amenazas no afectan con la misma intensidad a los Estados de la región, pero es un hecho que finalizado el **mundo bipolar** el fenómeno de este tipo de peligros crece en repercusión por la fuerza de los acontecimientos que día tras día obligan a los gobiernos a replanteos, cambios y ajustes en sus respectivos conceptos de seguridad.

No es simple, para los Estados de la subregión, el paso que va desde descubrir la presencia de intereses compartidos hasta aceptar la existencia de **amenazas comunes** para luego además actuar de acuerdo a ello. Seguramente la clave de esta dificultad pasa por la falta de coordinación en cuanto a defensa y política exterior en los niveles inter e intra-estatal.

c) Sobre los intereses comunes

Es en el ámbito económico donde los intereses comunes logran evidenciarse con mayor énfasis. Es por ello que se destaca por ejemplo que: *“El progreso en las relaciones económicas debe ser el incentivo para que se avance en el terreno político y de seguridad regional. Un crecimiento parcial en estos campos, que deje de lado o postergue el ámbito de seguridad, debilitará la confianza que debe dar sustento al proyecto regional emprendido”*¹⁰.

Por otra parte, es indispensable para actuar en el ámbito de la seguridad, de acuerdo a los intereses comunes, que los países de la subregión sigan progresando en el incremento de las relaciones en el ámbito político.

Cabe señalar que la estructura institucional del Mercosur no cuenta con un órgano definido para el tratamiento de los temas referidos a la seguridad. Hecho comprensible, teniendo en cuenta que a la firma del tratado de Asunción (26 de marzo de 1991),

10. *Ibidem*, pág. 55.

LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

comenzaba recién a esbozarse un nuevo orden internacional, el de la posguerra fría. La incertidumbre generada por la nueva situación hacía aún más difícil acercar posiciones en torno a la seguridad.

Cabe destacar que en este sentido se inscribe la Declaración Política del MERCOSUR, Chile y Bolivia como Zona de Paz firmada por los seis presidentes Ushuaia en julio de 1998. Uno de los escollos que existen para definir intereses comunes es la diferente percepción de la política internacional entre los principales países de la subregión.

Es por ello que *“En los últimos años se ha insistido en resaltar la presencia de asimetrías entre los países del Cono Sur, no solamente en los campos macroeconómico, político y social, sino también en el mismo terreno de las percepciones. Tales argumentaciones, han advertido sobre el predominio de una visión institucionalista o interdependentista en países como la Argentina y Chile, al tiempo que en el Brasil imperaría una visión mayoritariamente neo-realista, caracterizada por actitudes más proteccionistas o nacionalistas, la idea de una visualización del mundo como amenaza (más que como una oportunidad para el desarrollo de atributos de poder económicos, políticos y mejoras con las condiciones de vida material y moral de la sociedad)”*¹¹.

En el mismo sentido Mónica Hirst señala: *“Argentina y Chile en cierto grado, han cambiado su política exterior basada en la percepción de un mundo de posguerra fría dramáticamente transformado y se han convertido en fuertes defensores de iniciativas de gobernabilidad regional orientadas multilateralmente. Brasil, por otra parte, reconoce pero resta importancia a los cambios cualitativos de la Guerra Fría y está más preocupado por la distribución de poder a nivel global y regional”*¹².

11. CALLE, Fabián, *La Seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 23.

12. HIRST, Mónica, *La Seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 9.

Vemos como distintos autores hacen hincapié en el tema de la diferente percepción de la dimensión internacional, el cual pasa a ser un problema en la medida que queramos lograr cursos de acción consensuados en torno a la seguridad subregional. Ya que esas diferencias además de implicar una diferente percepción de amenazas implican también una postura diferente en la estrategia a seguir en cuanto a la relación con los EE.UU.

No obstante, el esfuerzo de los gobiernos plasmado en cursos de acción concretos puede lograr minimizar o hacer subyacentes esas diferencias. Es por ello que el diplomático argentino de la Torre ha señalado que: *“Si en la mente de alguno está la idea que vamos por caminos diferentes yo no creo que sea así. Quizás exista un énfasis distinto en algún momento, pero en cuestiones que definiría como no concretas, sino más bien abstractas y que de ninguna manera han perjudicado nunca la cooperación mutua”*¹³.

El Dr. Jorge Castro enfatiza: *“la necesidad de elaborar una percepción común de la situación mundial desde el punto de vista estratégico –esto es de conflictos– y desde el punto de vista de la seguridad”,* y señala que *“Brasil percibe una serie de amenazas en el nuevo orden internacional que la Argentina, para profundizar la relación con su socio y aliada en el campo estratégico, debe asumir como propias aunque no necesariamente comparta la respuesta a dar frente a lo que se percibe como peligro o amenaza”*¹⁴.

d) Sobre el concepto de seguridad a nivel Estados

Siguiendo con la tipología presentada en el marco teórico y sin detenernos en análisis del nivel interno sobre las relaciones

13. MINISTRO DE LA TORRE, Enrique, seminario *El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur*, CARI, Buenos Aires, 25 y 26 de noviembre de 1993, pág. 41.

14. DR. CASTRO, Jorge, seminario *El rol de la Fuerzas Armadas en el Mercosur*, ob. cit., págs. 100-101.

LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

civil-militares, podemos señalar que a pesar de la existencia de matices y particularidades, tanto Brasil como la Argentina suscriben al concepto de seguridad de tipo castrense o estrecha cuando lo utilizan a nivel estratégico. Si bien Chile maneja un concepto teórico que incluye el nivel de seguridad interna, considera en principio el no empleo de sus FFAA. en por ejemplo el combate al narcotráfico. *“La política establecida al respecto descarta el empleo de las Fuerzas Armadas como agentes de combate al narcotráfico, toda vez que la preparación profesional y los medios con que cuentan las instituciones policiales son los adecuados para controlar este fenómeno delictual”*¹⁵.

Que Brasil haya enviado tropas militares para dar cuenta del problema del narcotráfico en las favelas de Río de Janeiro (Dic. 94 y Feb. 95) implica básicamente que muchas veces el problema del narcotráfico excede el ámbito de lo policial, debido a la magnitud y potencialidad de amenaza a la seguridad de la Nación.

En Chile *“el control de los militares sobre las industrias y la política de defensa del país permanece inalterable”*. Además como una manera de participación activa en el desarrollo nacional, *“el ejército de Chile a través del Cuerpo Militar de Trabajo, como capacidad residual continua la construcción de la Carretera Longitudinal Austral...”*. También en las denominadas “Fronteras Interiores” el Ejército contribuye al desarrollo nacional tratando de revertir la situación imperante en esos enclaves marginados de los avances del resto del país¹⁶.

Si bien hemos señalado particularidades y matices no existe gran heterogeneidad en el concepto de seguridad que manejan los distintos Estados de la subregión. Si existe la voluntad el esfuerzo de homogeneizarlos no es mayúsculo.

15. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, págs. 90-91.

16. MIRGONE, Julio, *La seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 75.

e) Sobre la participación de la principal potencia hemisférica

En una zona de paz, y creciente estabilidad y demandas de productos y servicios, los Estados Unidos ven allí una oportunidad de buenos negocios presentes y futuros.

Es por ello que EE.UU. está interesado en la seguridad regional y trabaja consecuentemente en *“fortalecer alianzas que estén dispuestas a enfrentar los desafíos de un ambiente de seguridad dinámico. Se busca lograr un compromiso que forme relaciones bilaterales y multilaterales que aumenten la vinculación militar, refuercen la cooperación, y sirvan para la prevención de conflictos regionales o como mecanismos de resolución”*¹⁷.

Sus motivaciones son lograr relaciones de seguridad constructivas que ayuden a promover el desarrollo de instituciones democráticas, evitando que estos países pasen a ser los adversarios de mañana.

Con respecto a la asimetría ineludible que se plantea en toda relación de seguridad entre Estados Unidos y la subregión, el ministro de la Torre plantea a modo de solución: *“el mecanismo que los diplomáticos hemos descubierto para resolver las asimetrías es, fundamentalmente, la diplomacia multilateral. Cuando nos sentamos todos en la mesa y acordamos un marco de comportamiento conjunto las asimetrías mueren. O sea conseguimos que disminuyan...”*¹⁸.

17. Departamento de Defensa de los Estados Unidos, Informe 1988, Disposiciones relacionadas con América Latina.

18. MINISTRO DE LA TORRE, Enrique, ob. cit.

f) Sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz¹⁹

De las variadas formas de participación en la seguridad internacional, destacamos este asunto por ser un instrumento útil para evidenciar actitudes características de los países de la región en el ámbito que nos interesa. Según como se enfoque el tema, se podrán encontrar similitudes o grandes diferencias en torno a la participación de los países de la subregión en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz auspiciadas por Naciones Unidas.

Para algunos analistas: *“la participación en Fuerzas de Paz se constituye en una de las heterogeneidades más evidentes en materia de paradigmas de política exterior y del rol asignado a las FFAA. en el Cono Sur, y en Sudamérica, dado el elevado perfil que ha asumido la Argentina en el campo de las operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Como ejemplo cabe ponderar el hecho que este país comprometió en este tipo de acciones más efectivos que todo el resto de los países latinoamericanos en su conjunto”*²⁰.

Se señalaba en este sentido también que la instalación en la Argentina de un centro de entrenamiento regional para operaciones de la ONU, haría profundizar así la heterogeneidad ya mencionada.

En contraposición, encontramos las palabras del ministro uruguayo Álvaro Moerzinger, para quien *“Debe afirmarse que las actividades de las Fuerzas Armadas en OMP u otro tipo de misión internacional no tienen consecuencias directas sobre el actual proceso de integración, tal como es concebido por el Tratado de Asunción”*²¹.

19. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas procuran prevenir el agravamiento de los conflictos o la continuación de hostilidades, mediante dos modalidades: fuerzas de mantenimiento y misiones de observación.

20. CALLE, Fabián, *La Seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 26.

21. Ministro MOERZINGER, Álvaro, seminario *El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur*, CARI, 1993.

FERNANDO OHANESSIAN

Señala además el relacionamiento posible de Fuerzas Armadas de la región en el marco de estas operaciones. A modo de ejemplos citamos: i) cursos de capacitación conjunta, procurando una formación coordinada en relación a las actividades relacionadas con la OMP; ii) incrementar la coordinación de acciones en el seno de la ONU para obtener un mayor peso en las decisiones relacionadas con este tema.

Estas actividades imaginadas algunos años atrás, fueron tomando forma ya que de hecho en 1995 se creó en nuestro país el CAECOPAZ –Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz–. En él además de los hombres de nuestras Fuerzas Armadas han cursado militares de Bélgica, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, EE.UU., Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela²².

Por el lado chileno encontramos que: *“La República de Chile tiene la voluntad política de participar en operaciones de mantenimiento de la paz propiciadas por las NN.UU., considerando que la mantención y la promoción de la paz mundial constituye uno de los objetivos de nuestra política de defensa y también de nuestra política exterior...Chile nunca ha estado ajeno al problema que constituye la mantención de la paz y, en su carácter de Estado libre y soberano, aspira a seguir participando activamente en las instituciones y foros que promuevan la paz”*²³.

Si bien es cierto que, en relación con la Argentina, Brasil participa con un número menor de efectivos desplegados, también es cierto que nunca ha dejados de participar: en el año 1993, mientras que nuestro país participaba en 7 operaciones, Brasil lo hacía en 6.

22. Libro Blanco de la Defensa Nacional, República Argentina, 1999, pág. 62. La negrita es propia.

23. Libro de la Defensa Nacional de Chile, pág. 45.

LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

J. Hang y G. Viola señalan al respecto: “Aunque las operaciones para el mantenimiento de la paz son vistas – por muchos – como extensiones de la voluntad de las potencias que gobiernan el Consejo de Seguridad de la ONU, BRASIL – que ambiciona sentarse en su seno – ampliará su intervención en ÁFRICA, lugar donde conserva intereses históricos”²⁴.

Fernando Henrique Cardoso, en el discurso de lanzamiento de la Política de Defensa Nacional, señaló como uno de los siete objetivos de la defensa la: “*contribuição para a manutenção de paz e da segurança internacionais*”²⁵.

La homogeneidad de una región está dada en gran medida por el hecho de que entre los Estados se reconozca la existencia de intereses compartidos.

g) Sobre los Cursos de Acción que se llevan a cabo

Enumeraremos los principales cursos de acción, en torno a la seguridad y defensa, que lleva a cabo la Argentina.

En el nivel subregional, acuerdos bilaterales o parciales, como son:

- *Mecanismo de Consulta y Coordinación en Materia de Defensa y Seguridad, con Brasil*, abril 1997;
- *Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno*, noviembre 1995;

24. HANG, Julio y VIOLA, Guillermo, *La Seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 48.

25. Discurso realizado en oportunidad del lanzamiento de la Política de Defensa Nacional, 7 de noviembre de 1996.

FERNANDO OHANESSIAN

- *Comité Permanente Argentino-Paraguayo para el Fortalecimiento en Materia de Defensa y Seguridad Internacional*, Junio 1997;
- *Acuerdo entre la República Argentina y la República de Bolivia para el Fortalecimiento de las Relaciones Bilaterales en Materia de Defensa y Seguridad Internacional*, Abril 1997.
- *Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC, 1991)*;
- *Comité Permanente de Política Nuclear Argentino - Brasileña*;
- *Grupo de Trabajo Argentino-Brasileño sobre Cooperación en los Usos Pacíficos del Espacio Ultraterrestre*.

También se llevan a cabo **reuniones de autoridades** como:

- *Conferencias de Jefes de Estados Mayores*;
- *Reuniones a nivel de Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores con Brasil y con Chile*.

Finalmente, se producen **ejercicios combinados con Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile**, cuyos ejemplos salientes son:

- *Ejercicio "FRATERNAL", con Brasil*;
- *Operativo "SIRENA", con Paraguay*;
- *Operativo "CIMARRON" con Uruguay*;
- *Acuerdo "CAMAS" de control del área marítima del Atlántico Sur, con Brasil, Uruguay, Paraguay*;
- *Ejercicios de la Armada Naval Argentina con el portaaviones brasileño "Minas Gerais"*;
- *El año pasado se realizaron por primera vez ejercicios combinados entre las Armadas de Chile y la Argentina*.

A nivel continental tenemos **acuerdos bilaterales o parciales**, como son:

- *El Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas*;

LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

- *La aplicación práctica de las medidas de fomento de la confianza, según las recomendaciones de las Declaraciones de Santiago (1995) y El Salvador (1998).*

Y reuniones de autoridades:

- *Las reuniones de Ministros de Defensa de las Américas.*

IV. Acerca del modelo de seguridad posible

Se impone seguir trabajando en forma conjunta a través de los cursos de acción ya emprendidos como los ejercicios combinados o los acuerdos bilaterales que irán tendiendo a la multilateralidad.

Es necesario un mayor vínculo estratégico, al interior de nuestros países entre las fuerzas armadas y el diseño de la política exterior, en relación a los temas que hacen a la seguridad. Debiendo también estrechar posiciones de política exterior en el nivel subregional.

En torno a ello nuestro país debe hacer un mayor esfuerzo que lo hecho hasta ahora. Es por ello que Guedes de Costa señala: *“Más allá de las inquietudes sobre las opciones de seguridad nacional e internacional de Argentina, diversos segmentos de las fuerzas armadas brasileñas perciben la falta de una convergencia entre la política exterior de ambos países como un impedimento para la expansión de la cooperación”*²⁶.

Creemos que la Política Exterior debe estar apuntada a estrechar los lazos subregionales, aunando criterios y unificando posturas, siendo coherentes con la opción estratégica subregional planteada.

26. Citado en HIRST, Mónica, *La Seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 12.

Existen posiciones contrarias a tal planteo que consideran que: *“La Argentina debe procurar ingresar al siglo XXI, manejando todas las variables posibles, sin aceptar restricciones en la elección de sus interlocutores ni autoimponiéndoselas, combinando las iniciativas diplomáticas multilaterales (Naciones Unidas, marco Interamericano) con acuerdos selectivos (Brasil / Mercosur) y canales de contacto privilegiados (OTAN) que sirvan al interés nacional, definido cada vez más como la búsqueda del bienestar del pueblo argentino en un marco de seguridad libre de amenazas, tanto las nuevas como las tradicionales, que ineluctablemente han de afectar la vida internacional”*²⁷.

Consideramos que el hecho de actuar en forma unilateral a través de canales alternativos (como por ejemplo la OTAN), sin fijar posiciones coordinadas en el marco del modelo de seguridad subregional, genera inevitablemente incoherencia además de incertidumbre y desconfianza entre los actores subregionales.

En la medida que se siga incrementando la cooperación existente entre las FFAA. subregionales, a través, por ejemplo, de:

- La mejora en el flujo de información, intercambio y comunicaciones;
- El incremento del intercambio de personal, comandos, estados mayores, etcétera.

Se impondrá la necesidad de darle una forma orgánica definida al modelo de seguridad subregional. Una opción posible es aprovechar la estructura orgánica del Mercosur, para dotarlo finalmente de las estructuras de seguridad que carece.

Estamos dando pasos concretos en este sentido. La ley de Reestructuración de las FFAA. (ley 24.948), es un claro ejemplo. Allí en su artículo siete se lee: *“Los niveles de conducción y*

27. GROSSI, Rafael, *Penúltima Alianza*, ob. cit., pág. 191.

LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

de planeamiento estratégico analizarán a nivel internacional el probable desarrollo de un sistema de defensa en el marco del Mercosur, a los efectos de considerar en la reestructuración de las fuerzas armadas los requerimientos, que de dichos acuerdos pudieran surgir”.

Creemos que, debido a la exacerbación ya mencionada de las denominadas amenazas emergentes, en el modelo de seguridad subregional se deberá prestar detenida atención al concepto de seguridad a nivel estados en relación a la necesidad de evaluar el grado de posible involucramiento de las Fuerzas Armadas a niveles internos.

“En teoría la autoridad y los mecanismos de control y represión del Estado bastarían para dar cuenta del peligro, pero en la práctica –tal como ha quedado de manifiesto en Colombia– los carteles del narcotráfico han desafiado con éxito el poder del Estado y se han convertido en verdaderas baronías feudales contemporáneas”²⁸. El aumento creciente de amenazas globales para el siglo XXI ya está planteado.

V. Observaciones finales

Creemos que más allá de diferentes percepciones nacionales con sustento explicativo en las teorías de las relaciones internacionales, los intereses comunes estratégicos en el ámbito de la seguridad subregional existen. Queda en claro la necesidad primordial de trabajar sobre ellos:

- i) Comenzando desde lo interno, logrando definir con claridad los intereses propios, buen ejemplo de ello es la publicación de los respectivos Libros de Defensa Nacionales de los paí-

28. MASSOT, Vicente, *La Seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 17.

ses de la subregión. De cara al siglo XXI existen amenazas subregionales y mundiales más o menos latentes, pero que tarde o temprano pueden terminar imponiendo su presencia. Por ello, creemos en la necesidad de:

- ii) Cursos compartidos de acción, ya que un modelo de seguridad común permitiría prevenir o resolver de forma menos traumática para la subregión, problemas que aún hoy no han sido resueltos. En este sentido el tipo de cuestionamiento que surge es por ejemplo: ¿cómo estaría mejor preparada la región para enfrentar a un presidente sudamericano que impulse la revisión de los tratados limítrofes internacionales firmados por su país?, ó la amenaza que implican el terrorismo y el narcotráfico cuyo escenario es el globo mundial sin importar las fronteras que en él se trazaron y cuya bandera no tiene color, pero en ella leemos muerte y corrupción. Acaso no son intereses comunes a la subregión entre muchos otros: *a.* la seguridad en los ríos, como recursos naturales compartidos; *b.* la Amazonia que como región geográfica involucra a varios de los países de la región sudamericana; *c.* la seguridad en torno al tema espacial, teniendo en cuenta el avance tecnológico presente y futuro.
- iii) Es posible aprovechar el proceso de integración subregional, socio-político y económico, iniciado como marco y plataforma adecuados, para que también en el ámbito de la seguridad en la medida que exista el progreso esperado avancemos de un escenario de cooperación a uno de integración.
- iv) Es utópico plantear un modelo de seguridad subregional sin contar mínimamente con la aprobación de Estados Unidos, debido al grado de involucramiento y de influencia de dicho país sobre la región. Habrá que evaluar las diversas posibilidades para aprovechar la actual coyuntura hemisférica, de indiscutida hegemonía estadounidense, y la manifiesta predisposición de los mismos a apoyar alianzas de seguridad, en beneficio subregional.

- v) Para dar formas concretas al proceso integrador es imprescindible que el compromiso político de los Estados de la subregión en tal sentido siga creciendo. No estamos en *foja cero*, como ya hemos señalado, existe un trama creada de cursos de acción comunes de los países en cuestión.

Seguramente lo hecho hasta aquí es perfectible. En la medida que el marco de confianza generado, en los diversos ámbitos de la defensa y seguridad de los países involucrados, se robustezca será posible enfrentar nuevos desafíos, sean éstos: de creación o profundización de acuerdos (*bilaterales, multilaterales*), o de rediseños *institucionales* o *de normas y procedimientos*.

Esto redundará en una mayor influencia en términos regionales, posibilitando perfeccionar también los sistemas de seguridad vigentes en la región. El desafío es grande pero parece aun mayor debido a que en el último siglo, caracterizado en Sudamérica por la consolidación de los Estados Nacionales, primó la particularidad de las sociedades por sobre la historia común. Debemos lograr la madurez necesaria en nuestras sociedades fortaleciendo la ligazón existente entre la identidad nacional y la regional, tal vez un método sea recuperar la historia del siglo XIX donde ejércitos sudamericanos enfrentaban enemigos comunes. Sin esa identidad será difícil manejarse en el siglo XXI, el de la información y el conocimiento.

Con la identidad y madurez necesarias, cualquier diseño futuro de seguridad (que bien podría incluir fuerzas armadas sudamericanas de despliegue rápido, al estilo *eurocorps*) por más osado que hoy parezca tendrá serias posibilidades de concreción.

VI. Bibliografía

- *El Mercosur de la Defensa*, Flacso, Chile, 1996.
- *Geopolítica tridimensional Argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, República Argentina, 1999.
- *Libro de la Defensa Nacional de Chile*.
- Rafael Mariano GROSSI, *Penúltima Alianza: El proceso de Expansión de la OTAN y el nuevo mapa de la seguridad internacional*, Grupo Editor Sudamericano, Buenos Aires, 1999.

Documentación

- Departamento de Defensa de Estados Unidos, Disposiciones relacionadas con América Latina, informe 1988.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, “El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur”, Trabajo de Investigación, Buenos Aires, 1992.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, “El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur”, Seminario, Buenos Aires, 1993.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, “La Seguridad y el Mercosur”, Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, serie Documentos de Trabajo, Buenos Aires, 1996.
- Leonardo HEKIMIÁN, “Las Fuerzas Armadas y el Mercosur”, artículo publicado en el *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA*, septiembre de 1995.
- Ley 28.848 de Reestructuración Militar.

Entrevistas

- Dra. Belén Sapag Muñoz de la Peña, Ministerio de Relaciones Exteriores (Chile).
- Lic. Adolfo Koutoudjian, especialista en Geopolítica y Estrategia (Argentina).

La Defensa y la Seguridad en el Atlántico Sur

*Por Roberto Pertusio**

Los espacios marítimos son, intrínsecamente, más difíciles de precisar que los terrestres, suelen presentar cierta ambigüedad en sus fronteras. En lo que concierne al Atlántico Sur, existe una mayor exactitud en la distinción de sus límites vinculados con la longitud, que en los que se corresponden con la latitud.

No es que se pretenda enmarcar este trabajo en una rigidez que sería, por cierto, ajena a la dinámica de los acontecimientos que importan al mundo, sino simplemente acordar que líneas imaginarias encierran al espacio oceánico denominado Atlántico Sur; al menos apoyado en fundamentos que tienen una amplia aceptación.

Los límites oriental y occidental, que lo separan de los océanos Índico y Pacífico, son los meridianos que respectivamente pasan por el Cabo de las Agujas y el Cabo de Hornos.

El límite sur, en su más amplia cobertura, lo constituye la Antártida; hay quienes denominan Océano Antártico u Océano Austral a lo que es en rigor la porción sur del Atlántico Sur. Geográficamente el planeta queda dividido por la línea ecuatorial en dos hemisferios. Con igual criterio, esa misma línea

* Contralmirante (R) de la Armada Argentina. Integrante del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada Argentina.

marcaría imaginariamente la división de aguas entre el Atlántico Norte y el Atlántico Sur.

No obstante, el pensamiento geopolítico, mucho más vinculado a las cosas que tienen que ver con el comportamiento de los pueblos y las relaciones entre Estados, no reconoce esta división, propia de la rigidez de la Geografía Política. De aceptarla, se estaría dividiendo en dos partes la Amazonía –unidad geopolítica en sí misma–; así como también al África Subsahariana.

Dos diferentes corrientes geopolíticas imaginan distintos límites norte del que considera la geografía. La que tiene a Coutau Begarie entre sus referentes dice que es el Trópico de Cáncer quien establece la división. Apoya tal aseveración en el hecho de que ese trópico es el límite sur que se ha fijado la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), consecuentemente, constituiría a su vez el límite norte del Atlántico Sur. Además, expresa Coutau Begarie, toda América Latina, que en sí misma es una unidad geopolítica, sería en su frente oriental ribereña del Atlántico Sur, con la sola excepción de Méjico que lo sería parcialmente.

La otra corriente, más aceptada por los escritores argentinos que tratan el tema, determina como límite norte la línea imaginaria que en forma sesgada une Cabo San Roque (Brasil) con Cabo Verde (Senegal), o lo que es lo mismo, las ciudades de Natal y Dakar. Esta postura no mutila la Amazonía y el África Subsahariana y se corresponde con el gran angostamiento del Atlántico Sur.

Consideraremos entonces este límite, estableciendo qué países son ribereños del Atlántico Sur a los efectos de poder determinar los actores intervinientes.

En el frente americano sólo tres Estados aparecen como ribereños: Brasil, Uruguay y Argentina. En el frente africano lo son veintiún Estados: Cabo Verde, Senegal, Gambia, Guinea Bissau, Guinea, Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil, Ghana,

LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD EN EL ATLÁNTICO SUR

Togo, Benín, Nigeria, Camerún, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé, Gabón, Congo, Zaire, Angola, Namibia y Sud África.

A estos 24 países ribereños del Atlántico Sur se le agrega otro, que ubicado en el Atlántico Norte y miembro de la OTAN, posee islas en el Atlántico Sur; se trata de Gran Bretaña establecida en: Ascensión, Santa Elena y Tristán da Cunha. Consideraremos sólo los 24 países que son ribereños del Atlántico Sur porque lo son sus territorios metropolitanos.

De tal conjunto, cuatro de ellos tienen el mayor peso económico: Argentina, Brasil, Sudáfrica y Nigeria; pero sólo los tres primeros cuentan con un poder marítimo capaz de ejercer cierta influencia y presencia en los grandes espacios oceánicos contiguos a sus mares jurisdiccionales; a estos se le suma Uruguay, que con una Armada más modesta en medios, ha tenido una activa participación en el Atlántico Sur y atesora una rica tradición naval.

Nos encontramos así en un vasto océano en el que únicamente tres actores cuentan con alguna capacidad de proyección por afuera de su zona económica exclusiva. La ubicación geográfica de cada uno de estos actores le reserva determinado protagonismo marítimo, al que se agrega las aspiraciones de cada cual en particular.

Los aproximadamente 4300 km de costa brasileña, que corren desde Natal hasta la frontera con Uruguay comprenden al Norte el angostamiento en su frente americano. Los alrededor de 4500 km. de costa argentina contienen la boca oriental de los tres pasajes bioceánicos: Magallanes Beagle y Drake. El extremo de Sudáfrica se corresponde con otro pasaje bioceánico, que es además la ruta del petróleo que proviene del Golfo Pérsico.

Consecuentemente, cada uno de los tres países con mayor "peso específico" en el Atlántico Sur y mayor poder marítimo, tiene un protagonismo natural en pasajes estratégicos de trascendencia mundial. En cierto modo se podría decir que tales pasajes son las puertas de entrada y salida del Atlántico Sur.

La búsqueda de algún tipo de seguridad en el Atlántico Sur debería orientarse en dos vertientes; en primer término procurando alguna forma de cooperación entre los Estados ribereños; la segunda es la que compete a nuestro país de manera exclusiva e irrenunciable.

A lo largo de la historia los Estados han establecido alianzas, pactos, ententes, etc. En todas ellas el factor naturalmente convocante fue la existencia real o potencial de un enemigo común. La OTAN, que en alguna medida puede ser orientadora de lo que se busca, tuvo por incentivo la amenaza que representaba el creciente poderío militar soviético para Europa Occidental.

Entonces cabe preguntarnos: ¿cuál es el enemigo común a enfrentar hoy en el Atlántico Sur? No existe, en los tiempos que corren, un Estado que inspire la constitución de un bloque de fensivo en nuestro común espacio marítimo.

Puede pensarse en cambio en un amplio espectro de amenazas que hoy, "globalizadamente", tienen vigencia ecuménica. Estas amenazas son en gran medida producto del denominado "nuevo orden mundial", a punto tal que algunas, si bien nunca dejaron de existir, salieron de su estado larvado para instalarse con plenitud en el escenario mundial luego del colapso comunista.

Tales amenazas son: terrorismo, narcotráfico, narcoterrorismo, piratería, tráfico de armas, migraciones compulsivas, crimen organizado, deterioro ambiental.

Se puede decir con cierto grado de certeza que todas ellas encuentran consenso en las democracias estables, luego, sería convocantes para la Argentina, Brasil, Uruguay y Sud África. No existe la intención de hacer a un lado al resto de los Estados ribereños, sino de seguir un ordenamiento que tenga por punto de partida a los tres mayores referentes en lo económico y en lo que atañe a capacidad participativa en cuestiones oceánicas; más el agregado de Uruguay en este caso.

LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD EN EL ATLÁNTICO SUR

Las amenazas puntualizadas, salvo el caso de piratería, brindan muy poco margen de acción ante la presencia de naves de otra bandera que no sea la nacional; el límite exterior de la zona económica exclusiva en lo referente a deterioros ambientales que puedan afectar los recursos y hasta las veinticuatro millas de la zona contigua para el resto; salvo autorización del Estado al que pertenezca el buque sospechoso, aunque enarbole bandera de conveniencia.

Se puede decir que los mares y océanos del mundo, en el marco del libre tránsito en alta mar, brindan la posibilidad a las organizaciones delictivas de trasladarse impunemente a lo largo de enormes espacios; las leyes hoy vigentes les otorgan este beneficio.

Se desprende entonces, que ante las amenazas que hoy son propias de una nueva situación, cuando el mar sirve de vínculo o escenario, poco pueden hacer los Estados ribereños más allá de las veinticuatro millas de su zona contigua. Un posible acuerdo en procura de impedir o cuanto menos dificultar el accionar de organizaciones delictivas –incluyendo las que promueven migraciones ilegales– sería ejercer un monitoreo del tráfico en el Atlántico Sur que abarque no sólo el frente americano sino todo su espacio.

Luego, partiendo de un acuerdo trilateral que incorpore a Sud África al control que ya realizan en el frente americano Argentina, Brasil y Uruguay, –con la participación de Paraguay– se invitaría a incorporarse al resto de los países del África Subsahariana.

De este modo se procuraría controlar en la medida de lo posible dado los medios disponibles, el movimiento marítimo ilegal en el ámbito del Atlántico Sur.

Si bien lo expresado no parece ser suficientemente convocante, se estaría tratando de poner impedimentos a acciones ilegales que atentan contra la estabilidad de los Estados libremente organizados. No obstante, no puede dejarse de

considerar, que ciertos Estados africanos no gozan de la misma estabilidad y régimen democrático que presentan: Argentina, Brasil, Sud África y Uruguay.

Por lo tanto estos países son los llamados a establecer un primer acuerdo que se iría ampliando con el tiempo.

¿Cuál es el enemigo común a enfrentar hoy en el Atlántico Sur?

La segunda vertiente de la seguridad en el Atlántico Sur está referida a los espacios marítimos que corresponden a nuestro país como Estado ribereño. Más allá de la zona

económica exclusiva, Argentina tiene una vocación marítima que la ha llevado a proyectarse en el Continente Antártico en forma ininterrumpida desde 1904, así como también tener una discreta y esporádica presencia en otros espacios del Atlántico Sur.

Hoy el concepto de defensa ha mutado. A lo largo de toda la historia del país las FFAA. se prepararon para enfrentar a algún país vecino. Esto tiene ahora una bajísima posibilidad de ocurrencia. Existe un nuevo estado de cosas, enmarcado en un impreciso “nuevo orden internacional”, distinto del “nuevo orden mundial”; en el primero los actores son los Estados en el segundo lo son los hombres.

Parecería que este “nuevo orden internacional”, enmascara y hace perder nitidez a la función que cumplen las FFAA. al servicio del Estado. Es más, se ha llegado a cuestionar el futuro del Estado Nación, confundiéndose la globalización económica, tanto real como virtual – mercados e instrumentos financieros – con la integridad territorial, soberana decisión política y seguridad de las personas y bienes que habitan y contiene dicho Estado Nación.

Es cierto que en algunos casos las fronteras aparecen como más permeables. No sólo por penetración masiva de las comunicaciones; que si bien no es novedosa se ha incrementado

LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD EN EL ATLÁNTICO SUR

exponencialmente, si no por la presencia de este “nuevo orden mundial” en el que irrumpieron las organizaciones no gubernamentales (O.N.Gs) de todo tipo.

Pero dijimos que el concepto de defensa ha mutado. Hoy no apunta a defenderse de otro Estado en una guerra convencional, sino a defender aquello que es vulnerable; sin poder precisar con certeza cual de las nuevas amenazas es las que presenta mayor riesgo.

Nuestra Patagonia carece del desarrollo y de los asentamientos poblacionales que, por su presencia y dinamismo, se convierten en un freno natural de amenazas potenciales. Resulta más simple evitar la instalación de cualquiera de ellas encarando las acciones tendientes a servir de freno, que desalojarlas una vez afincadas. La Patagonia contiene en su borde la mayor parte de nuestro litoral Atlántico. Tanto la Patagonia como el mar han sufrido reiteradas postergaciones; todos los grandes proyectos giraron en torno de La Pampa Húmeda, una de las cinco grandes praderas del planeta. Pero nuestro mar es también una pradera, de distinta naturaleza por cierto, que por no ejercerse un control efectivo es devastado con descarada impunidad por flotas pesqueras de diversas banderas. La misma suerte, sin duda, correrán los recursos existentes en nuestra plataforma continental si no se toman en oportunidad las medidas pertinentes.

La defensa debe orientarse hoy al riesgo que representa la vulnerabilidad de una importante proporción de nuestro territorio y de su espacio marítimo, ambos ubicados en el sur del Atlántico Sur.

No podemos soslayar la perturbadora presencia de hecho en los archipiélagos de Malvinas, Georgias, y Sandwich del Sur del Reino Unido de Gran Bretaña, en su condición de potencia colonial. Esta situación es intrínsecamente perturbadora, porque ha instalado en el seno de las Naciones Unidas una urticante situación conflictiva de soberanía, que una de las partes, el Rei-

no Unido de Gran Bretaña, se niega a considerar, pese a recibir la condena reiterada de la inmensa mayoría de los Estados que integran el organismo internacional.

Tampoco debemos dejar de considerar que existe lo que podríamos llamar “Estados Insatisfechos”. No es esta una denominación identificatoria más o menos oficializada o corriente, pero resulta abarcativa de una serie de países que cobijan algún resentimiento o frustración, capaz de desencadenar una desestabilización regional y en ciertos casos a nivel mundial.

Nuestro país ha evidenciado vocación política de participar, a requerimiento de organismos internacionales, en misiones de mantenimiento de la paz.

Si bien hasta el presente no se han manifestado un “Estado Insatisfecho” en el Continente Americano, el ritmo con que se suceden los hechos y su impredecibilidad, nos lleva a considerar una irrupción de esta naturaleza como un fenómeno no desestimable; por otra parte, el “Estado Insatisfecho” podría ser un perturbador extracontinental.

En definitiva, el país cuenta con un enorme espacio casi vacío y pobremente vigilado —terrestre y marítimo— muchos Estados carecen de espacio suficiente para cobijar sus poblaciones o éstas emigran en búsqueda de una mejor alternativa. El delito, en sus distintas manifestaciones, también requiere de espacio, si éste se encuentra descuidado tanto mejor.

Estas son las amenazas de posible ocurrencia. La defensa es preventiva, como los cinturones de seguridad en un coche, la reja de una ventana o el cerrojo de una puerta. La Patagonia y su mar adyacente presentan serias vulnerabilidades, éste es el desafío que el país debe enfrentar ya a través de sus FF. AA. debidamente equipadas, adiestradas y desplegadas.

El concepto de Bien Común en el sistema constitucional argentino. El personalismo solidario como techo ideológico de nuestra Constitución

*Por Alfonso Santiago (h.)**

I. Introducción

En el presente trabajo nos proponemos analizar el tema del bien común, concepto central de la filosofía y de la ciencia política, y examinar cómo él está presente en el sistema de fuentes del derecho que conforman nuestro ordenamiento constitucional¹. Nos parece necesario redescubrir y revalorizar el concepto de bien común, tanto en el ámbito de la ciencia política como del derecho constitucional, ya que puede convertirse en un valioso eje central de la reflexión política contemporánea, en una perspectiva abarcativa y complementaria de

* Doctor en Derecho (UBA. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Austral).

1. Este trabajo forma parte de una investigación más amplia cuyo título es el siguiente: *El personalismo solidario: concepto, contenido, determinación y gestión del bien común en una sociedad democrática.*

ALFONSO SANTIAGO (h.)

la visión de la realidad jurídico-política propuesta desde los derechos humanos. Esta indagación sobre el bien común y sobre su recepción en el sistema constitucional argentino nos permitirá también vislumbrar cuál es el “techo ideológico”, la concepción fundamental de la vida política, que informa y está presente de modo predominante en el mismo.

El carácter interdisciplinario suele ser con frecuencia una exigencia de un trabajo universitario hecho con profundidad. Las distintas ciencias, los diferentes niveles de conocimiento y análisis, deben dialogar entre sí, enriquecerse mutuamente e integrarse en visiones comunes que sepan recoger y armonizar sus diversos aportes conceptuales. La vida universitaria no es otra cosa que la búsqueda de la insondable verdad contenida en la realidad de las cosas, realizada conjuntamente por profesores y alumnos que cultivan la distintas disciplinas académicas². En nuestro caso particular, el derecho constitucional tiene y puede encontrar numerosos puntos de contactos con la Antropología y la Filosofía Política. El interés por un enfoque interdisciplinario es mutuo. Las realidades político-jurídicas ofrecen interesantes posibilidades de reflexión a la Filosofía y, en sentido complementario, los conceptos filosóficos iluminan y permiten ver con mayor profundidad la problemática con que se enfrenta el constitucionalista.

Siguiendo las modernas teorías hermenéuticas y de análisis del discurso, considero que puede afirmarse que debajo de toda concepción jurídica, de todo texto constitucional o legal, de todo planteo normativo, de toda decisión judicial, subyace, en forma más o menos velada, una determinada visión del hombre y

2. Esta investigación tuvo su génesis en la invitación que, en mi carácter de profesor de Derecho Constitucional, me hiciera el Dr. Joaquín Migliore para dar conjuntamente unas clases sobre el bien común en la materia Antropología de la carrera de Derecho de la Universidad Austral.

del Estado y, de modo particular, una concepción al menos implícita de bien común³. Por ello es posible, “descodificar” cada decisión jurídica para analizar cuál es la concepción de fondo que en ella está presente⁴. De acuerdo con la tónica jurídica, podemos señalar que el derecho es siempre pensado y resuelto desde determinada posición: las concepciones previas, los “prejuicios”, condicionan y fundan en buena medida el juicio⁵. Es,

3. “El pensamiento político, desde siempre, se ha fundado sobre algo más amplio que la política, sobre cierta concepción del ser humano”, GRONDONA, Mariano, *La Argentina como vocación*, Planeta, 1995, pág. 31. En el mismo sentido, señala FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO que “no suele repararse en el hecho de que la Constitución –aparte de su importancia política, en cuanto instrumento de racionalización del poder político, y aparte también su trascendencia jurídica, por lo que tiene de norma suprema justificadora del resto del ordenamiento jurídico– es ante todo y sobre todo, la expresión de una determinada manera de entender el mundo la vida y la política”, *El Estado social y democrático de derecho como vocación de nuestro tiempo*, conferencia pronunciada en la Universidad Gabriela Mistral, Santiago de Chile, agosto de 1991.

4. Adoptando un enfoque análogo al que utilizaremos en nuestro trabajo, señala GABRIEL CHALMETA: “El método filosófico normal, que muy impropriamente podríamos llamar deductivo, procede desde la metafísica y la antropología hacia la ética, desde ésta hacia la filosofía política, y llega –en fin– a la determinación de cuáles son los deberes/derechos de los ciudadanos... Utilizar el método dialéctico significa recorrer parcialmente este camino, pero procediendo en la dirección contraria. Mediante este método nos preguntamos ¿cuáles son la filosofía política y la concepción ética implícitas en los deberes/derechos fundamentales que todo el mundo reconoce a los ciudadanos”, *Ética Especial*, Eunsa, 1996, págs. 171/2.

5. “No es lo mismo, en efecto, concebir las limitaciones a los derechos dentro de una concepción liberal e individualista, donde obviamente esa restricción sería mínima (tanto por el privilegio que se hace a los derechos de libertad, como por los escasos objetivos económicos que asume el Estado), que situar el problema en una concepción neoliberal-social (ni que decir socialista), en donde el Estado asume un rol protagónico mucho más intenso y busca resolver problemas sociales”. SAGÜES, Néstor, *Elementos de Derecho Constitucional*, Astrea, 1997, t. II, pág. 708.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

por tanto, la propia realidad jurídica, a través del uso explícito o implícito que de esta noción realizan las normas y los operadores jurídicos, la que nos lleva a plantearnos qué es el bien común. De acuerdo a cómo se lo conciba, al contenido y alcance que se le otorgue, se derivan consecuencias significativas para las instituciones jurídicas vigentes en un Estado.

En una primera aproximación, podemos señalar que el bien común es:

- a) La causa final del Estado⁶: Como es sabido, la teoría política clásica distingue cuatro causas fundamentales en el ser del Estado: la causa material (un grupo social asentado en un territorio), la causa formal (el orden social logrado mediante la sanción y efectiva vigencia de una constitución y del resto del ordenamiento jurídico), la causa eficiente (la naturaleza social del hombre y existencia de una autoridad pública) y la causa final (el bien común político)⁷. Como causa final de Estado, el bien común es *causa causarum*, causa de las demás causas de la comunidad política⁸. El bien común, que en sí resume y expresa un conjunto de muchos otros bienes de naturaleza colectiva, es aquello que en último término se pretende alcanzar a través de la compleja interacción que supone el ser y la actuación estatal. El explica y responde en definitiva la trascendental pregunta subyacente en toda re-

6. Es necesario hacer la siguiente aclaración terminológica: por Estado entenderemos la comunidad política en su totalidad, la unidad política en su conjunto. Distinguiremos, por tanto, entre Estado y Gobierno, ya que éste último es uno de sus elementos que integra el Estado. El gobierno es el conjunto de órganos que tienen a su cargo la conducción del Estado.

7. Cfr. SACHERI, Carlos, *El Orden Natural*, Buenos Aires, 1975, pág. 145 y sigs.

8. LACHANCE, Louis, *El Concepto de Derecho según Aristóteles y Santo Tomás*, Buenos Aires, 1953, pág. 62.

EL CONCEPTO DE BIEN COMÚN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL...

flexión y actividad política: ¿por qué es el Estado y no más bien la anarquía?⁹:

- b) El ámbito y la medida de la actuación estatal: el Estado sólo puede actuar válidamente dentro del ámbito del bien común y donde él aparezca comprometido. Fuera de esos límites su actividad será ilegítima y arbitraria, ya que se lesionaría el derecho humano a la privacidad, el legítimo derecho de todo hombre a ser dejado a solas por el Estado en determinados ámbitos de su conducta personal¹⁰;
- c) El fundamento de la existencia de la autoridad pública y fuente de legitimidad de las potestades estatales: la autoridad pública, las diversas potestades estatales (legislativa, tributaria, expropiatoria, administrativa, represivo-penal, jurisdiccional, etc.) y el deber de obedecerlas bajo determinadas condiciones, encuentran su fundamento y su fuente de legitimación ética y política en el bien común¹¹. Sin este fundamento, el poder político aparece como un mero hecho de fuerza, como una violencia institucionalizada, que lesio-

9. Cfr. GRONDONA, Mariano, *Los pensadores de la libertad*, Buenos Aires, Sudamericana, 1989, pág. 163.

10. "Corresponde al Estado, ante todo, gobernar, pero, en segundo lugar, es también función suya hacer que el gobierno no sea simplemente un ejercicio de poder, sino protección del derecho que asiste al individuo y garantía del bienestar de todos. No es misión del Estado traer la felicidad a la humanidad. Ni es competencia suya crear nuevos hombres. Tampoco es cometido del Estado convertir el mundo en un paraíso y, además, tampoco es capaz de hacerlo. Por eso, cuando lo intenta, se absolutiza y traspasa sus límites...El Estado, en tanto que Estado, establece un orden relativo de vida en común. Sin embargo, no puede dar respuesta por sí solo al problema de la existencia humana. Debe dejar abiertos espacios de libertad para acoger algo distinto y quizás más grande", RATZINGER, Joseph, *Verdad, Valores, Poder*, España, Rialp, 1998, págs. 90 y 92.

11. "El bien común es el fundamento y la única justificación de la autoridad", POSSENTI, Vittorio, *Las sociedades liberales en la encrucijada*, Barcelona, Eunsa, 1997, pág. 73.

na hondamente la dignidad de la persona humana y frente al cual corresponde la resistencia pasiva o activa¹². Por otra parte, una actuación pública que no se fundamente o contrarie al bien común, constituye un ejercicio ilegítimo e irrazonable del poder público, que los modernos sistemas jurídicos castigan declarando su inconstitucionalidad, es decir, su invalidez y nulidad jurídica¹³.

- d) El objeto y cometido de la actuación del gobierno y de los poderes públicos: el gobierno en cuanto cabeza del Estado, es gerente del “bien común” y su actuación debe tender a su logro efectivo en el ámbito existencial y su disfrute por parte de todas las personas que integran la comunidad estatal. Lo que los ciudadanos reclaman de la autoridad pública, lo que los gobernantes prometen y deben procurar realizar, es hacer realidad los distintos aspectos que conforman el bien

12. “La autoridad no saca de sí misma su legitimidad moral. No debe comportarse de manera despótica sino actuar para el bien común como una fuerza moral, que se basa en la libertad y en la conciencia de la tarea y obligaciones que ha recibido. La autoridad sólo se ejerce legítimamente si busca el bien común del grupo en cuestión y si, para alcanzarlo, emplea medios moralmente lícitos. Si los dirigentes proclamasen leyes injustas o tomasen medidas contrarias al orden moral, estas disposiciones no pueden obligar en conciencia. En semejante situación, la propia autoridad se desmorona por completo y se origina una iniquidad espantosa”, *Catecismo de la Iglesia Católica*, nn. 1902 y 1903.

13. “En el derecho argentino ningún acto estatal –legislativo, administrativo o judicial– es válido si no es razonable y son los jueces quienes, toda vez que medie impugnación de parte interesada, deben verificar el cumplimiento de la exigencia. El principio de razonabilidad da por entendido que los intérpretes políticos de la Constitución tienen una ‘gran latitud’ o bien un ‘ancho campo discrecional’ para la elección de los medios que satisfagan las necesidades del país y aumenten la prosperidad del país. Pero con un límite. Si la definición del bien común dada por ellos es razonable, la restricción que establezcan tiene validez; si es irrazonable, los intérpretes judiciales, actuando como ‘guardianes’ deben invalidarla”, OVIHANARTE, JULIO, *Poder político y cambio estructural en la Argentina*, Paidós, 1969, pág. 96.

común de una sociedad en un momento histórico determinado. El logro del bien común se convierte entonces en el patrón con que se juzga y mide la bondad de un gobierno determinado¹⁴. El bien común no se consigue de modo espontáneo, sino que, contando con la vitalidad y espontaneidad propia de las personas y organizaciones sociales, requiere de la lúcida dirección y conducción de la convivencia social por parte de las autoridades públicas¹⁵.

- e) El ideal y proyecto político al que son convocados los integrantes de una comunidad política: toda organización política se estructura y unifica en torno a un determinado “proyecto sugestivo de vida en común”¹⁶, a cuya realización son llamados sus integrantes. Este proyecto a realizar juntamente con los demás ciudadanos no es otra cosa que la formulación del bien común para una comunidad política en un determinado contexto histórico. Es esta convocatoria a realizar el bien común, entendido como un determinado proyecto político, lo que moviliza a los ciudadanos, da cohesión a una Nación y evita la natural tendencia a la fragmentación y dispersión de los individuos, de los grupos sectoriales y de las diversas regiones de un Estado¹⁷.

14. Se hace necesario distinguir siempre entre el bien común en sí y las autoridades y organismos administrativos que tiene a cargo su custodia y promoción. Es más, será siempre oportuno comparar el bien común final o real con el bien común definido por la autoridad pública.

15. “La colaboración no es un proceso natural, la resolución de los conflictos tampoco. Lo uno y lo otro requiere una acción inteligente y responsable. Consiguientemente, aquí entra en juego la dirección, en sus diferentes niveles, como instancia integradora”, RODRÍGUEZ, José María, *Revista del IESE*, Año 1995, n° 58.

16. Cfr. ORTEGA Y GASSET, José, *España invertebrada*, Espasa Calpe, 1977.

17. Señala Abel POSSE que el bien común es “ese mandato aristotélico sin el que la política no tendría sentido para el espíritu occidental”. *El gran viraje*, Argentina, Emecé, 2000, pág. 31.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

- f) El fin de la ley: según la clásica definición de la ley como “orden de razón tendiente al bien común dictada por quien tiene a su cargo el cuidado de la sociedad”¹⁸, el bien común es la finalidad que pretende alcanzar toda norma de alcance general¹⁹. Allí encuentra tanto su norte, como su fuente de legitimidad.
- g) Un componente esencial de la motivación de los actos administrativos y de la fundamentación de las sentencias;
- h) El valor jurídico síntesis: desde el punto de vista de la axiología jurídica, para algunos autores, el bien común representa el valor síntesis e integrador de todo el derecho público y, podríamos decir, de todo el derecho en general²⁰. Como valor jurídico el bien común es el que inspira y moviliza en su accionar a los diversos protagonistas del mundo jurídico y político: constituyentes, legisladores, jueces, poder ejecutivo, funcionarios administrativos, etc. Por otra parte, dado el carácter armonizante y sistemático que debe tener toda interpretación jurídica, y de modo especial la interpretación constitucional²¹, el bien común como valor ju-

18. *Sum. Th.* I-2, q. 94, a. 4) c).

19. “Omnis lex ordinatur ad communem hominum salutem et in tantum obtinet vim et rationem legis”, *Sum. Th.*, I-2, q. 96, a. 6)

20. Señala César ROMERO que el bien común, como valor jurídico constitucional, tiene cenital transcendencia y se torna necesario indagar y penetrar en su sentido entrañable, cfr. *Introducción al Derecho Constitucional*, Víctor P. de Zavalía Editor, 1976, pág. 142. En el mismo sentido, sostiene Néstor P. SAGÜES: “Partimos del concepto de que el valor síntesis, comprensivo de los demás, es el bienestar general o ‘bien común de la Filosofía clásica’, como dijo la Corte Suprema (*Fallos*, 179:113). Ese bien común se integra, efectivamente, con dosis básicas de libertad, justicia, paz, unión, igualdad, seguridad, solidaridad, etcétera, refiriéndose al conjunto de las condiciones de la vida social que permiten la realización del hombre y de la sociedad”, *Elementos de Derecho Constitucional*, Astrea, t. I, pág. 69, 1997.

21. Cfr. entre muchos otros, *Fallos*, 167:121; 181:343; 190:571 y 194:371

EL CONCEPTO DE BIEN COMÚN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL...

rídico ocupa un lugar destacado en la hermenéutica jurídica y constitucional²².

A través del enunciado inicial de estos significados del bien común, queda puesto de manifiesto la considerable importancia de este concepto para la Filosofía Política y la Ciencia Constitucional.

Hemos ya señalado que la perspectiva del bien común lleva implícita en sí una dimensión integradora de los fenómenos político-jurídicos, abarcadora y complementaria de la visión de la comunidad política desde la óptica de los derechos humanos.²³ La perspectiva del bien común considera los bienes que la comunidad política ha de lograr mediante el accionar de todo el cuerpo social bajo la dirección de la autoridad estatal y el modo en que los mismos deben ser compartidos y distribuidos entre todos sus integrantes. Por su parte, la doctrina de los derechos humanos pone el centro de atención en los bienes individuales que han de ser garantizados y promovidos y en la participación en los bienes sociales que le corresponde a cada persona en razón de su particular dignidad. La persona humana es un ser a la vez personal y comunitario y ello se refleja en el modo de

22 Así el art. 5º del Código Civil de Brasil señala: "En la aplicación de la ley, el juez atenderá a los fines sociales a que ella se dirige y a las exigencias del bien común". En el mismo sentido, señala Néstor P. SAGÜES que, en caso de que no fuera posible encontrar una interpretación que armonice las normas y los valores establecidos en nuestra constitución, "el constitucionalista tendrá que optar por la ideología que reputa más legítima, en el caso argentino, a nuestro entender –y continuando las directrices que surgen de los casos Quinteros y Bercaitz–, gira en torno a la primacía del valor bien común, valor clásico del pensamiento cristiano", ob. cit., pág. 209.

23. Nos parece advertir que la perspectiva de los derechos humanos predominan, en cierta medida, los componentes éticos y jurídicos sobre los propiamente políticos, mientras que en el enfoque del bien común ésta última es la dimensión preponderante.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

pensar la vida social: la doctrina de los derechos humanos hace un especial hincapié en la dimensión personal del hombre, mientras que el bien común atiende particularmente a su dimensión social y comunitaria. Vemos necesario profundizar en esta complementariedad de enfoques, brindando una particular atención al análisis político-jurídico realizado desde la perspectiva del bien común²⁴. Ello por varios motivos:

- a) En primer lugar, porque ésta última perspectiva ha sido bastante descuidada en los últimos tiempos por la reflexión política;
- b) En segundo lugar, por ser más real y abarcativa del fenómeno político. Se evitan así los peligros de un falso e irreal individualismo y atomismo social, que desconoce la dimensión social del hombre y separa artificialmente las existencias de las personas humanas y los grupos sociales²⁵. Coincidimos plenamente con Mary Ann Glendon²⁶ cuando señala que las instituciones sociales y políticas se empobrecen y falsean si se las considera única o principalmente desde la perspectiva de los derechos individuales sin considerar principalmente

24. Sin compartir plenamente su postura, podemos advertir esta diversidad de enfoques en la siguiente cita del juez Petracchi: "En el campo de la elección de los medios más adecuados para lograr las finalidades del bien común...el proceso legislativo constituye, sin duda, la vía apta para llegar a decisiones al menos aceptables, en virtud del compromiso, o de la imposición de la mayoría. Pero cuando se trata de precisar el contenido de los derechos humanos fundamentales, adquiere preeminencia el Poder Judicial a cuyos integrantes corresponde desempeñar una de las funciones primordiales de la actividad jurídica de un estado de derecho: garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas frente al Poder del Estado". (*Fallos*, 308:2268).

25. Sostiene SACHERI: "El bien común es la idea clave de todo pensamiento social y político conforme al orden natural", ob. cit., pág. 149.

26. Cfr. *Rights talk*, "The impoverishment of political discourse", The free press, New York, 1991, en especial los caps. V y VI.

EL CONCEPTO DE BIEN COMÚN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL...

los bienes que han de ser alcanzados conjuntamente, sin poner más énfasis en lo que vincula e integra que en lo que aísla²⁷;

- c) En tercer lugar, porque la vigencia efectiva y real de los derechos humanos dependen en buena medida del grado de bien común político alcanzado por una comunidad política²⁸. El bien común es el conjunto de circunstancias que favorece el normal desarrollo de la personalidad humana, es decir, el conjunto de circunstancias que favorece el goce de los derechos humanos. Las guerras, las situaciones de anarquía política, las crisis económicas, la falta de desarrollo integral de una comunidad política, etcétera, tornan muchas veces ilusoria la real vigencia de estos derechos.

Desde la perspectiva del bien común, el respeto a los derechos humanos es una de sus condiciones básicas. Su aseguramiento hace a la buena marcha de la sociedad en cuanto tal y facilita el que la comunidad política alcance sus propios fines. En una adecuada formulación, los derechos humanos no pue-

27. "The intelligent pursuit of private interests already constitutes in itself a certain social order. But the reason why socialism made such deep inroads during the nineteenth century is simply that the liberal model of society failed to meet the minimum requirements of social harmony in the community as a whole", Dupré, Louis, The common good and the open society, en *The review of politics*, Indiana, University of Notre Dame, 1993, vol. 55, pág. 709. Agradecemos al Dr. Ricardo Crespo, quien nos ha facilitado éste y otros trabajos sobre el bien común citados a lo largo de este artículo.

28. "El hombre del pueblo en los Estados Unidos, ha comprendido la influencia que ejerce la prosperidad general sobre su felicidad: esta idea tan simple y sin embargo tan poco conocido por el pueblo. Además, se ha acostumbrado a mirar esa prosperidad como obra suya. En la fortuna pública ve, pues, la suya propia, y trabaja en bien del Estado no sólo por deber o por orgullo, sino me atrevería a decir por codicia", DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, t. I, pág. 223 .

ALFONSO SANTIAGO (h.)

den ser considerados contrarios al bien común, ni importan prerrogativas reconocidas exclusivamente en interés de los individuos y contrapuestos esencialmente al bien público.

Seguiremos en el desarrollo del trabajo el siguiente orden expositivo: en el apartado II analizaremos sintéticamente las diversas visiones antropológicas básicas que inciden en la concepción del bien común; en el apartado III definiremos el bien común y expondremos sus principales características; en el apartado IV intentaremos examinar qué concepto de bien común está presente de modo predominante en nuestro sistema constitucional, examinando para ello las distintas fuentes del derecho constitucional argentino. Por último, en el apartado V extraeremos las conclusiones finales de nuestra investigación.

II. Posturas antropológicas básicas en torno al bien común

La problemática del bien común está íntimamente enraizada en la relación entre el hombre y la sociedad, entre la persona humana y la comunidad política o Estado, cuya dilucidación y estudio ha estado presente en las distintas concepciones antropológicas y éticas que se han formulado en la filosofía occidental.

Las posturas que se adopten con respecto a esta relación entre persona y sociedad, el modo en que se resuelva la dialéctica persona humana-comunidad política, condicionarán y hasta determinarán las soluciones prácticas que se intentarán llevar a cabo en los distintos ámbitos de la actividad social: política, derecho, cultura, economía, etc.

De modo bastante esquemático y sintético, podemos señalar que acerca de la relación entre persona y sociedad política, existen al menos tres visiones alternativas y, de algún modo, enfrentadas entre sí:

EL CONCEPTO DE BIEN COMÚN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL...

- a) el individualismo,
- b) el colectivismo o totalitarismo,
- c) el personalismo solidario.

Desarrollaremos las tesis básicas de cada uno de estas posturas²⁹, para luego analizar más adelante (cfr. apartado IV), cómo ellas han sido recepcionadas en nuestro sistema constitucional.

a) El individualismo parte de una visión atomizada de la vida social. El hombre es un ser aislado, independiente, natural y originariamente “desvinculado” de los demás. Para esta postura lo único que realmente existe y debe ser tenido en cuenta son los individuos singulares. Su existencia se agota fundamentalmente en ellos mismos, sin que la coexistencia con los demás hombres aporte mayores datos a su entidad originaria. Los grupos sociales y el Estado son meras abstracciones conceptuales o nominales que carecen de base real propia: la vida social se reduce a los individuos y a las relaciones que entre cada uno de ellos puedan voluntariamente establecerse. La familia, los grupos sociales y el Estado no serán otra cosa que la mera agregación de individuos singularmente considerados.

La concepción del individualismo está estrechamente unida a la de autonomía moral. El individuo no sólo está “desvinculado” de sus semejantes, sino que está sólo librado a su propia voluntad e intereses, autónomamente configurados por él y sin sujeción a ninguna naturaleza. *“El reconocimiento del individuo como juez supremo de sus fines, es lo que constituye la esencia de la posición individualista”*³⁰.

29. Para profundizar en las posturas antropológicas que sustentan estas tres visiones de la vida social, se puede leer con mucho provecho, Wojtyła, Karol, *Persona y Acción*, Madrid, BAC, 1982, cap. VII, en especial nº 4 y ss.

30. VON HAYEK, Friedrich, *Camino de Servidumbre*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1950, citado por Ricardo CRESPO en *Las crisis de las teorías económicas liberales*, Fundación Banco de Boston, 1998.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

Para esta visión el origen del Estado reside en el pacto social que voluntaria y libremente realizan los individuos, resignando una parte de sus intereses particulares para lograr fundamentalmente una mejor protección de sus restantes prerrogativas³¹.

Según esta doctrina, el bien común social queda únicamente reducido a la protección eficaz de los derechos e intereses individuales³². A esto ha de reducirse el obrar estatal. Los derechos individuales son concebidos como vallas infranqueables en la persecución de los objetivos colectivos o de los otros

31. Numerosos y destacados son los autores que, en mayor o menor medida, adoptan a partir del siglo XVII esta moderna doctrina del contrato social como base de su reflexión social: Locke, Hobbes, Rousseau, Mill, Rawls, Nosick, etcétera. Para analizar los orígenes históricos de la misma, cfr. BARDLEY, J., *The philosophical origins of modern social contract*, Clarendon, Oxford, 1991.

32. "Vidas, libertades y haciendas, lo que yo llamo por el nombre general de propiedad...El grande y principal fin, pues de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno es la preservación de sus propiedades...Una vida cómoda, segura y pacífica de unos con otros, en el disfrute tranquilo de sus bienes propios... Pero aunque los hombres al entrar en sociedad renuncian a la igualdad, a la libertad y al poder ejecutivo que tenían en el estado de naturaleza, poniendo esto en manos de la sociedad misma para que el poder legislativo disponga de ello según lo requiera el bien de la sociedad, esa renuncia es hecha por cada uno con la exclusiva intención de preservarse a sí mismo y de preservar su libertad y su propiedad de una manera mejor, que no puede suponerse que criatura racional alguna cambie su situación con el deseo de ir a peor. Y por eso, el poder de la sociedad o legislatura constituida por ellos, no puede suponerse que vaya más allá de lo que pide el bien común, sino que ha de obligarse a asegurar la propiedad de cada uno, protegiéndolos a todos contra aquellas deficiencias que mencionábamos más arriba y que hacían del estado de naturaleza una situación insegura y difícil", LOCKE, J., *2º Ensayo sobre el gobierno civil*, nn. 123, 124 y 131. En el mismo sentido señala el art. 2º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: "El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión".

hombres³³. Los derechos son ámbitos de dominio, dejados a la completa decisión de los individuos, sin posibilidad de injerencia alguna por parte de la sociedad³⁴. “*La gente tiene derechos e intereses y el gobierno debe respetar los primeros y permitir la búsqueda individualista de los últimos mientras no se violen los derechos fundamentales o se perjudique la unidad nacional*”³⁵.

Hay una oposición entre individuo y Estado, viéndose a este último como una peligrosa amenaza a la libertad individual, como un potencial enemigo al que hay que tener limitado y controlado. La libertad humana es esencialmente ausencia de coacción externa y, por ello, para asegurarla se busca la menor regulación posible de la conducta individual y social.

La lógica consecuencia de esta visión será un Estado mínimo y abstencionista, que en materia económica deja librado casi todo a la libre iniciativa particular y a la acción de las fuerzas

33. “El individualismo limita la participación en la media en que aísla a la persona, que se concibe entonces únicamente como individuo concentrado sobre sí mismo y sobre su propio bien, que se considera también aisladamente del bien de los demás y de la comunidad. El bien del individuo se considera entonces como si estuviera en oposición o contradicción con los demás individuos y su bien. en el mejor de los casos, se considera que implica, esencialmente la autopreservación y la autodefensa”, WOJTYLA, Karol, *Persona y Acción*, Madrid, BAC, 1982, pág. 320.

34. Dos afirmaciones de STUART MILL en su obra *Sobre la libertad* ilustran en parte este pensamiento: “La única libertad que merece este nombre es la de buscar nuestro propio bien a nuestra propia manera, en tanto que no intentemos privar de sus bienes a otros o frenar sus esfuerzos para obtenerla” y “El individuo es soberano sobre sí mismo, sobre su cuerpo y su mente”. Ambas están tomadas de Juan Antonio WIDOW, “Libertad y libre albedrío” en *Razón y libertad*, Madrid, Rialp, 1990, pág. 321 y sigs.

35. LADD, EVERETT CARD, “La constitución como ideología”, *Facetas* n° 79, 1988, pág. 31, citado por Valentín THURY CORNEJO en su tesis doctoral: *Evolución y estado actual de la teoría de la división de poderes: su relación con el papel de los jueces en el sistema democrático*, 1999.

del mercado³⁶, que asume una neutralidad indiferente en los ámbitos culturales y éticos y que deja exclusivamente en manos de la iniciativa individual la resolución de los problemas sociales. El individualismo apuesta a la eficacia social que genera la libertad autónoma y creadora del hombre, cuando ella no está sujeta a las limitaciones, en buena medida paralizantes, causadas por la vinculación y la regulación social. La visión individualista está en la base de algunas posturas extremas de capitalismo económico y de permisivismo cultural y ético que predominan actualmente en algunos ámbitos intelectuales y políticos³⁷.

36. Señala en este sentido COOLEY: "Por importante que sea para la comunidad que los ciudadanos particulares prosperen en sus empresas industriales, no es incumbencia del gobierno ayudarles con sus medios. Los estados ilustrados, al paso que dan a su ciudadanos toda la protección necesaria, han de dejar a cada hombre depender de sus propios esfuerzos para su éxito y prosperidad en los negocios, en la creencia que, procediendo así su propia industria será más ciertamente favorecida y su prosperidad y felicidad más probablemente asegurada" (*On Taxation*, 3ª ed., pág. 206). Esta cita figura en el dictamen del Procurador General José Nicolás Matienzo en el caso Griet Hermanos (*Fallos*, 137:213) (1921), correspondiente a lo que más adelante denominaremos como segunda etapa de la jurisprudencia de la Corte Suprema.

37. Señala MARTÍNEZ BARRERA: "En una profundización analítica más detallada de este eclipse de la noción de bien común...es posible diferenciar, en nuestros días, dos grandes corrientes. Una de ellas está constituida por las doctrinas totalitarias para las cuales el Estado es un todo orgánico, en el cual las personas no tienen más valor que el de simples partes. La otra, más actual, está a su vez constituida por los individualismos, para quienes el todo del Estado se diluye en los individuos; la sociedad no constituye aquí más que un agregado de partes que tienen un valor absoluto. En realidad, en ambos casos se produce una noción antipolítica del bien común: bien privado del todo social en el totalitarismo, y bien privado solamente de las partes en el individualismo. Y es preciso decir que los ataques al bien común provienen hoy más de esta segunda clase de pensamiento que del primero", *El Bien común político y la Filosofía política actual*, Universidad de Navarra, 1994, Anuario Filosófico, n° 27, pág. 343,

También hay en esta visión, una postura contraria a las entidades intermedias. Sólo deben existir jurídica y políticamente el individuo y el Estado. Esta visión contraria a las instituciones intermedias caracterizó a la Revolución Francesa y se puso especialmente de manifiesto en la sanción de la ley Le Chapelier (17-VI-1791)³⁸. Como bien lo señala García de Enterría³⁹ esta concepción trajo aparejado como consecuencia no deseada ni buscada la aparición de la moderna Administración Pública, ya que el Estado absorbió para sí las actividades sociales, como p. ej. la salud y la educación, que antes estaban en cabeza de otras entidades intermedias. Este crecimiento consolidó y aumentó en la práctica el ámbito de poder y de regulación estatal, constituyéndose paradójicamente en una nueva y mayor amenaza a la libertad individual que desde las ideas revolucionarias se trataba de proteger.

b) El colectivismo o totalitarismo⁴⁰ resuelve la dialéctica individuo-Estado, reduciéndola a uno de sus términos. El individuo no es nada más que una parte del Estado, en cuya realidad se disuelve por completo la persona⁴¹. Toda la realidad humana está reducida y absorbida por el Estado como expresa

38. "No es permitido a nadie instar a los ciudadanos a la defensa de intereses intermedios, separándolos de la cosa pública con espíritu de corporación".

39. Cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Civitas, 4ª ed., 1994.

40. El totalitarismo es la forma de colectivismo propia de nuestros tiempos cuando el Estado moderno cuenta con todos los medios técnicos y jurídicos para someter la entera vida de las personas a su dominio y control.

41. "El error fundamental del socialismo es de carácter antropológico. Efectivamente, considera a todo hombre como un simple elemento y una molécula del organismo social, de manera que el bien del individuo se subordina al funcionamiento del mecanismo económico-social. Por otra parte, considera que este mismo bien puede ser alcanzado al margen de su opción autónoma, de su responsabilidad asumida, única y exclusiva, ante el bien o el mal. El hombre queda reducido así a una serie de relaciones sociales, desapareciendo el concepto de persona como sujeto autónomo de decisión moral, que es quien edifica el orden social, mediante tal decisión", *Centesimus Annus*, n. 13

ALFONSO SANTIAGO (h.)

la famosa frase de Mussolini: “Todo en el Estado. Nada contra el Estado. Nada fuera del Estado”⁴², que da el nombre de totalitarismo a esta postura. No hay ámbito humano o social que no quede abarcado íntegramente por el Estado⁴³.

Todo es exclusivamente bien colectivo, razón de Estado, exigencias del sistema, sin que quede espacio para un bien personal diferenciado, que siempre es considerado de modo negativo⁴⁴.

Entre las fuentes intelectuales de esta postura cabe mencionar diferentes doctrinas y autores: Hobbes con su propuesta del *Leviathan* como respuesta a la natural conflictividad humana (*homo lupus hominis*)⁴⁵, Rosseau con su doctrina de la voluntad

42. Un antecedente y germen de esta visión puede verse en la famosa frase de Portalis, uno de los autores del Código Civil francés, cuando señalaba que “cuando el Estado no es todo, el Estado no es nada”.

43. Para una ampliación del concepto de Estado totalitario, se puede consultar, entre otras obras, NEUMANN, F., *El Estado democrático y el Estado totalitario*, Buenos Aires, 1968.

44. “El individualismo ve en el individuo el bien supremo y fundamental, al que se deben subordinar todos los intereses de la comunidad o sociedad, mientras que el totalitarismo objetivo se basa en el principio contrario, y subordina incondicionalmente el individuo a la comunidad o sociedad... El rasgo dominante en el totalitarismo se puede describir como la necesidad de protegerse del individuo, a quien se considera el principal enemigo de la sociedad y del bien común”, WOJTYLA, Karol, *Persona y Acción*, Madrid, BAC, 1982, págs. 319 y 321.

45. “Por obra del arte se crea ese gran Leviathan llamado patrimonio común (*common wealth*) o Estado (*State*), en latín *civitas*, el cual no es otra cosa que un hombre artificial, aunque de estatura y fuerza mayores que las del hombre natural, para cuya protección y defensa ha sido querido. En él, la soberanía es un alma artificial, porque da vida y movimiento a todo el cuerpo; los magistrados y los demás funcionarios con tareas judiciales y ejecutivas son las articulaciones artificiales; la recompensa y el castigo (por medio de los cuales cada juntura y miembro se encuentran unidos a la sed de la soberanía y, por tanto, son impulsados a cumplir sus deberes) son los nervios, ya que éstos tienen la misma función en cuerpo natural”, HOBBS, Th., *Leviathan*, Introducción, 1651.

general que absorbe por completo las decisiones personales⁴⁶ y, particularmente, el pensamiento de Hegel con su consideración del Estado como un estadio de superior entidad ontológica respecto al individuo singularmente considerado⁴⁷, en el contexto de la evolución dialéctica del Espíritu absoluto (Geist). “El individuo pasa mientras que el espíritu permanece. Por eso, es éste el que tiene valor y debe ponerse a su servicio”⁴⁸. El pensamiento colectivista suele negar la libertad humana e “influido por concepciones evolucionistas de carácter biológico o económico, considera que todo el proceso social y la organización de la sociedad están sometidos a un determinismo social y tampoco tiene en cuenta los fines existenciales del hombre, el cual queda por completo subordinado a la sociedad al concebir a esta como un ente autónomo con razón propia: la razón de Estado”⁴⁹.

Es sabido que las doctrinas colectivistas han tenido una marcada importancia en las realidades de los regímenes totalitarios modernos como son el comunismo, el fascismo y el nazismo. El fracaso político de estas expresiones no debe llevar a pensar que la concepción totalitaria, bajo cualquiera de sus formas, ha desaparecido. Por el contrario, está siempre latente y surge y resurge continuamente cada vez que las presuntas exigencias del sistema social se ponen por encima de la dignidad y del bien de las personas que conforman una determinada organización o, cuando para la obtención de presuntos bienes ge-

46. “Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo”, ROUSSEAU, J. J., *El contrato social*, Libro I, cap. 9.

47. Cfr. HEGEL, G., *Fundamentos de la filosofía del Derecho*, en especial el n. 187.

48. BURGOS, Juan Manuel, *El personalismo*, Palabra, 2000, pág. 21.

49. VEDOYA, Luis, *El bien común*, trabajo final presentado en la materia Filosofía del Derecho del Doctorado de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, 1999, pág. 9.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

nerales, se emplean medios que no se compadecen con la dignidad de cada persona humana. Nos parece que las doctrinas funcionalistas sobre el ser y la organización social, el positivismo jurídico y las expresiones extremas del economicismo, constituyen ejemplos de la vigencia de concepciones con rasgos totalitarios, en tanto que anteponen y privilegian las exigencias de un sistema al bien de las personas. Por otra parte, tendrá un sesgo totalitario toda concepción, institución o curso de acción que no se ordene al bien de la persona y más aún si la daña, ejerce violencia contra ella o puede destruir algunas de sus dimensiones constitutivas, en aras de cualquier otro pretendido bien individual o colectivo. Toda utilización del hombre como mero medio o instrumento, cualquier trato degradante o despersonalizante, toda violencia significativa a lo que el hombre es y está llamado a ser, tiene, por tanto, este sesgo totalitario y produce natural reacción y rechazo en el hombre, apenas éste percibe y toma conciencia de su dignidad. La esclavitud, la guerra, la manipulación genética, las esterilizaciones compulsivas, el aborto, la tortura, constituyen claros ejemplos de prácticas que trasuntan una mentalidad de rasgos totalitarios.

c) El personalismo solidario⁵⁰ pretende en su concepción armonizar la persona humana con los grupos sociales y el Estado. La persona humana es inseparable de la sociedad humana en la que vive y se desarrolla. Esta doctrina afirma, en primer lugar, la inigualable dignidad del ser humano, fin en sí misma que nunca puede ser tratado como medio, que es siempre suje-

50. Para una visión actualizada de esta corriente antropológica se puede consultar con provecho las siguientes obras: BURGOS, Juan Manuel, *El personalismo*, Palabra, 2000; AA.VV., *El primado de la persona en la moral contemporánea*, Servicio de Ediciones de la Universidad de Navarra, Pamplona, 1997; WOJTYLA, Karol, *Mi visión del hombre*, Madrid, Palabra, 1997; BUTTIGLIONE, Rocco, *El pensamiento de Karol Wojtyla*, Madrid, Encuentro, 1992.

to y nunca objeto, siempre “alguien” y nunca algo⁵¹. Junto a ello, se proclama el carácter eminentemente social y político de la persona humana, que se manifiesta en la radical insuficiencia humana, en la necesidad de comunicación y complementación de los seres humanos entre sí y en el sentido esponsalicio de su existencia⁵². Vivir para el hombre es convivir con los demás y para los demás⁵³. El hombre es social tanto por indigencia, ya

51. “El ser humano, y en general todo ser racional, existe como fin en sí mismo, no meramente como medio de uso caprichoso de esta o aquella voluntad, sino que debe ser considerado siempre y al mismo tiempo como fin en todas las acciones, tanto las dirigidas hacia sí mismo como hacia otro ser racional. Los seres cuya existencia no depende de nuestra voluntad, sino de la naturaleza, tienen sólo un valor relativo cuando se trata de seres irracionales, y por esto se llaman cosas; pero los seres racionales se denominan personas, por que su naturaleza ya los señala como fines en sí mismo, es decir, como algo que no puede ser usado como medio. Obra de tal modo que trates a la humanidad, tanto en tu persona como en la de cualquier otro, siempre como fin al mismo tiempo y nunca solamente como medio”, KANT, I., *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Madrid, Santillana, 1996, pág. 50. Ver también SPAEMANN, Robert, *Personas, acerca de la distinción entre alguien y algo*, Pamplona, EUNSA, 2000.

52. “Nadie existe sólo para sí, como tampoco por sí solo; cada uno existe por y para los otros, sea intencionadamente o no...Existir para otro, con reciprocidad, casi siempre, constituye todo el comercio de la vida humana. La mujer existe para el hombre, y éste a su vez para la mujer; los padres existen para los hijos; y éstos para aquéllos”, VON IHERING, Rudolf, *El fin en el derecho*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1960, pág. 40, citado por el juez Nazareno en su voto en el caso S.T., del 11-I-2001.

53. “El hombre es naturalmente social, es decir, pertenece a su esencia vivir en sociedad. Que de hecho vive así es innegable. Ahora de lo que se trata de entender por qué y cómo lo hace...Parece completamente impensable e irrealizable una vida humana que no se lleve a cabo en sociedad. Por eso, para entender lo humano es imprescindible entender lo social. El nervio de la visión clásica del hombre es precisamente éste, según las palabras de Aristóteles: “es evidente que la ciudad es una de las cosas naturales y el hombre es por naturaleza un animal político”, YEPES, Ricardo, *Fundamentos de Antropología*, EUNSA, 1997, pág. 241. “Las acciones pueden ser realizadas por las personas

ALFONSO SANTIAGO (h.)

que necesita de los demás para satisfacer sus necesidades, como por plenitud, ya que sólo se realiza acabadamente en la interacción, la comunicación y el servicio a los demás⁵⁴. El actuar junto con los otros no es algo sobreañadido sino plenamente connatural al hombre. Sin embargo, la acción social debe seguir siendo acción de la persona que toma parte en ella sin diluirse en el todo⁵⁵. Como “el obrar sigue al ser”, toda la actuación del

junto con otras personas. La expresión ‘junto con otras personas’ no tiene la precisión necesaria ni describe suficientemente la realidad a que se refiere, pero de momento es la más adecuada, pues llama la atención sobre las diferentes relaciones comunitarias o sociales en que se ven inmersas generalmente las acciones humanas. Naturalmente, esto es, consecuencia directa y natural del hecho de que el hombre vive ‘junto con otros hombres’; en realidad, podemos llegar a decir que existe junto con otros hombres. El sello de la característica comunitaria –o social– está firmemente impresa en la misma existencia”, WOJTYLA, Karol, *Persona y Acción*, Madrid, BAC, 1982, pág. 306.

54. Esta convivencia tiene diversas instancias y grados que expresan las diversas formas de sociabilidad: relaciones familiares, de amistad, jurídicas, políticas, etc. Lo social se da de diversos modos y comprende un género de relaciones y de ámbitos cada uno con su estructura propia; cfr. COPIA, Sergio, *Itinerarios humanos del Derecho*, Eunsa, 1983. De estos modos de sociabilidad el más pleno y propio de la persona es el amor en sus diversas formas, ya que él expresa una máxima comunicación interpersonal. “El hombre-persona es capaz no solamente de compartir la vida de una comunidad, de ser y actuar junto con otros, sino que es también capaz de participar en la humanidad de los demás”, WOJTYLA, Karol, *Persona y Acción*, Madrid, BAC, 1982, pág. 342. Dentro de estas formas de sociabilidad, el derecho pretende básicamente lograr una coexistencia pacífica, armónica y justa dentro del ámbito del bien común de la comunidad política. Este es el grado de sociabilidad que le es propio y lo caracteriza.

55. “El hombre cuando actúa junto con otros hombres, conserva en su actuar el valor personalista de su propia acción y al mismo tiempo tiene parte en la realización y en los resultados de la actuación en comun... La participación representa, por tanto, una propiedad de la misma persona, esa propiedad interna y homogénea que determina que la persona que existe y actúa junto con otros siga existiendo y actuando como persona... La participación es el

hombre, todas sus relaciones, todos sus derechos, tendrán una dimensión social con claras repercusiones sobre sus estructuras básicas.

Esta doctrina enfatiza tanto la dignidad de la persona humana como su intrínseco carácter social y político⁵⁶. La persona es inseparable de la sociedad humana en la que vive y se desarrolla. El hombre, cada persona concreta, es “el principio, sujeto y fin de todas las instituciones sociales”⁵⁷. Sin embargo, como sostiene Santo Tomás: “*el hombre tiene un destino personal más allá de la comunidad política a la que no pertenece según todo él y según todo lo suyo*”⁵⁸.

factor que determina el valor personalista de toda cooperación. La forma de cooperación, más exactamente, de actuación junto con otros en que no se da el elemento de participación, priva a las acciones de la persona de su valor personalista”, WOJTYŁA, Karol, *Persona y Acción*, Madrid, BAC, 1982, págs. 314, 315 y 316.

56. En algún sentido, podemos decir que en la visión solidarista, conviven integrados dentro en cada persona humana el *homo economicus* y el *zoon politikon*. El *homo economicus* refleja la tendencia a la búsqueda del interés propio y del bien personal presente en todo hombre. El *zoon politikon* manifiesta otra tendencia, también real y presente en todos los hombres, de preocupación e interés por los demás, por la suerte del grupo, por el bienestar de la comunidad que integra, por lo que ocurre en el Estado. Esas dos dimensiones presentes en el hombre estructuran y ordenan la vida social (cfr. GRONDONA, Mariano, *La Argentina como vocación*, Planeta, 1995, pág. 31 y sigs.). Cada Estado necesitará contar con un número suficientes de personas para el ejercicio de sus funciones públicas para las que se exige que la dimensión del *zoon politikon* predomine sobre la propia del *homo economicus*. Una comunidad no será viable o sufrirá graves dificultades en su funcionamiento, si sus integrantes no tienen un grado de desarrollo adecuado de la dimensión de *zoon politikon* o no cuenta con el número suficiente de personas en los cuales ella sea predominante.

57. Constitución apostólica *Gaudium et Spes*, n. 25.1 del Concilio Vaticano II.

58. Cfr. *S. Th.* 1-2, q. 96 a. 4c.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

La persona vive y necesita de la comunidad política, pero sin quedar absorbida por la misma⁵⁹. Por una parte, el Estado está al servicio de la persona y el bien común se determina por las necesidades existenciales que experimenta el hombre y los grupos sociales. Por otra parte, ciertos ámbitos de bienes personales deben ceder frente a las justas exigencias del bien común. Esto hace que los fines de la persona humana y del Estado sean bajo cierto aspecto interdependientes. Bien lo describe Goane cuando señala: *“afirmar que las personas singulares están ordenadas a la comunidad—en razón de la primacía del bien común sobre los bienes individuales—significa que aquéllas deben tender a la promoción y búsqueda de ese bien común, porque sólo en él y a través de él han de conseguir su propio bien y perfección personal. El Estado es en y para la persona singular, pero ésta se perfecciona en y por la sociedad política”*⁶⁰.

La persona humana tiene prioridad y primacía ontológica sobre la comunidad, pero ella está plenamente inserta en el sistema social y en el proceso histórico que le es propio⁶¹. Afir-

59. “El individualismo es algo más que una simple apelación al egoísmo: detrás se esconde el grito del hombre que quiere ser reconocido y existir como persona. En el fondo, es un rechazo de la colectividad. En una colectividad somos un número dentro de un rebaño y existimos en la medida en que anulamos a los demás. Pero colectividad y comunidad se oponen. La colectividad aplasta, la comunión hace vivir... En la comunidad las personas son reconocidas tal como son, diferentes, complementarias”, BLAQUIÈRE, Georgette, *Aceprensa* 106/96.

60. *Estado, bien común e interés público*, ponencia para las Jornadas sobre el Derecho Administrativo Hoy, organizadas por la Universidad Austral y publicada por la Revista Régimen de la Administración Pública, Buenos Aires, 1996.

61. “El hombre del pueblo en los Estados Unidos, ha comprendido la influencia que ejerce la prosperidad general sobre su felicidad: esta idea tan simple y sin embargo tan poco conocida por el pueblo. Además, se ha acostumbrado a mirar esa prosperidad como obra suya. En la fortuna pública, pues, la suya propia, y trabaja en bien del Estado no sólo por deber o por orgullo, sino me atrevería a decir por codicia”. DE TOCQUEVILLE, Alexis. *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, t. I, pág. 223.

mar la singularidad y dignidad de la persona humana no lleva a negar ni desconocer la realidad de su inserción en un sistema social y en un proceso histórico de notoria complejidad⁶². El hombre es un absoluto sólo bajo algunos aspectos esenciales.

La sociabilidad no debe ahogar ni asfixiar la libertad y la espontaneidad personal sino encauzar y responsabilizar la actuación de las personas singulares⁶³. Una excesiva regulación o coacción externa afectaría el natural despliegue de la persona humana, dotada simultánea e intrínsecamente de un gran potencial interior y de vínculos naturales con otras personas y realidades que la mueven desde dentro⁶⁴. Ello no significa restar valor a la trascendente función que le corresponde a la

62. "Especialmente hoy día, la doctrina social mira la hombre inserto en la compleja trama de relaciones de la sociedad moderna", *Centesimus Annus*, n. 54

63. "No sólo no es lícito desatender desde el punto de vista ético la naturaleza del hombre que ha sido creado para la libertad, sino que esto ni siquiera es posible en la práctica. Donde la sociedad se organiza reduciendo de manera arbitraria o incluso eliminando del ámbito en que se ejercita legítimamente la libertad, el resultado es la desorganización y la decadencia progresiva de la vida social", *Centesimus Annus*, n. 25.

64. "El hombre tiende hacia el bien, pero es también capaz de mal; puede trascender su interés inmediato y, sin embargo, permanece vinculado él. El orden moral será tanto más sólido cuanto más tengan en consideración este hecho y no oponga el interés personal al de la sociedad en su conjunto, sino que busque más bien los modos de su fructuosa coordinación... De hecho donde el interés individual es suprimido violentamente queda sustituido por un oneroso y opresivo sistema de control burocrático que esteriliza toda iniciativa y creatividad. Cuando los hombres se creen en posesión del secreto de una organización social perfecta que haga imposible el mal, piensan también que pueden usar todos los medios, incluso la violencia o la mentira, para realizarla. La política se convierte entonces en una religión secular que cree ilusamente que puede construir el paraíso en este mundo. De ahí que cualquier sociedad política, que tiene su propia autonomía y sus propias leyes, nunca podrá confundirse con el Reino de Dios", JUAN PABLO II, *Centesimus Annus*, n. 25.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

autoridad pública en la armonización de la convivencia y en la corrección de algunos impulsos y actuaciones de carácter antisocial⁶⁵.

Hay en el personalismo solidario una visión realista de la vida social que abarca a cada persona, a los muy diversos y variados grupos sociales⁶⁶, unos de carácter necesario (p. ej. la familia) y otros de carácter voluntario (p. ej. un partido político, una agrupación gremial, un centro educativo, etc.), para finalizar en el Estado, concebido como unidad total de orden y de fin orientada al servicio de la realización completa de la persona humana y de los grupos sociales inferiores. Se reconoce tanto el pluralismo y diversidad social como la necesidad de organicidad y unidad que haga posible la vida en común⁶⁷.

65. Así en relación al mundo económico puede señalarse que "hay que establecer que la economía debe ser obra, ante todo, de la iniciativa privada de los individuos, ya actúen éstos por sí solos, ya se asocien entre sí de múltiples maneras para procurar sus intereses comunes. Sin embargo,...es necesaria también la presencia activa del poder civil en esa materia, a fin de garantizar, como es debido, una producción creciente que promueva el progreso social y redunde en beneficio de todos los ciudadanos", JUAN XIII, *Mater et Magistra*, 1961.

66. "La sociabilidad del hombre no se agota en el Estado, sino que se realiza en diversos grupos intermedios, comenzando por la familia y siguiendo por los grupos económicos, sociales, políticos y culturales, los cuales, como provienen de la misma naturaleza humana, tiene su propia autonomía, sin salirse del ámbito del bien común. Es a esto al que he llamado subjetividad de la sociedad, la cual, junto con la subjetividad del individuo, ha sido anulada por el socialismo real ...Además de la familia, desarrollan también funciones primarias y ponen en marcha estructuras específicas de solidaridad oras sociedades intermedias. Efectivamente, éstas maduran como verdaderas comunidades de personas y refuerzan el tejido social, impidiendo que caiga en el anonimato y en una masificación impersonal, bastante frecuente por desgracia en la sociedad moderna. En medio de esa múltiple interacción de las relaciones vive la persona y crece la subjetividad de la sociedad", JUAN PABLO II, *Centesimus Annus*, 13 y 49.

67. "El país es un todo en que, además de personas, hay grupo y sectores cuyos integrantes están ligados por los vínculos profundos y vitales que sur-

El bien común es algo que todos, desde sus diversas posiciones y situaciones sociales, contribuyen a formar y que todos están llamados a disfrutar con

una relativa igualdad real⁶⁸. La sociedad, en cuanto tal, será tanto mejor cuánto logre que este disfrute de los bienes sociales sea efectivo para todos sus integrantes y cuanto más estrechos sean los lazos de solidaridad que surjan entre ellos. El concepto

de bien común parte de la verdad evidente de que compartimos parte importante de nuestra vida con los demás. No somos existencias aisladas, compartimos, tomamos parte juntamente con otras personas en muchas de las realidades que no se podrían explicar sin esta dimensión social. No sólo somos lo que somos individualmente, sino que parte de nuestro ser está dado en alguna medida por los vínculos que tenemos y establecemos con

Desde la perspectiva del bien común, el respeto a los derechos humanos es una de sus condiciones básicas.

gen de una 'intrínseca sociabilidad' y de comunes intereses. Negarlo, por empecinado aferramiento a los viejos dogmas, carece de sentido... Los cuerpos menores deben ser jurídicamente reconocidos, ante todo, porque existen y porque cuando las ficciones jurídicas se prolongan más allá de las circunstancias concretas e históricas que eventualmente las motivaron suelen conducir a riesgosos conflictos. Por otra parte, como ya lo había percibido del fino talento político de Tocqueville, la expansión de las organizaciones situadas entre el hombre y el Estado representa uno de los más seguros resguardos de la democracia", OYHANARTE, Julio, *La institucionalización de los cuerpos intermedios*, ED, 50-292.

68. "El bien común político... no es tanto algo que se posee y reparte sino un bien moral que todos contribuyen a realizar cotidianamente y del cual todos participan y disfrutan en común. Su concreción requiere la coordinación de todos los esfuerzos y actividades del grupo social, bajo la conducción del Estado en su misión esencial de gestor o procurador del bien común", SACHERI, Carlos, ob. cit., pág. 151.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

los demás. Cada persona que integra la comunidad política no disfruta únicamente de los bienes que individualmente posee, sino también de las condiciones de vida que comparte con los demás integrantes de su comunidad (seguridad, medio ambiente, equidad social, etcétera).

El bien común es diferente y mucho más que la suma de bienes individuales, como un cuadro es mucho más que la suma de las figuras y colores que lo forman. Lo social adquiere una entidad y consistencia propia, hay una real unidad moral y de sentido, que hace que el conjunto sea bastante más que la mera suma de sus integrantes. El conjunto potencia lo particular, en un enriquecimiento recíproco contrario a todo uniformismo u homogeneización social. Por su propia naturaleza, material o inmaterial, hay bienes que principalmente se reparten (ej. los alimentos, la vivienda, la propiedad de la tierra, etcétera) y otros que en cambio fundamentalmente se comparten con los demás (la paz, la seguridad, el conocimiento, la cultura, etcétera).

Hay dos criterios que vertebran y estructuran las relaciones entre las personas, los grupos sociales y el gobierno: los principios de solidaridad y de subsidiariedad. Por el primero, las personas y grupos colaboran de acuerdo a sus posibilidades y bajo la guía del gobierno en la obtención del bien común y todos ellos comparten los beneficios del mismo. El segundo principio, el de subsidiariedad, tiene un doble contenido. Por una parte, los niveles superiores de la organización social deben respetar el ámbito de autonomía propio de las personas y grupos⁶⁹, crean-

69. "Al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado asistencial provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con enorme crecimiento de los gastos. Efectivamente, parece que conoce mejor las necesidades y logra satisfacerlas de modo más adecuado quien está próximo a ellas o quien está cerca del necesitado", *Centesimus Annus*, n. 48.

do las condiciones y colaborando con ellos para que puedan cumplir sus funciones propias. Por otra parte, los niveles superiores (grupos sociales y gobierno) deben suplir a los inferiores (personas y grupos sociales menores) cuando ellos no pueden cumplir con una determinada actividad o cometido concreto: p. ej. en materia educativa⁷⁰. La armonización de estos dos principios es de vital importancia para el efectivo logro del bien común⁷¹.

Dentro del marco general del personalismo solidario caben diversas concepciones sobre el modo de equilibrar y armonizar lo personal y lo social de acuerdo a los diversos contextos históricos y culturales de cada Estado.

70. "Es injusto a la vez y más perjudicial y perturbador todavía del orden, abocar a una sociedad mayor y más elevada, a lo que pueden hacer y ejecutar comunidades menores e inferiores. Toda intervención de la sociedad debe por su naturaleza prestar auxilio a los miembros del cuerpo social, nunca absorberlos y destruirlos. Conviene que la autoridad pública deje a las asociaciones inferiores resolver por sí mismas los problemas y asuntos de menor importancia, pues de otro modo le serían de grandísimo impedimento para cumplir con la debida libertad, energía y eficacia lo que a ella sólo compete y que sólo ella puede realizar... Cuanto más vigorosamente reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, quedando en pie este principio de la función supletoria del Estado, tanto más firme será la autoridad y el poder social, y tanto más próspera y feliz la condición del Estado", Pío XI, Encíclica *Quadragesimo Anno*, cap. II, 193

71 "Un gobierno que no es este macro-gobierno que ha ido creciendo fácticamente, desordenadamente, mucho más allá de lo previsto y que hoy existe ante nosotros —o sobre nosotros— y en gran medida nos abrumba y nos frustra, pues, por haberse apoderado de muchas actividades que deberían serle ajenas, desempeña mal las que le son propias y, por eso fracasa en el ejercicio de su misión más elevada, que es la de custodio y aun propulsor del bien común nacional, concreto e histórico", OYHANARTE, Julio, "Acerca de la Reforma Constitucional", *Todo es historia*, Suplemento Especial, diciembre de 1989, pág. 5.

III. Concepto y características del bien común

Una vez expuestas las tres visiones sobre la relación entre el hombre y la sociedad, estamos ahora en mejores condiciones de definir y desarrollar el concepto de bien común que adoptaremos y que se identifica con el que sostiene la visión solidarista. El bien común es de aquellas realidades de relativa fácil percepción pero, por su riqueza y complejidad, de difícil conceptualización y descripción.

a) Concepto de bien común

Podemos definir al bien común político como el conjunto de condiciones materiales y espirituales, de muy variado contenido (políticas, sociales, económicas, culturales y educativas, urbanísticas y ambientales, etcétera), que favorecen el normal y pleno desarrollo de la persona humana y de los grupos que integran la sociedad política y que han de ser creadas por y para todos y cada uno de sus integrantes, bajo el lúcido y limitado gobierno de la autoridad pública.

De modo análogo a como una semilla necesita de determinadas condiciones ambientales para desarrollar todo su potencial, el hombre y los grupos sociales requieren de ciertas condiciones para desplegar las enormes posibilidades encerradas en la naturaleza humana, especialmente a través de su accionar conjunto y concertado con las demás personas. Sin embargo, al menos dos elementos diferencian el entorno natural del humano: éste último, a diferencia del primero, es en parte configurado por la propia acción libre del hombre y, en segundo lugar, su contenido, teniendo cierta continuidad, varía notablemente a lo largo del tiempo: es esencialmente histórico y, por lo tanto, tiene un dinamismo claramente mayor al del entorno natural.

El análisis de los propios términos de la expresión bien común político nos puede ayudar a ilustrar su realidad. Bien es todo aquello que es apetecido y buscado⁷² porque satisface una necesidad y contribuye a la perfección de un determinado sujeto, quien tiende naturalmente a conseguirlo para completar su ser siempre inacabado⁷³; común hace referencia a lo que por su naturaleza no puede ser alcanzado ni se agota perteneciendo a un solo individuo, sino que es obtenido y compartido por todos o parte de los integrantes de un grupo⁷⁴. Por último, político hace referencia al Estado, por oposición a otras organizaciones menores en las que también cabe hablar de un bien común⁷⁵. De este modo, el bien común político, como concepto sintético, alude a los bienes que satisfacen las necesida-

72. El bien siempre tiene en la metafísica realista sentido de finalidad. "Todo Estado es una sociedad. El principio de toda sociedad es la esperanza de un bien, puesto que todas las acciones humanas tienen en vista algún bien. Si pues todas las sociedades tienden a un bien determinado, aquella que es soberana entre todas, al encerrar dentro de sí a todas las demás, tiende también al bien que es el más alto de todos. Esa sociedad, el Estado, es la sociedad política". ARISTÓTELES, *Pol. I*, 1-1252 a.

73. "El bien común corresponde exactamente, en la vida y actividad de los grupos sociales, al bien privado en la vida y actividad ética de la persona singular, con funciones enteramente equivalentes", URDANOZ, Leófilo, *El bien común según Santo Tomás*, Apéndice II al t. VIII, Madrid, BAC, pág. 757, citado por GOANE, René, ob. cit., pág. 40.

74. "¿En qué consiste la diferencia entre el bien llamado individual, particular o singular, del bien llamado común? Se trata de una diferencia de naturaleza pues hay bienes que son individuales por su propia naturaleza y otros que son comunes en sí mismos. En otras palabras, algunos no pueden ser poseídos y participados más que por una sola persona, mientras otros son apropiables y participables por muchas personas, en forma ilimitada", SACHERI, Carlos, ob. cit., pág. 150

75. El término bien común es análogo y puede ser predicado de diversas realidades. Así puede hablarse de un bien común grupal y de un bien común político, de un bien común nacional y de un bien común internacional, de un bien común temporal y de un bien común sobrenatural, etcétera.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

des que experimentan las personas y grupos humanos en su vida en común, en el marco de la comunidad política.

Toda organización (la familia, una empresa, un club, una asociación civil, un sindicato, un partido político, etcétera, tiene su propio bien común y al acercarnos a ellas podemos percibir, a través de diversos indicadores, el grado de bien común que han alcanzado: la calidad de su organización interna, el grado de cumplimiento de su misión específica, su unidad e integración, su vitalidad y capacidad de adaptación, progreso y aprendizaje, el grado de satisfacción que brinda a sus integrantes, etcétera. El grado de bien común alcanzado habla de la madurez y perfección que una organización en cuanto tal ha adquirido. El se manifiesta en una serie de factores tangibles e intangibles en su mayor parte, que conforman el bien común social de cada organización y que también es posible reconocer en la "organización de las organizaciones" que es el Estado. En él alcanza su máxima expresión el bien común temporal ya que el Estado, en su compleja composición, integra a todas las personas y a cada una de las organizaciones menores posibilitando su mejor despliegue.

Desde el punto de vista del personalismo solidario, una comunidad política será tanto más perfecta cuanto mejor sea la calidad y eficiencia de su sistema institucional, administrativo, económico, social, cultural y educativo; cuanto más integrada esté y mejor asegure un mínimo de igualdad de oportunidades para sus ciudadanos; cuanto más permita, facilite y promueva el despliegue de la acción creativa de sus integrantes, tanto individualmente como en colaboración de unos con otros; cuanto más se respete en todas sus acciones y en su ordenamiento jurídico la dignidad de la persona humana; cuanto más fluida sea la colaboración, el intercambio y la interacción con otras comunidades similares; cuanto mayores sean las virtudes personales de su miembros. Estos son algunos de los parámetros propios con los que se debe apreciar y juzgar la calidad de una determinada organización política.

b) Características del bien común

Quisiéramos remarcar las siguientes características del bien común político:

Carácter fundante y necesario: el bien común es “el fin de toda sociedad política y también su principio constitutivo”⁷⁶. La realidad y la noción de bien común resultan inevitables e insoslayables toda vez que se da la vida en común. La política y el derecho no pueden realizarse ni ser pensados sin que él esté presente.

Carácter ministerial y personalista: desde su propia definición se advierte que el bien común, si bien es causa final del Estado, no es un fin en sí mismo, sino que tiene razón de medio. Está orientado al servicio de la persona humana⁷⁷ y de los grupos sociales que integran la sociedad. Hay unos medios determinados (las condiciones materiales y espirituales) dirigidos a un fin específico: el servicio a la persona humana y a las entidades intermedias. No cabe una razón de Estado desligada del servicio a la persona. Ya hemos señalado la necesaria interdependencia entre los fines del Estado y de la persona humana. “El bien común lejos de anular o limitar al ser humano y su fin personal, los plenifica, es personalizante”⁷⁸.

Carácter ético: el bien común busca la mejora y perfección de la sociedad en cuanto tal y de cada uno de sus integrantes y para conseguirlo genuinamente sólo son posibles la utilización

76. POSSENTI, Vittorio. *Las sociedades liberales en la encrucijada*, Barcelona, Eiuinsa, 1997, pág. 60.

77. “Toda comunidad de actuación, o toda cooperación humana, debería ser orientada de forma que hiciera posible que la persona que permanece dentro de su órbita se autorrealice mediante la participación”, WOJTYLA, K., ob. cit., pág. 318.

78. DE CUNTO, Aldo, *La pena de muerte y el bien común*, ED, 146-614, con cita de QUINTÁS, Avelino, *Analisi del bene comune*, Roma, Bulzoni, 1988, pág. 156.

de medios que sean conformes a la dignidad de la persona humana. Tanto literal como conceptualmente la noción de bien común nos remite a una consideración ética: qué es lo bueno y cómo ha de hacerse⁷⁹. Por tanto, el bien común está transido de eticidad tanto en cuanto a los fines como en cuanto a los medios a utilizar. La autoridad pública no podrá buscar cualquier fin ni cualquier medio en su consecución⁸⁰. Junto a ello, el contenido del bien común estará íntimamente relacionado con lo que se considere qué es el bien de la persona humana: “Dime qué concepto de bien personal tienes, y te diré cual es el concepto de bien común que vas a proponer.”⁸¹.

- Carácter cultural: para encuadrar debidamente el concepto de bien común es necesario partir de la siguiente realidad

79. “The acceptance of the idea of common good presupposes a minimum agreement on what is intrinsically good, and this itself rest on the presence of a certain amount of virtue among the citizens”, DUPRÉ, Louis, ob. cit., pág. 711. En el mismo sentido: “Para establecer un orden de convivencia razonable en el que se pueda vivir, el Estado precisa un mínimo de verdad y de conocimiento del bien que no se puede someter a manipulación. Sin él se degrada, como dice San Agustín, al nivel de una banda de malhechores que funciona, pues tanto aquél como ésta se definen funcionalmente, y no por la justicia, que es buena para todos”, RATZINGER, Joseph, ob. cit., pág. 103.

80. En una postura contraria, puede mencionarse la clásica afirmación de Nicolás Machiavello: “Muchos han imaginado repúblicas y principados que nunca hemos podido ver, ni de los que nos han llegado noticias, porque es tanta la diferencia entre como se vive y como se debería vivir, que quien deja de considerar lo que se hace por lo que se debería hacer es conducido a la ruina más que a su preservación: porque un hombre que quiera hacer en todos los ámbitos de su profesión de bueno, es inevitable que vaya a la ruina a causa de los muchos que no son buenos. De aquí que sea necesario para el príncipe, si quiere mantenerse, aprender la ciencia de no ser bueno, y utilizarla o no utilizarla según lo imponga la necesidad”, MACHIAVELLO, Nicolás (1469-1527), *El Príncipe* (escrito en 1513 y publicado en 1532), cap. 15.

81. “El concepto de prosperidad se nos escurrirá entre las manos hasta que no entendamos la naturaleza humana”, en KOTTER, J., *Matshushita Leadership*, The Free press, Nueva York, 1997.

EL CONCEPTO DE BIEN COMÚN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL...

antropológica: el hombre, cada persona humana, es un ser inacabado, intrínsecamente llamado a completar mediante su acción inteligente y libre su propio ser y a mejorar y transformar, junto con los demás hombres, el mundo que lo circunda y contribuir así activamente en la construcción de la comunidad política. En el cumplimiento de esta tarea es mucho lo que le viene dado, pero es mucho más lo que está llamado a realizar creativamente, interactuando con los demás hombres y siguiendo las exigencias ontológicas de la misma realidad sobre la que actúa. Esa tarea mediante la que el hombre completa la creación se llama en sentido amplio cultura. El hombre es, por tanto, un ser social, político, cultural e histórico que mediante su acción debe desarrollar su vocación de cocreador, de un ser que está llamado a completar y llevar a una perfección la obra inacabada de la creación. La realización del bien común vincula las dimensiones cultural y política de la persona humana. Esta unión se concreta en la participación de todo hombre en la construcción de la sociedad estatal en la que está inserto.

Carácter histórico y dinámico: las condiciones materiales y espirituales que conforman el bien común, teniendo ciertos contenidos permanentes, no son plenamente idénticas en el tiempo y el espacio, sino que están marcadamente sujetas al dinamismo histórico. Cada época plantea nuevos desafíos comunitarios o pone énfasis particulares en algunos de los bienes que conforman el bien común: se mantiene el concepto y ciertas exigencias fundamentales, pero varía en buena medida el contenido y las modalidades en que lo permanente se manifiesta y concreta⁸². Por otra parte, lo que se sostiene

82. "La autoridad pública...debe procurar el bien común concebido de manera dinámica...El bien común...por lo que toca a sus exigencias concretas, está sometido a los cambios incesantes del tiempo", Constitución *Gaudium et Spes* del Conc. Vaticano II, nn. 74 y 78.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

que integra en concreto el bien común de un determinado tiempo no está al margen de las ideas culturales, políticas y económicas predominantes en cada época. En parte el bien común es modelado por la historia y por ende, es variable en el tiempo. Podemos, por tanto, señalar que, aunque el bien común tiene un carácter objetivo, es a la vez relativo ya que en buena parte depende de las condiciones espacio-temporales⁸³.

El bien común experimenta un permanente proceso de cambio y evolución, de construcción y ruptura, que demanda permanentes nuevas respuestas de la sociedad y de la autoridad pública ante los nuevos desafíos que la realidad histórica plantea de modo continuo⁸⁴. Para no perderse en abstracciones inútiles y esterilizantes, el bien común que principalmente debe interesar al constitucionalista y al gobernante es el bien común situado, lo que ese concepto significa aquí y ahora, en un país y en un tiempo determinado. Por otra parte, podemos afirmar que la propia reflexión sobre el bien común además de reflejarlo y conceptualizarlo, influye decisivamente en su configuración: de cómo en cada época se piense el bien común, dependerá en parte su realización efec-

83. "A major problem with the traditional presentation of the common good is that it appears as a fixed concept, unmovable by the dynamic changes of human existence. It is, of course, true enough that the basic objective -to enable the person to attain the fullness of life which only life in political community can grant- remains a constant. But that objective is empty until concretize it in historical, time-bound goals. The common good ought to reflect the every active choices of free individuals, which it grounds, guides, and restricts", DUPRÉ, L., ob. cit., pág. 710.

84. "Los jueces actualizadores...perciben la dirección hacia adelante de los acontecimientos, aceptan como propias las valoraciones dominantes en su tiempo y ... actúan con lealtad al bien común nacional contemporáneo que es siempre objetivo y variable", OYHANARTE, Julio, "Historia del Poder Judicial", *Todo es Historia*, n. 61.

tiva. A cada época histórica podemos decir que le corresponde un cierto modo diferente de pensar y de realizar el bien común con sus aciertos, limitaciones y errores. Desde un tiempo a esta parte, se ha intentado puede sintetizar y expresar el contenido del bien común como el desarrollo de todos los hombres y de todo el hombre, en todas sus dimensiones⁸⁵.

A su vez, la experiencia histórica ofrece un buen muestrario de buenas y malas prácticas políticas que favorecen o dificultan el logro del bien común político y desde este punto de vista, la Historia también es, en la determinación del bien común, “testigo de los tiempos, luz de la verdad, fuente de memoria y maestra de la vida”.

Por otra parte, el bien común tiene también una dimensión histórica, en cuanto pone en relación a diversas generaciones: la comunidad política perdura en el tiempo, recibe una herencia del pasado y se proyecta hacia el futuro creando vínculos de carácter intergeneracional⁸⁶.

Carácter unitario y estructural: señala Millán Puelles: “el bien común posee una verdadera estructura, de suerte que los elementos que la integran deben ser concebidos como partes de una unidad superior, que es la que de veras constituye el bien de la sociedad en cuanto tal”⁸⁷. Más allá que se

85. “Entendemos por desarrollo una empresa colectiva cuya finalidad es lograr el más amplio desenvolvimiento de las potencias espirituales y creadoras del hombre, en un marco de bienestar y progreso. La idea de desarrollo, por lo tanto no debe verse a través de una perspectiva unilateral que atienda solamente a los aspectos de orden técnico o económico”. OYHANARTE, Julio, *Poder político y cambio estructural en la Argentina*, Paidós, 1969, pág. 19.

86. El mundo “cambia con cada generación porque la anterior ha hecho algo en el mundo, lo ha dejado más o menos distinto de cómo lo encontró”, ORTEGA Y GASSET, José, “En torno a Galileo”, Madrid, *Revista de Occidente*, 1959, pág. 49.

87. MILLÁN PUELLES, A., “Voz Bien Común”, *Gran Enciclopedia Rialp*, 1981.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

puedan diferenciar sus diversos elementos, el bien común no es una mera suma de bienes parciales, sino que todos los aspectos del bien común se integran en una estructura unitaria. Estos aspectos han de estar concatenados, equilibrados y armonizados de modo tal que pueda hablarse de un único bien común. Cualquier desmedido énfasis en algún aspecto parcial del bien común que desconozca, desatienda o perjudique las justas exigencias de otros ámbitos, lesiona gravemente el bien común. El implica la mejora global y conjunta de la sociedad en cuanto tal, de todos y cada uno de sus integrantes y de su propia estructura organización social.

La experiencia histórica enseña que un núcleo esencial del bien común político está dado por el logro, mediante la existencia de una autoridad común, de una organización social mínimamente estable que facilite la integración y la participación de todas las personas en la empresa común⁸⁸. Asegurar una adecuada organización social es lo que permitirá el logro de los demás bienes que integran el bien común y, es, desde cierto punto de vista, el bien por excelencia que debe asegurarse⁸⁹. La existencia de una organización estable y consolidada da previsibilidad a las relaciones sociales y favorece el despliegue de las enormes posibilidades personales y grupales. En sentido contrario, la anarquía o inexistencia de una autoridad común estable es lo que desintegra al grupo social y más dificulta el logro del bien común.

88. La historia de la organización constitucional americana, que mediante la sanción de una constitución y la creación de un Estado federal integró en una unidad las trece colonias americanas y puso en marcha un proceso de gradual y progresivo desarrollo, es un claro ejemplo de lo que aquí afirmamos. También lo es nuestro proceso de organización constitucional llevado a cabo en la segunda mitad del siglo pasado.

89. Aquí radica la vital importancia que para un Estado tiene su constitución, entendida como la organización política fundamental; cfr. *La Corte Suprema y el control político*, ob. cit., pág. 60.

Carácter espontáneo y, a la vez, arquitectónico: el bien común es a la vez fruto de la espontaneidad y del dinamismo personal y social, como de la previsión configuradora de los pensadores y gobernantes. La realidad social y política es generadora de hechos y procesos cuyo control y previsión escapan en buena medida al dominio de los dirigentes sociales. Sin embargo, este dinamismo irrefrenable no puede ser dejado librado a sus propias fuerzas, sino que debe ser lucidamente encausado y dirigido hacia los objetivos sociales que se consideren más valiosos y acordes a la dignidad de persona humana. Por ello, se habla del carácter arquitectónico del bien común, ya que el no es un fruto que se consiga espontáneamente sino que requiere de una inteligencia que ordene y modele la cooperación social. El gobernante, como el buen arquitecto, ha de tener el plan general de disposición de las cosas para desarrollar un proyecto global, procurando colocar cada elemento en su sitio adecuado, aunque no sea el quien directamente atienda y ejecute las diversas operaciones que integran la actividad social.

Carácter perfectible y gradual: el bien común es una realidad que nunca se alcanza plenamente: siempre se puede aspirar a mejores condiciones de la vida social. En el dinamismo propio del bien común, cabe la posibilidad de ir ascendiendo gradualmente de bienes básicos (p. ej.: existencia de una autoridad pública, aseguramiento de la paz interior y exterior, etcétera), a bienes intermedios (p.ej.: estabilidad institucional, participación de los ciudadanos, estabilidad económica, justa distribución de la riqueza, niveles educativos y sanitarios básicos, etcétera) y, finalmente a algunos que podríamos considerar más elevados (crecimiento económico sostenido, régimen integral de seguridad social, desarrollo tecnológico avanzado, etcétera). Esta gradualidad del bien común no está exenta de la posibilidad de retrocesos, tanto

ALFONSO SANTIAGO (h.)

- absolutos como relativos, en el efectivo logro de estos bienes parciales que integran el bien común.
- Carácter jurídico y dikeológico: el bien común no sólo hace referencia a bienes que pueden ser logrados y compartidos por una comunidad de personas sino que, en virtud de la justicia distributiva y legal, deben serlo. Su propia realidad tiene implícita una dimensión jurídica. La existencia del bien común plantea de modo inmediato la exigencia de su juridicidad: no puede haber bien común sin que surjan con respecto a él derechos y obligaciones de las personas que conforman el grupo social⁹⁰.
 - Carácter problemático y conflictivo: la natural conflictividad humana, la escasez de los bienes, la desordenada y a veces desenfrenada tendencia humana a buscar a toda costa el propio interés individual o sectorial, la posibilidad de la utilización de los bienes para fines alternativos y las diversas concepciones acerca de lo bueno, son entre otras, algunas de las causas del carácter conflictivo y problemático de la determinación y la gestión del bien común. Por ello, para la viabilidad de una comunidad política, se requiere el establecimiento de algunos acuerdos fundamentales (*agreements on fundamentals*), tanto sobre los contenidos básicos de fondo como sobre los procedimientos para la toma de decisiones en la gestión de los asuntos comunes. Ello requiere una actitud generalizada de apertura y atención al otro, especialmente al que piensa de modo diferente, la capacidad de

90. "El orden de las personas singulares al bien común de la sociedad está basado, en primer plano, en normas de justicia legal, exigibles por el poder público y la fuerza imperativa de derecho... El bien común político deviene principio de exigencia sobre los particulares, en cuanto objeto de la justicia general o legal, constructora del orden social. Este orden social al bien común está cimentado en débitos jurídicos, constituyendo propia y formalmente, un orden de justicia", URDANOZ, T., ob. cit., págs. 773 y 771.

dialogar y negociar para poder generar acuerdos consensuados, la búsqueda de la integración política, sin excluir ni postergar a ningún sector social. Permanentemente actúan en la sociedad fuerzas que intentan desarticularla y fragmentarla y continuamente hay que estar recreando la conciencia común y la unidad del ser social. Sin embargo, aún así la existencia de un cierto grado de conflicto en la comunidad política parece inevitable.

Pueden darse también conflictos, aparentes o reales, entre los bienes parciales que conforman el bien común. Así es frecuente que surjan conflictos entre las exigencias de eficacia y de control del poder político⁹¹, entre políticas encaminadas al aumento de la riqueza y a su redistribución, entre desarrollo económico y cuidado del medio ambiente, entre el pluralismo social y regional y la unidad nacional, etcétera. El estudio a fondo de esta problemática puede posibilitar muchas veces el encuentro de soluciones que armonicen las distintas demandas y atenúen estos conflictos.

Carácter subsidiario: por su propia naturaleza instrumental el bien común tiene un carácter subsidiario en tanto busca promover y complementar a través del accionar de las instancias de gobierno superiores la actuación y desarrollo de las personas y grupos menores. El bien común exige en buena medida liberar y encauzar la fuerza creadora de la libertad, evitando aherrojarla, violentarla o reprimirla por una regulación social o estatal excesiva, invasiva y paralizante. El gobernante debe estar regido por aquel principio que señala: tanta libertad como sea posible, tanto gobierno como sea necesario.

91. Un problema permanente de toda organización política es "cómo reconciliar la diversidad y la unidad, la independencia y la colaboración, la libertad y la seguridad", KISSINGER, H., *Mis memorias*, Buenos Aires, Atlántida, 1980, pág. 74

ALFONSO SANTIAGO (h.)

Carácter real y concreto: el bien común no es una entelequia ni un mero concepto. Es una realidad existencial que es posible realizar y disfrutar y que en cierto grado puede ser percibido y hasta, en cierto modo, medido. El grado de efectivo logro del bien común habla del grado de perfección, desarrollo y madurez que ha alcanzado un determinado grupo social.

IV. El concepto de Bien Común en el sistema constitucional argentino

Habiendo perfilado en el apartado II y III las tres visiones sobre el modo de entender la relación hombre-sociedad y su correlato que es la manera de concebir el bien común, podemos preguntarnos: ¿cuál de estas visiones ha incorporado principalmente nuestro sistema jurídico-político? ¿Cómo incorpora nuestro sistema constitucional el concepto de bien común? ¿hay alguna concepción fundamental predominante? ¿cuál es, en definitiva, el “techo ideológico” de nuestra constitución, del Estado Constitucional Argentino⁹²?

Lógicamente no encontraremos la respuesta a estas preguntas en un solo artículo de la constitución, pues entre otros motivos el texto constitucional no pretende dar respuestas antropológicas “claras y distintas”. Se trata entonces de ir descubriendo, de ir “descodificando”, la concepción antropológica

92. “Toda constitución, en efecto, responde a determinadas pautas doctrinales o ideológicas. Sus preceptos no nacen de la nada, ni se dictan para cualquier fin, sino que son tributarios de intereses y demandas sociales, económicas, culturales, etc., reflejadas y definidas en concreto por doctrinas e ideologías políticas. Sobre cualquier constitución, entonces, hay un techo ideológico (según la feliz expresión de Verdú) que la cubre y la determina”, SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Derecho Procesal Constitucional*, Astrea, 1989, t. 2, pág. 95.

básica que subyace de modo predominante, a veces más allá de los términos empleados⁹³ en el sistema de fuentes del derecho constitucional argentino. Remarcando la importancia que tiene el discernimiento del techo ideológico de una constitución, señala Sagüés que *“el techo ideológico es mucho más significativo que el aparato normativo de la constitución, desde el momento en que las reglas de ella tienen que entenderse (si se aspira a una interpretación fiel de la ley suprema), y hacerse funcionar según el ritmo ideológico de la constitución, y no contra él. Cuando a una constitución propia del Estado social de derecho se le da una lectura individualista, por ejemplo, se está incurriendo en acto de falseamiento constitucional”*⁹⁴.

El techo ideológico expresa la cosmovisión básica desde la cual se formula y piensa la vida política y el derecho de un país. Expresa de modo sintético y unitario una realidad sumamente compleja. Su determinación no es tarea fácil, ya que muchas veces las fórmulas constitucionales no suelen tener formas puras, sino que son fruto de diversas aportes e influencias y, con frecuencia, del compromiso de diversas corrientes de pensamiento. Sin embargo, nos parece que es posible y útil definir, a través de una delicada búsqueda, el techo ideológico predominante de un determinado sistema constitucional.

Sin lugar a dudas, nos parece tenemos que descartar en nuestro sistema político la visión totalitaria, ya que nuestra constitución reconoce una serie de derechos constitucionales, basados en la dignidad de la persona humana y que actúan como límites al logro de objetivos colectivos, lo que es totalmente incom-

93. Es frecuente que además de la expresión bien común se utilicen otros términos similares, como bienestar general, interés común, interés general, bien público, etc., pero ellos, en buena medida, hacen referencia, con diversos matices y significaciones, a una misma realidad.

94. SAGÜÉS, Néstor, *Dignidad de la persona e ideología constitucional*, JA, 1994-IV-904.

patible con la adopción de una concepción totalitaria del Estado⁹⁵. Por otra parte, nuestro sistema constitucional postula el ejercicio limitado y controlado del poder público, fija procedimientos y pautas de actuación a los órganos de gobiernos que deben ser respetados bajo la amenaza de ser declarados inconstitucionales. Tampoco advertimos desde la normatividad constitucional ninguna concepción o institución que pudiera tener alguna impronta o sesgo totalitario⁹⁶.

Queda establecida, por tanto, la alternativa entre afirmar el predominio de la concepción individualista o del personalismo

⁹⁵ Nuestra Corte Suprema ha señalado que "un régimen republicano de gobierno excluye por esencia toda pauta totalitaria de organización social y estatal", LL, 150-402.

⁹⁶ Tal vez la única excepción sea el art. 86, inc. 2º del cód. penal en cuanto, por motivos eugenésicos de mejoramiento de la raza (cfr. su exposición de motivos), despenaliza el aborto en los casos de violación de mujer idiota. Esta norma es manifiestamente contraria a la dignidad de la persona humana y es, a nuestro criterio, manifiestamente inconstitucional, especialmente a partir de la reforma constitucional del '94 que tutela en la máxima medida posible el derecho a la vida de los niños desde el mismo momento de la concepción: cfr. art. 6º de la Convención de los Derechos del Niño. Varios fallos de tribunales inferiores así lo han declarado: cfr. ED, 132-388, 132-456, 134-435. También tienen esta postura numerosos doctrinarios: cfr. BIDART CAMPOS, Germán, *La inconstitucionalidad de las destincriminaciones del aborto en el art. 86 del cód. penal*, ED, 128-389; ASTIGUETA, César, *Algo más sobre el derecho a nacer*, ED, 117-428; RABINOVICH, Ricardo, "Acerca de la vida y la muerte en el derecho argentino", en el volumen *La vida y la muerte*, C.U.B.A., 1995, pág. 34; ANDEREGGEN, Vicente, *El llamado aborto eugenésico y las facultades de los jueces*, ED, 132:458; GONZÁLEZ, Nemesio, *Constitucion Nacional, derecho a la vida y a nacer*, ED, 134-436; TORRES LACROZE, Federico, "Conducta de los jueces ante el aborto por violación", en el volumen *La vida ante el derecho*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1996, pág. 201 y sig.; LENNON, Lucas, *Protección penal de la persona por nacer*, en el volumen *El derecho a nacer*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, pág. 62; BADENI, Gregorio, "El derecho constitucional a la vida", en el volumen, *El derecho a nacer*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, pág. 34; RODRÍGUEZ VARELA, Alberto, *Aproximaciones a la persona por nacer*, Ediciones de la UCA, 1997, pág. 192.

solidario. Anticipando nuestra opinión considero que el techo ideológico de nuestra constitución, la concepción básica del Estado Argentino, es el personalismo solidario, que, como hemos visto, afirma simultáneamente la dignidad y la sociabilidad de la persona humana, a la vez que reconoce un ámbito de bien común que va más allá de la mera protección de los derechos individuales y que consiste en el logro de determinadas condiciones de plenitud del grupo social en cuanto tal, para que sean disfrutadas y compartidas por todos sus integrantes⁹⁷. La idea de persona humana que subyace en nuestro ordenamiento constitucional no es la de un individuo aislado y autónomo, sino fuertemente vinculado: se lo reconoce como portador de una dignidad inigualable y sujeto de derechos inalienables pero simultáneamente integrado en los grupos sociales y la comunidad política.

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes y fundamentar nuestra postura, analizaremos cómo está presente la problemática del bien común en algunas de las fuentes de nuestro sistema jurídico, en concreto: en la Constitución Nacional, en algunos de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos con jerarquía constitucional, en algunas leyes de especial importancia de nuestro sistema legal y en la jurisprudencia de la Corte

97. De modo concordante, sostiene César Enrique ROMERO: "Es cierto que la constitución argentina no hace, de modo expreso como las constituciones modernas, una manifestación de fe política; pero una fe satura sus cláusulas y ella se desprende de más de una de sus normas. Es fruto de una concepción institucional que se asienta en un sistema o interpretación del mundo y de la vida... Considera y cree que el hombre tiene derechos y libertades anejas a su propia naturaleza, que ningún poder puede abrogar; en la libertad como condición de la persona humana; en la justicia como fundamento de la convivencia civil; en el orden y la paz como instrumentos que posibilitan la vigencia de derechos y deberes; en el bienestar general como finalidad de la organización política de una república democrática. He aquí la suma de afirmaciones que integran el patrimonio ideológico de la república, o sea su sistema de valores en que se inspira y sobre el que se organiza la convivencia política", *Introducción al Derecho Constitucional*, Víctor P. de Zavalía Editor, 1976, pág. 136.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

Suprema. Nos parece que debemos prestar una particular atención a esta última fuente, ya que ella representa el momento efectivo y real de aplicación del derecho más allá de los enunciados de carácter general. Partimos aquí de la visión del ordenamiento jurídico como una obra colectiva que inicia el Constituyente, desarrolla el legislador y acaba determinando el juez.

a) Constitución Nacional

La primera fuente a la que debemos acudir para indagar sobre el objeto de nuestra investigación es la propia Constitución Nacional, primera y principal fuente de nuestro sistema constitucional.

Nos enfrentaremos a ella en su actual versión, tal como ha quedado conformada luego de la reforma constitucional de 1994. Si bien podría recrearse, como algunos autores lo han hecho⁹⁸, una evolución histórica de los distintos momentos ideológicos o corrientes de pensamientos que influyeron y fueron receptados por la constitución argentina, nosotros hemos preferido formular nuestros interrogantes al texto que hoy nos rige y que recibe y sintetiza hoy los aportes de esos diversos momentos históricos⁹⁹. Nos interesa fundamentalmente descubrir su techo ideológico actual.

98. Cfr. SAGÜES, Néstor P., *Derecho Procesal Constitucional*, Astrea, 1989, pág. 96 y ss.; DALLA VIA, Alberto Ricardo, *El Ideario constitucional argentino*, LL, 1995-C-1195. Estos autores suelen señalar tres corrientes principales como fuente de inspiración de la constitución a lo largo de su historia: el pensamiento liberal, la doctrina cristiana y el constitucionalismo social.

99. En este sentido, ha señalado la Corte Suprema: "La interpretación dinámica resulta imperiosa cuando a la clásica consagración de la garantía de las libertades individuales y jurídicas se agregan cláusulas de contenido social que requieren la exégesis concertada del conjunto como lo es el actual art. 14 nuevo de la Constitución" (*Fallos*, 264:416).

A diferencia de la constitución de otros países, no encontramos en nuestro actual texto constitucional ninguna disposición que de modo claro y determinante resuelva nuestro interrogante ¹⁰⁰. El término bien común no aparece mencionado en ninguno de los 130 artículos de nuestra Constitución ¹⁰¹. Por ello, dentro del texto constitucional hemos seleccionado algunas disposiciones que consideramos son las más representativas en relación al tema abordado. Analizaremos seguidamente cada una de ellas.

100. La Constitución chilena en el cuarto párrafo de su art. 1º establece: "El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta constitución establece". Por su parte, la Constitución salvadoreña luego de su reforma de 1997, sostiene en su primer artículo: "El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. Asimismo reconoce a todo ser humano como persona humana desde el instante de la concepción".

101. Si aparecen otros términos de similar contenido: bienestar general (Preámbulo), utilidad pública (art. 17), orden y moral pública (art. 19), bien general del Estado (art. 75, inc. 2), prosperidad del país (art. 75, inc. 18), desarrollo humano (arts. 41 y 75, inc. 19), progreso económico con justicia social y crecimiento armónico de la Nación (art. 75, inc. 19), intereses generales de la sociedad (art. 120), utilidad común (art. 125), etcétera. En cambio, la constitución de 1949 mencionaba explícitamente el término bien común cuando señalaba en el art. 38: "La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común". También en el art. 37-IV, inc. 4, al hablar sobre las Universidades, hacía referencia al "bien de la colectividad". Otras referencias de cierta relevancia sobre este tema pueden encontrarse también en los arts. 35, 38 y 68.

Preámbulo

Entre otros contenidos, el Preámbulo señala los fines que el Estado Argentino se propone lograr¹⁰². Contiene el enunciado sintético de los objetivos que los constituyentes, “representantes del pueblo de la Nación Argentina”, se propusieron conseguir al conformar el Estado Nacional¹⁰³.

Allí junto a “asegurar los beneficios de la libertad”, es decir, la protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos y habitantes del Estado Argentino, se señalan una serie importantes de bienes comunitarios que deben ser alcanzados principalmente mediante la actuación de los órganos de gobierno: “constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general”. El fin del Estado Argentino no queda reducido, por tanto, tan sólo a la protección de los derechos individuales sino que se procura la creación de un conjunto de circunstancias que hagan viable la vida en común y su disfrute por parte de “todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”. Hay un adecuado equilibrio entre bienes personales y bienes sociales, que deben ser alcanzados a través de la convivencia y la actividad política. Sin embargo, del propio texto constitucional y de su fuente de inspiración, se advierte que la primacía corresponde a los objetivos políticos comunitarios, en especial el logro efectivo de la organización nacional que permitiera al

102. “Las grandes metas de la política del Estado están fijadas en el Preámbulo de la Constitución Nacional”, Caso Nordensthol, *Fallos*, 307:327 (1985).

103. Para un análisis detenido del Preámbulo y de cada una de sus enunciados, pueden verse los siguientes trabajos: SEISDEDOS, Felipe, *El Preámbulo*, ED, 91-913; VANOSI, Jorge R., “Voz Preámbulo” de la Enciclopedia Jurídica Omeba; SMITH, Juan Carlos, *Los valores consagrados en el Preámbulo de la Constitución Nacional*, ED, 105-972.

país salir del atraso en que se encontraba desde su independencia, por sobre la protección de bienes e intereses meramente individuales¹⁰⁴.

Art. 19 de la Constitución

Un artículo clave en el tema que estamos abordando es, sin lugar a dudas, el artículo 19 de la Constitución Nacional. Allí se señala: “Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofenden al orden y a la moral pública ni perjudiquen a un tercero están sólo reservadas a Dios y exenta de la autoridad de los magistrados”.

La lectura de este artículo, de gran riqueza política y filosófica, ha originado diversas interpretaciones. Una de ellas señala que el artículo es una clara recepción constitucional de las tesis del solidarismo¹⁰⁵. El artículo distingue primariamente entre

104. “Nunca me pareció justa la tacha de que los treinta y cinco artículos iniciales de la Constitución Nacional están atados, digamos, al espíritu y la filosofía del individualismo spenceriano que prevalecieron en el mundo, a cierta altura del siglo XIX. Es probable que ese espíritu y esa filosofía hayan influido en el pensamiento de estos o aquellos constituyentes de 1853, pero lo cierto es que ellos no transmitieron sus preconceptos al texto constitucional, de modo que éste –en su primer parte, de la que estoy hablando– no trae un solo aserto, un solo precepto, un solo “ideologismo” que, en todo caso, sí existió, no haya podido ser neutralizado por el método dinámico de interpretación”. OYHANARTE, Julio, “Acerca de la Reforma Constitucional”, *Todo es historia*, Suplemento Especial, diciembre de 1989, pág. 5. En el mismo sentido, puede citarse a Alfredo Palacio cuando señalaba: “Para nosotros, la Constitución no fue absolutamente un obstáculo. Pudimos realizar todo el Nuevo Derecho bajo la égida de la Constitución del '53 y bajo el amparo de los intérpretes de la Ley Suprema...Este plan de justicia social ha sido cumplido en su casi totalidad”, Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1957, t. II, pág. 1266.

105. Cfr. SAMPAY, Arturo, *La Filosofía del artículo 19 de la Constitución Nacional*, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1975. En el mismo sentido, SAGUÉS, Néstor P., *Tenencia de estupefacientes, delitos de*

acciones privadas de los hombres, que no trascienden a otras personas individuales ni afectan al bien común, y acciones públicas y sociales, que sí inciden en los demás, ya sea en terceros singularmente considerados o en la sociedad en su conjunto, a través de la afectación del orden y la moral pública. Hay, por tanto, un triple ámbito: el de las acciones privadas, el de los actos humanos que inciden en terceros singularmente considerados y de las acciones que afectan al "orden y la moral públicas", es decir, en sentido amplio al bien común. Las acciones privadas quedan sólo dentro del ámbito de la moral y están "sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados", y en consecuencia, están más allá del ámbito de actuación de la autoridad pública. En oposición a éstas, las acciones que pertenecen a los otros dos órdenes, además de la moral, son alcanzadas por el derecho y están sujetas al imperio de las autoridades públicas. En este artículo advertimos un reconocimiento del carácter personal de los ciudadanos, de los límites del ámbito de actuación de la autoridad pública y de los bienes personales y sociales que deben ser por ella protegidos y promovidos. Los derechos personales son tutelados de modo inmediato y directo frente a lesiones provenientes de terceros y de modo mediato e indirecto frente a las afectaciones del orden y la moral pública. Junto con ello, en el art. 19 aparece protegido implícitamente un ámbito de intimidad y privacidad personal y familiar que debe ser respetado por los terceros y por el propio Estado¹⁰⁶

peligro abstracto, razonabilidad de las penas y perspectivas del control de constitucionalidad, JA, 1986-IV-962; CABALLERO, José Severo, *Acciones privadas de los hombres y autoridad de los magistrados*, La Ley, 1989; LEGARRE, Santiago, *Ensayo de delimitación de las acciones privadas de los hombres*, LL, 1999-B-1266.

106. "El derecho a la intimidad, consagrado en forma genérica por el art. 19 de la Constitución Nacional, protege un ámbito de autonomía individual constituido por los sentimientos, hábitos y costumbres, las relaciones familiares, la situación económica, las creencias religiosas, la salud mental y físi-

Frente a esta interpretación del art. 19 surgió más recientemente, tanto en la doctrina¹⁰⁷ como en alguna jurisprudencia¹⁰⁸, otra exégesis que señala que dicho artículo consagra fundamentalmente el principio de autonomía moral del individuo y el derecho al libre desarrollo de su personalidad¹⁰⁹. Según dicho

ca, y, en suma, las acciones, hechos y acciones que teniendo en cuenta las forma de vida aceptadas por la comunidad están reservadas al propio individuo y cuyo conocimiento y divulgación por los extraños significa un peligro real o potencial para la intimidad... El derecho a la privacidad comprende no sólo a la esfera doméstica, el círculo familiar y de amistad, sino otros aspectos de la personalidad espiritual o física de las personas tales como la integridad corporal o la imagen y nadie puede inmiscuirse en la vida privada de una persona ni violar áreas de su actividad no destinadas a ser difundida, sin su consentimiento, o el de sus familiares autorizados para ello y sólo por la ley podrá justificarse la intromisión, siempre que medie un interés superior en resguardo de la libertad de los otros, la defensa de la sociedad, las buenas costumbres o la persecución del crimen”, *Fallos*, 322:2139 (1999).

107. Cfr. Nino, Carlos, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, 1992, pág. 316 y sigs.

108. Pueden verse p. ej. los votos del Dr. Belluscio en el caso Bazterrica (*Fallos*, 308:1392, 1986) y del juez Bacqué en el caso Sejean (*Fallos*, 308:2268, 1986). En el primero se señala: “Conviene distinguir aquí la ética privada de las personas, cuya transgresión está reservada por la Constitución al juicio de Dios y la ética colectiva en la que aparecen custodiados bienes o intereses de terceros. Precisamente, a la protección de estos bienes se dirige el orden y moral pública, que abarcan las relaciones intersubjetivas, esto es acciones que perjudiquen a un tercero, tal como expresa el art. 19 de la Constitución aclarando aquellos conceptos” (*Fallos*, 308:1412).

109. La constitución colombiana de 1991 en su artículo 16 consagra expresamente este derecho al libre desarrollo de la personalidad humana: “Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”. La Corte Constitucional colombiana ha dado en los últimos años un amplio desarrollo en clave individualista a este derecho, cfr. SUÁREZ BERRIO, “Derecho al libre desarrollo de la personalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana entre los años 1992 y 1997”, *Revista Dikaion*, nº 8, julio de 1999, Facultad de Derecho, Universidad de la Sabana.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

principio, cada individuo tiene derecho a elegir y llevar a cabo su propio proyecto moral autónomo sin interferencia alguna del Estado, en tanto esto no impida que otros sujetos puedan llevar adelante sus propios planes de vida. Únicamente estaría justificada la intervención estatal cuando el desarrollo del proyecto moral autónomo de un individuo interfiera significativamente en el de otra persona. Este sería precisamente el contenido del art. 19: la consagración constitucional del principio de autonomía moral. No hay en esta interpretación espacio alguno para el bien común: lo único existente son planes personales de vida que deben ser armonizados para no interferir entre sí. Para sostener esta postura, se considera que el orden y la moral se identifican sin más con el perjuicio a terceros¹¹⁰.

Tenemos por delante dos lecturas parcialmente distintas del art. 19: uno en clave solidarista y otra hecha desde una postura próxima al individualismo. Nos parece que tanto los términos que utiliza el art. 19, que distingue con claridad entre orden y moral pública y perjuicio a terceros, como las fuentes filosóficas que explican su origen histórico, inspirado en tesis cercanas al realismo filosófico¹¹¹, otorgan un mayor fundamento a las tesis solidaristas que a las propias del individualismo. Adverti-

110. Señala NINO: "Más que los antecedentes es necesario advertir que el art. 19 ofrece una magnífica oportunidad de reeceptar el principio de autonomía de la persona, que es el núcleo de la concepción liberal de la sociedad, sólo en la medida en que las descripciones de 'acciones privadas de los hombres', 'acciones que ofenden el orden y la moral pública' y 'acciones que no perjudiquen a terceros' se entiendan como coextensivas, vale decir como tres formas de referirse a la misma clase de acciones: las acciones son privadas en la medida que sólo ofendan una moral compuesta por pautas que valoran tales acciones por sus efectos en la vida y el carácter moral propio del agente y, no ofendan en cambio una moral pública constituida por pautas que valoran tales acciones por sus efectos dañosos o beneficiosos para terceros", ob. cit., pág. 317.

111. Cfr. SAMPAY, Arturo, ob. cit., pág. 9 y sigs.

mos que subyace en este artículo una concepción que a la vez de reconocer la dignidad y trascendencia de la persona humana respecto de la comunidad política, señala también su carácter eminentemente social.

Los arts. 14, 16, 17, 18, 28, 33 y 43 de la Constitución Nacional

Como es sabido, todos estos artículos declaran los derechos constitucionales que explícita o implícitamente reconoce el Estado Argentino a sus ciudadanos o habitantes. Estas disposiciones conforman un sistema que otorga una amplia protección a las exigencias de justicia que provienen de la especial consideración jurídica que merece la dignidad de la persona humana. A través del reconocimiento y protección de estos derechos se coloca a cada persona humana en el centro de todo el sistema político y jurídico, afirmando su carácter personal y su especial dignidad. *“El eje central del sistema jurídico es la persona, en cuanto tal, desde antes de nacer hasta después de su muerte”*¹¹².

Entre otras notas, los derechos en nuestro sistema constitucional tienen las siguientes características: son preexistentes, relativos y pueden ser individuales o grupales.

112. Caso Bahamondez, *Fallos*, 316:479 (1993) y LL, 1993-D-125. También ha señalado la Corte que a todos los poderes constituidos, y a ella de modo eminente, la Constitución les impone tutelar el bien común “para garantizar la dignidad de la persona humana creada a imagen y semejanza de Dios, fuente de toda razón y justicia”, voto del ministro Boggiano en el caso CIIA, *Fallos*, 314:1531 (1991). Más recientemente ha enfatizado aún estos conceptos al señalar: “El hombre es eje y centro de todo el sistema jurídico y en tanto fin en sí mismo –más allá de su naturaleza trascendente– su persona es inviolable y constituye valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental (*Fallos*, 316:479, votos concurrentes)”, consid. 15 del voto mayoritario que suscriben todos los jueces de la Corte Suprema con excepción del juez Belluscio en el caso Campodónico del 24-X-2000.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

Los derechos constitucionales son y se consideran preexistentes a su reconocimiento por parte de la autoridad estatal. Los derechos constitucionales no son otorgados a las personas por la constitución, sino que ella los reconoce y reglamenta. Su origen radica en la dignidad de la persona humana y por lo tanto son preexistentes al reconocimiento estatal¹¹³. Este carácter surge con claridad de los debates de la Convención Constituyente de 1860, de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia¹¹⁴ y de los Tratados sobre Derechos Humanos incorporados a la Constitución en la reforma de 1994¹¹⁵.

La Comisión examinadora de la Convención de la Provincia de Buenos Aires, en su informe en el que aconseja la incorporación del art. 33, se pronuncia en los siguientes términos: “En esta Sección de la constitución están comprendidos todos aquellos derechos, o más bien principios, que son anteriores y superiores a

113. “En la constitución argentina es innegable una fundamentación iusnaturalista de los derechos constitucionales. lo que importa sostener que nacen de fuentes extraconstitucionales, de un derecho superior al derecho positivo, inclusive superior a la misma constitución... Además la remisión en el Preámbulo a Dios, fuente de toda razón y justicia, obliga a pensar los derechos constitucionales en términos de un iusnaturalismo trascendente. Lo importante de la fundamentación iusnaturalista de los derechos constitucionales es que los derechos básicos de aquella índole, ínsitos en la naturaleza humana, no podrían ser desconocidos por autoridad o mayoría alguna. En la Argentina, los derechos naturales fundamentales son reconocidos, pero no creados por la Constitución”, SAGÜÉS, Néstor P., *Elementos de Derecho Constitucional*, 1993, t. II, pág. 11.

114. Cfr. RABBI-BALDI CABANILLAS, Renato, *Los derechos humanos como derechos anteriores o “preexistentes”: un examen a partir de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, ED, diario del 10-XII-97.

115. Así el art. 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala al referirse a sus normas de interpretación que no se podrán “excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano”.

la constitución misma, que la ley tiene por objeto amparar y afirmar, y que ni los hombres constituidos en sociedad pueden renunciar, ni las leyes abrogar. Los derechos de los hombres que nacen de su propia naturaleza, como los de los pueblos que conservan su independencia cuando se federan con otros, no pueden ser enumerados de una manera precisa. No obstante esa deficiencia de la letra de la ley, ellos forman el derecho natural de los individuos y de las sociedades, porque fluyen de la razón del género humano, del objeto mismo de la reunión de los hombres en una comunidad política y del fin que cada individuo tiene derecho a alcanzar. El objeto primordial de los gobiernos es asegurar y garantizar esos derechos naturales de los hombres y de los pueblos...El derecho civil, el derecho constitucional, todos los derechos creados por las leyes, la soberanía misma de los pueblos, puede variar, modificarse, acabar también, para reaparecer en otro derecho civil o en otro derecho político, o por el tácito consentimiento de la Nación o por las leyes positivas, pero los derechos naturales, tanto de los hombres como de los pueblos constituidos por la Divina Providencia siempre deben quedar firmes e inmutables". Nos parece advertir una clara recepción de algunas de las principales tesis de las doctrinas iusnaturalistas en este informe que fundamenta la incorporación del art. 33 a la Constitución: los derechos de los hombres nacen de la naturaleza y no de la voluntad del Estado y son anteriores y superiores a la misma constitución, hay un orden y un derecho natural que el Estado debe reconocer y respetar, es imposible que el derecho positivo recepte integral y explícitamente todos los derechos naturales, los derechos humanos son permanentes.

La jurisprudencia de la Corte Suprema ha reconocido el carácter preexistente de los derechos humanos en numerosos fallos, entre los que hemos seleccionado los siguientes párrafos:

"Nada hay, ni en la letra ni en el espíritu de la Constitución, que permita afirmar que la protección de los llamados derechos huma-

ALFONSO SANTIAGO (h.)

nos –porque son los derechos esenciales del hombre– este circumscrip-ta a los ataques que provengan sólo de la autoridad”¹¹⁶;

“Es, pues, el derecho a la vida lo que está aquí fundamentalmente en juego, primer derecho natural de la persona, preexistente a toda legislación positiva que, obviamente, resulta reconocido y garantizado por la Constitución y las leyes”¹¹⁷;

“El art. 33 de la Carta Magna reconoce como idea inspiradora que tanto el individuo como la sociedad son titulares de ciertos derechos de carácter esencial que su no enumeración no implica desconocimiento o mengua, porque la condición que ostentan los pone mas alla de las vicisitudes de la legislación”¹¹⁸;

También los Tratados Internacionales recientemente incorporados a la Constitución Nacional sustentan la tesis del carácter esencial y preexistente de los derechos humanos. Baste citar en este sentido los considerandos preliminares de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹¹⁹ y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹²⁰.

Los derechos reconocidos en la Constitución no tienen un carácter absoluto y deben ser reglamentados para armonizar sus exigencias con los otros derechos y del bien común. Los derechos constitucionales se ejercen conforme a “las leyes que re-

116. Caso Kot, Fallos, 241:291.

117. Caso Saguir, Fallos, 302:1284

118. Caso Sánchez Abelenda, Fallos, 311:2553.

119. “Los Estados Americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacionales de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana”.

120. “La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todo los miembros de la familia humana”.

glamentan su ejercicio” (art. 14), pero estas leyes han de ser razonables y no deben desconocer su contenido esencial (art. 28). Estos principios han sido reconocidos reiteradamente en la jurisprudencia de la Corte Suprema. Entre muchos otros cabe mencionar los siguientes fallos:

*“En el sistema de nuestras instituciones no hay derechos absolutos, sino que todos deben ejercerse con arreglo a las respectivas leyes reglamentarias, indispensable para el orden social. La normativa constitucional es genérica en este ámbito, es decir, enunciativa de los derechos y principios constitucionales, que las leyes regulan para su ejercicio, las cuales, siendo razonables, no pueden impugnarse con éxito”*¹²¹;

*“La admisión de un derecho ilimitado importaría una concepción antisocial. Los derechos que la Constitución consagra no son absolutos; están sujetos a limitaciones o restricciones tendientes a hacerlos compatibles entre sí y con los que corresponden a la comunidad”*¹²²;

Si bien el énfasis principal de las declaraciones de derechos en nuestro sistema constitucional está puesto en el reconocimiento y protección de la dignidad de la personas y de sus consecuentes derechos personales, no dejan, sin embargo, de reconocer ciertos derechos a los grupos y organizaciones sociales: la familia (art. 14 bis), las organizaciones sindicales (art. 14 bis), los partidos políticos (art. 38), las asociaciones de usuarios y consumidores (art. 42), las asociaciones cuya finalidad sea la protección de derechos de incidencia colectiva (art. 43), los pueblos indígenas argentinos (art. 75, inc. 17), los sectores ne-

121. Fallos, 132:360, entre muchos otros.

122. Fallos, 253:133

ALFONSO SANTIAGO (h.)

cesitados de promoción: los niños, los ancianos, las mujeres y los discapacitados (art. 75, inc. 23). Esta tendencia fue progresivamente desarrollada en las reformas de 1949, 1957 y 1994, que explícitamente incorporaron al texto constitucional los derechos sociales de las personas y los derechos constitucionales de algunos de los grupos sociales en cuanto tales. Nos parece que todo ello contribuyó a reafirmar la concepción personalista y a la vez solidaria en la que se enmarca nuestra Constitución.

Art. 41

Señala esta disposición constitucional, en lo que a nosotros más nos interesa, que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”. De esta manera se recoge por primera vez de modo explícito en el texto constitucional la solidaridad intergeneracional, que expresa una visión de la persona humana y de la comunidad política fuertemente vinculadas, no sólo a un pasado o presente común, sino con claros deberes hacia las generaciones venideras.

Art. 75, inc. 2

Señala este inciso como atribución del Congreso la de “*imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad y bien general del Estado lo exijan*”.

El fundamento, la fuente de legitimidad y la finalidad del ejercicio de la potestad tributaria del Estado son las necesida-

des públicas de la comunidad¹²³: Esto que se señala explícitamente para la potestad tributaria puede ser analógicamente extendido a las demás potestades y facultades del gobierno, que sólo serán legítimas en la medida en que se dirijan a afianzar el “bien general” o bien común del Estado. Como tendremos oportunidad de analizar más adelante, durante la segunda etapa de la historia de la Corte Suprema, se hizo una interpretación sumamente limitada de los fines que podía perseguir la potestad tributaria del Estado, que luego fue abandonada en las etapas posteriores¹²⁴.

Art. 75, inc. 18

Este inc. 18, concebido por Alberdi, es una cláusula original de la Constitución, que no tiene precedentes en la constitución americana ni en ningún otro texto constitucional¹²⁵. Su enunciado es el siguiente: “*Corresponde al Congreso... Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, el establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y*

123. “Para ser legítimo en el régimen republicano, el impuesto debe estar destinado al bien común: es una contribución requerida a los habitantes o a la riqueza de la sociedad para sostener la administración de sus necesidades e intereses” (*Fallos*, 178:231).

124. Cfr. OYHANARTE, Julio, *Poder político y cambio estructural en la Argentina*, Paidós, 1969, pág. 33 y sig.

125. “El inc. 16 del art. 67 de la Constitución no tiene más precedentes y jurisprudencia que los que se establezcan en nuestros tribunales” (*Fallos*, 183:190).

ALFONSO SANTIAGO (h.)

la exploración de los ríos interiores, por leyes protectores de estos fines y por concesiones temporales de privilegio y recompensas de estímulo”.

Esta cláusula programática contiene parte del programa de gobierno que el Poder Constituyente encomendaba al gobierno federal y de modo especial al Congreso de la Nación¹²⁶. Postula este inciso, una concepción del Estado como activo promotor del bien común. Junto a reconocer los derechos individuales y dar una amplia protección a las libertades económicas en el art. 14, la Constitución encarga al Gobierno Nacional adoptar todas las medidas necesarias para proveer a la prosperidad general del país y al adelanto y progreso de las provincias. El Estado diseñado en la constitución no responde en modo alguno a un modelo abstencionista sino que está comprometido activamente en la obtención del bien común.

Este inciso ha tenido una gran importancia política y jurídica. Desde el punto de vista político fue la guía que inspiró los programas de los gobiernos progresistas de la segunda parte del S. XIX, lográndose a través de ellos una poderosa transformación de nuestro país en todos sus aspectos. Lo programático y normativo se transformó con el correr de las décadas en algo real y efectivo. Desde el punto de vista jurídico, esta cláusula fue el fundamento invocado por el Estado Federal para extender su ámbito de actuación frente a las autoridades provinciales. Desde su origen, la Corte Suprema tendió a darle una amplia interpretación a esta cláusula señalando el carácter ilimitado de los medios a través de los cuales el Estado Federal puede promover lo que considere que hace a la prosperidad del país¹²⁷.

126. De modo análogo, en el art. 125, casi con los mismos términos utilizados en el art. 75, inc. 18, se encomendaba a los gobiernos provinciales la activa preocupación por el desarrollo local.

127. “Atentas las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo de la Nación, cabe la posibilidad que al reglamentar determinadas materias co-

Consideramos que también aquí se advierte con bastante claridad una concepción solidarista que subyace en la letra, el espíritu y la interpretación que ha hecho la Corte Suprema de este artículo a lo largo de su historia.

Art. 75, inc. 19

Este inciso ha sido incorporado con la reciente reforma de 1994. Nos parece que constituye un *aggiornamento*, una actualización y una nueva formulación de la cláusula del progreso con los principales desafíos que el Estado Nacional debe enfrentar hacia fines del siglo XX.

Dice así su texto “Corresponde al Congreso... proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, la investigación y al desarrollo científico y tecnológico su difusión aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciales que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”.

El concepto de desarrollo humano, tal como se lo entiende actualmente, comprende no sólo los aspectos económicos, sino que hace referencia a las condiciones generales en las que se

rrespondientes en principio a la legislación común sustraiga las mismas del ámbito propio de aquella por razones de policía, fomento, prosperidad, paz social, defensa o en general de bien común. Pero siempre dicho apartamiento de determinadas instituciones del art. 67, inc. 11 (hoy 75, inc. 12) está sujeto al control jurisdiccional destinado a asegurar la fundamental razonabilidad de tales actos” (*Fallos*, 302:1552).

ALFONSO SANTIAGO (h.)

desarrolla la vida humana: niveles que deben alcanzarse en materia de educación, cultura, empleo, salud, vivienda, etc.

Esta cláusula, característica del constitucionalismo social, pone de manifiesto, al igual que el art. 75, inc. 18, que el Estado Nacional no sólo pretende como objetivo la tutela de los derechos individuales sino que asume un rol activo en la creación de condiciones generales de prosperidad para la comunidad política argentina en cuanto tal. Allí se expresan, con contenidos concretos y a la vez diversos de acuerdo a cada época histórica, los aspectos conformadores del bien común tal como lo entiende en nuestros días el Poder Constituyente.

Hay en la enunciación de los bienes que deben perseguirse un refuerzo aún mayor de la concepción solidarista ya presente en el inciso anterior. Aquí se habla de desarrollo humano integral, de justicia social, de formación de los trabajadores, de equilibrar el desigual desarrollo de provincias y regiones.

Está aún pendiente que el riquísimo contenido de este inciso sea desarrollado por la doctrina constitucional, interpretado por los jueces y sobre todo, llevado a la práctica por los poderes de gobierno¹²⁸.

Art. 75, inc. 23

Señala este artículo que es atribución del Congreso *“legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad*

128. En este sentido se pueden consultar los siguientes trabajos: DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *El ideario constitucional argentino*, LL, 1995-C-1195; SCHAFFRIK, Fabiana, *El sistema económico de la Constitución Nacional. Un acercamiento a la interpretación de algunas de sus normas que lo configuran*, ED, 180-1259; GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, *En busca de una interpretación constitucional*, Ediar, 1997; GELLI, María Angélica, *Los nuevos derechos en el paradigma constitucional de 1994*, LL, 1995-C-1142.

EL CONCEPTO DE BIEN COMÚN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL...

real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los Tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia”.

Como puede observarse se trata de una cláusula programática que encomienda al Congreso la puesta en marcha de acciones positivas tendientes al logro efectivo de los derechos reconocidos en la Constitución, con una especial consideración de los sectores sociales que se visualizan como más desprotegidos. Nuevamente aquí se advierte la concepción de un gobierno activo en la promoción del bien común y solidario ya que debe orientar su accionar hacia los sectores más débiles y necesitados.

Art. 120

Al señalar la misión del Ministerio Público señala este artículo que *“tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República”.*

Nuevamente aparece aquí, lo mismo que en la ley orgánica del Ministerio Público¹²⁹, la noción de intereses generales de la sociedad cuya defensa y promoción ante los estrados judiciales la Constitución encomienda al Ministerio Público. El desarro-

129. El art. 25, inc. b) de la ley 24.946 señala que corresponde al Ministerio Público “representar y defender el interés público en todas las causas y asuntos que conforme a la ley se requiera”.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

llo de esta noción puede ampliar considerablemente la legitimación procesal del Ministerio Público en la custodia de bienes de incidencia colectiva, lo que deberá ser debidamente armonizado con la actuación de los otros poderes de gobierno como también señala la parte final del art. 120.

El contenido del Bien Común en la Constitución Nacional

Quisiéramos, aunque sea de modo breve y esquemático, exponer en este acápite los bienes de naturaleza pública que integran y conforman el bien común y que aparecen explícitamente mencionados a lo largo del texto constitucional¹³⁰. Señalaremos el bien específico y los artículos donde están enunciados¹³¹.

- Constituir la unión nacional: existencia de una autoridad política efectiva y a la vez limitada y controlada (Preámbulo, arts. 6º, 23, 29, 30, 31 y 36).
- Proveer a la defensa común: aseguramiento de la defensa exterior (Preámbulo y art. 75, inc. 2).
- Asegurar la paz y seguridad interior (Preámbulo y arts. 29 y 127)
- Relaciones armónicas, subsidiarias y solidarias entre el Estado Federal, las provincias y los municipios (arts. 5-13, 31, 75, incs. 2, 18, 19 y 121-128).

130. Se puede ver una planteo semejante al que aquí se hace en BIDART CAMPOS, Germán, *El sistema axiológico de la constitución, Manual de la Constitución reformada*, Cap. IV, Ediar, 1998. Mientras nosotros nos referimos a bienes, el trabajo aquí citado habla de valores. También, cfr. SAGÜES, Néstor P., *Elementos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1997, pág. 205.

131. Dejamos intencionalmente para otra ocasión el desarrollo de cada uno de estos bienes que en su conjunto integran el bien común: su concepto, el modo en que ellos están presentes en las fuentes del derecho constitucional argentino, los problemas concretos que su tutela o promoción ha presentado, etcétera.

EL CONCEPTO DE BIEN COMÚN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL...

- Protección del orden constitucional y democrático (arts. 22, 29 y 36).
- Participación y compromiso político (Preámbulo, arts. 33, 37, 39 y 40).
- Administración de justicia, seguridad jurídica y resolución justa de los conflictos: afianzar la justicia (Preámbulo y art. 5º).
- Promoción del bienestar general (Preámbulo), del desarrollo humano (arts. 41 y 75, inc. 19), de la prosperidad del país (art. 75, inc. 18) y del progreso económico con justicia social (art. 75, inc. 19).
 - Trabajo y empleo (art. 75, inc. 19);
 - Estabilidad económica (art. 75, inc. 19);
 - Fomento del comercio: libre circulación de personas, bienes y mercaderías (arts. 7-12);
 - Ampliación del mercado interno (crecimiento de la población: art. 25) y de los mercados externos (integración económica art. 75, inc. 24);
 - Existencia de vías y medios de comunicación y transporte (arts. 10, 11, 12, 75, incs. 18 y 12 y 125);
 - Calidad y eficiencia de los servicios públicos (art. 42);
 - Investigación científica y progreso tecnológico (art. 75, inc. 19).
- Existencia de una Administración Pública eficiente (arts. 99, inc. 1º y 100).
- Sociedad civil activa y con iniciativa social (arts. 14, 14 bis, 42, 43).
- Igualdad ante la ley, justa y adecuada distribución de los bienes sociales, igualdad real de oportunidades, no discriminación, solidaridad, unidad y cohesión social (arts. 16, 37.2, 43.2 y 75, incs. 19.2 y 23).
- Fomento de las relaciones exteriores (arts. 27 y 75, incs. 22 y 24).
- Crecimiento de la población (Preámbulo y art. 25) y su adecuada distribución en el territorio (art. 75, inc. 19).

ALFONSO SANTIAGO (h.)

- Promoción de la educación (arts. 5 y 75, incs. 18 y 19.3).
- Bienes culturales: identidad cultural y protección y desarrollo del patrimonio artístico y cultural (art. 75, inc. 19.4).
- Seguridad social: protección integral de las personas ante las contingencias sociales (art. 14 bis).
- Protección integral de la familia (arts. 14 bis y 75, inc. 23.2).
- Moralidad Pública (art. 19).
- Ética Pública (art. 36).
- Protección del medio ambiente (art. 41).

b) Tratados Internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional

La reforma constitucional otorgó jerarquía constitucional a una serie de Declaraciones y Convenciones sobre Derechos Humanos que habían sido celebrados y ratificados previamente por nuestro país. Ellos constituyen en su conjunto un refuerzo considerable para la tutela de los derechos humanos ya prevista por nuestra Constitución. Ella estará a cargo tanto de los autoridades nacionales como de los tribunales internacionales y regionales especializados en la materia.

En relación al tema que estamos analizando, nos parece que revisten particular trascendencia tanto la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre como la Convención Americana o Pacto de San José de Costa Rica¹³².

132. Somos conscientes que, dado el carácter sintético de nuestro trabajo que nos impide detenernos excesivamente en cada uno de los puntos que tratamos, no hacemos un análisis detallado del texto y transfondo ideológico presente en cada uno de los distintos Tratados sobre derechos humanos incorporados a nuestra Constitución.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Esta declaración, firmada en 1948, es la más antigua de los Tratados con jerarquía constitucional ya que precede unos meses a la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Ya desde su título expresa la adhesión a una concepción que, a la vez de reconocer la dignidad suprema de la persona humana, pone de manifiesto su carácter social: no sólo le reconoce derechos sino que también pretende establecer los deberes básicos y fundamentales que tiene la persona hacia las otras personas, hacia las instituciones de las que forma parte y hacia el Estado. Es ésta una de las notas diferenciales, tal vez la más significativa, de los Tratados regionales sobre derechos humanos respecto de los otros instrumentos de ámbito universal.

Uno de los considerandos previos contiene una definición que tiene un particular relieve para el tema que estamos abordando: *“Los pueblos americanos han dignificado la persona humana y... sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y materialmente y alcanzar la felicidad”*. Pensamos que esta afirmación, que ahora tiene jerarquía constitucional, pone de manifiesto que el Estado Argentino adopta una clara postura solidarista, proponiéndose como fines complementarios tanto la defensa de los derechos humanos como la consecución del bien común, entendido como la creación de condiciones materiales y espirituales que favorezcan el normal desarrollo de la personalidad humana.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

Art. 32 de la Convención de San José de Costa Rica

El art. 32 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que reproduce parcialmente el art. XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, señala lo siguiente: “*Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática*”.

Consideramos que este precepto de rango constitucional también adhiere con claridad a una postura solidarista, que remarca el carácter social de la persona humana, la realidad de los grupos sociales intermedios y la existencia correlativa de derechos y deberes personales hacia los terceros, los grupos sociales, la sociedad política y la humanidad.

De particular significación política y jurídica nos parece el concepto de “las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática”. Hay una explícita recepción del término bien común, propio y específico de la tradición solidarista, que hace alusión a un ámbito jurídico distinto del de los derechos individuales de terceros¹³³.

Por otra parte, el bien común que se menciona es el de una sociedad democrática, es decir, el de un Estado limitado, respe-

133. Nuestra Corte Suprema ha utilizado e interpretado el art. 32 de la Convención al resolver el caso “Alonso, Jorge F y otros s/ contrabando de estupefacientes”, *Fallos*, 314:697 (1995), sobre la excarcelación de los procesados en esta clase de delitos. Sostuvo allí la Corte: “El art. 10 de la ley 24.390 no contradice lo dispuesto por el art. 7º, inc. 5º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que si bien éste determina que se aplica a los procesados por toda clase de delitos, el art. 32 limita los derechos individuales por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática”. También, ha utilizado como fundamento este artículo al resolver los casos Partido Justicialista (*Fallos*, 317:1195) y Ortiz Almonacid (16-III-99), sobre las limitaciones constitucionales a la reelección de los gobernantes.

tuoso de los derechos humanos y del ámbito de actuación de los grupos sociales y en el que los ciudadanos tienen pleno derecho a participar en la adopción de las decisiones políticas y a compartir los beneficios de los logros comunes¹³⁴.

Tal vez sea este artículo, junto con el 19 de la Constitución Nacional, el que de modo más explícito y contundente dé fundamento normativo a nuestra postura.

c) Leyes

Luego de analizar el tratamiento del bien común en la Constitución y los Tratados Internacionales, examinaremos cómo este concepto está presente en algunas de las leyes fundamentales de nuestro sistema jurídico. Son innumerables las referencias explícitas e implícitas al bien común que se contienen en las leyes que integran nuestro ordenamiento jurídico y que ha ido dictando el Congreso a lo largo de la historia. Es por ello, que a modo de ejemplo hemos seleccionado sólo algunas leyes de carácter general y permanente que revisten particular relieve. Hemos escogido tres de ellas: el Código Civil, el Código Penal y la ley de expropiación¹³⁵.

134. En el mismo sentido, cabe mencionar el art. 16 de esta Convención que señala: "Todas las personas tiene derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás".

135. Al momento de examinar la jurisprudencia de la Corte Suprema se podrán ver muchas otras leyes dictadas por el Congreso para hacer frente a las diversas exigencias del bien común a lo largo del tiempo y que dieron lugar a numerosos planteos judiciales.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

Código Civil

El sistema del Código Civil, que rige las relaciones sociales básicas de nuestra sociedad, se vertebra sobre la base tanto del respeto de la persona, de su dignidad y de la fuerza jurídica de su actuar libre, como del establecimiento de determinadas normas de orden público tendientes a preservar bienes y valores de carácter comunitario. Como ejemplo de lo primero podemos mencionar las normas sobre reconocimiento de la personalidad humana, de sus derechos personalísimos, de su capacidad jurídica y el principio de autonomía de la voluntad (arts. 944 y ss. y 1197). Dentro de las normas de orden público, podemos señalar, entre muchas otras, las que rigen el estado y capacidad de las personas, las relaciones jurídicas familiares, el objeto de los negocios jurídicos (art. 953), el régimen de validez de los actos jurídicos, los derechos reales, las reglas sucesorias, las instituciones como el abuso del derecho (art. 1070) y lesión enorme (art. 954) y las diversas normas que se refieren a la buena fe y la moral y buenas costumbres. Esta segunda clase de normas tienden a asegurar bienes y valores en los que aparece claramente comprometido el interés público. Toda norma de orden público presupone la preservación de un determinado aspecto del bien común, sin el cual carecería de fundamento y devendría arbitraria¹³⁶. De este modo, pensamos que puede afirmarse que,

136. En este sentido coincidimos plenamente con el voto minoritario del juez Boggiano, cuando al resolver el caso Franzini (*Fallos*, 321:92), declara la inconstitucionalidad del art. 230 de la ley de matrimonio civil que impide sin fundamento alguno en el bien común a los esposos introducir voluntariamente una cláusula de indisolubilidad del vínculo matrimonial conforme a su libre voluntad y convicciones religiosas: "No se advierte lesión al interés público o afectación a derechos de terceros que justifiquen la sanción que impone el art. 230 del Código Civil, pues de la estabilidad absoluta pretendida por su matrimonio por los actores no se pueden derivar ningún perjuicio para la sociedad y el Estado. Antes bien, la estabilidad matrimonial tiende a que el matrimo-

más allá de algunos elementos de clara impronta individualista presentes en su redacción inicial¹³⁷, la concepción solidarista está presente e informando implícitamente buena parte de las disposiciones del Código Civil, particularmente luego de la reforma de 1968. Así también parece confirmarlo la aplicación que del mismo han hecho nuestros jueces, particularmente en los últimos cincuenta años.

De modo explícito el término bien común está presente en el art. 33 del Código cuando señala: "Tienen carácter (de persona jurídica privada) las asociaciones y las fundaciones que tengan por principal objeto el bien común". Para obtener el reconocimiento de su personería jurídica las asociaciones y fundaciones deben probar que su actividad no sólo satisface un fin útil para sus integrantes sino para la comunidad política en su conjunto. De este modo, se señala que al bien común pueden contribuir no sólo el Estado y las organizaciones públicas, sino también las instituciones privadas y que ello es un requisito esencial para reconocimiento de la personalidad jurídica de las asociaciones y fundaciones¹³⁸. La Corte Suprema tuvo ocasión

nio pueda cumplir acabadamente su fin, del que se derivan numerosos beneficios para el bien común". En el mismo sentido, cfr. GALLARDO, Juan María, *El art. 230 del Código Civil y el orden público, en doce años de divorcio en la Argentina*, Educa, 1999.

137. Por ejemplo, el amplio reconocimiento de la autonomía de la voluntad, la presunción de la plena equiparación de las partes en la negociación contractual, el carácter absoluto del derecho de propiedad. Así, p. ej., la nota del art. 2506 señala: "La propiedad debiera definirse más exactamente como el derecho de gozar del fruto de su trabajo; como el derecho de trabajar y de ejercer sus facultades como cada uno lo encuentre mejor". En este sentido, puede consultarse los trabajos de MARTÍNEZ PAZ, Enrique, VÉLEZ SÁRSFIELD, Dalmacio y el *Código Civil Argentino*, *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, y *El Código Civil y su influencia sobre la cultura*, LL, t. 35, pág. 1022.

138. Sobre este punto, puede consultarse los siguientes trabajos: GONZÁLEZ ARZAC, Alberto, "El bien común de las asociaciones civiles", aparecido en la

ALFONSO SANTIAGO (h.)

de interpretar el alcance del concepto de bien común y de su de-
terminación contenidos en este art. 33, al resolver el caso CHA¹³⁹.
Allí puede leerse entre otros, las siguientes afirmaciones:

“En el sentido del art. 33 del Código Civil, el bien común es el bien estatal, es decir, el objeto de la asociación tiene que poseer en sí mismo una incidencia directa sobre el bien común que mueve al Estado a otorgar una calidad determinada, esto es la autorización para funcionar”.

“Cuando la actividad de autorización para funcionar no se encuentra reglada, la autoridad administrativa goza de un amplio margen de discreción en la materia, pues, no mediando daño al interesado, es a ella a quien le corresponde valorar cuál objeto societario es de tal manera relevante para el bien común que justifica esa calificación comunitaria de la asociación, manifestada en el acto de autorización”.

“La ley exige un requisito positivo: el objeto principal de la asociación debe estar orientado al bien común; no basta, pues una mera exigencia negativa consistente en que ese objeto no sea contrario o nocivo al bien común”.

“Toda defensa social de la homosexualidad ofende a la moral pública y el bien común, cuya tutela la Constitución impone a los poderes constituidos, y de manera eminente a la Corte Suprema, para garantizar la dignidad de la persona humana creada a imagen y semejanza de Dios, fuente de toda razón y justicia”.

publicación realizada por el Ministerio de Justicia con motivo de los 100 años de la Inspección General de Justicia, Buenos Aires, 1993; BIAGOSCH, Facundo, *Asociaciones Civiles*, Buenos Aires, Ad-hoc, 2000, en especial el capítulo IX sobre “Las llamadas entidades de bien común”.

139. Fallos, 314:1531 (1991).

Código Penal

El término de bien común no está explícitamente mencionado en el texto del Código Penal. Sin embargo, la sistemática de su parte especial nos brinda un dato muy significativo. Allí los delitos están agrupados de acuerdo a los bienes jurídicos tutelados por las diversos tipos penales. En primer lugar figuran los tipos penales relacionados con los bienes de naturaleza individual (delitos contra las personas, contra la honestidad, contra el honor, contra la propiedad, etcétera) y luego aparecen las figuras delictivas que tutelan bienes colectivos (delitos contra la tranquilidad pública, contra la seguridad pública, contra la salud pública, contra la fe pública, etcétera). Aquí también vuelven a aparecer una doble esfera de tutela jurídica que se corresponde con las dimensiones personal y social que el ordenamiento jurídico argentino reconoce en la persona humana. Se protegen bienes personales y bienes que pertenecen a la comunidad política en cuanto tal, de acuerdo a lo que considerábamos una de las tesis centrales del solidarismo.

Ley de expropiación

Esta ley, que reglamenta el ejercicio de esta fuerte potestad estatal prevista en el art. 17 de la CN, menciona explícitamente el concepto de bien común cuando señala en su art. 1º: "La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual". El bien común, con sus elementos materiales y espirituales, aparece en la base y se constituye en el fundamento de la potestad expropiatoria estatal.

ALFONSO SANTIAGO (h.)

d) El concepto de bien común en la jurisprudencia de la Corte Suprema

Hemos tratado detenidamente este punto en un reciente trabajo publicado en la Revista El Derecho, al que por razones de brevedad nos vemos obligados a remitir¹⁴⁰. Allí analizamos a través de los fallos de la Corte Suprema sobre el poder de policía, tanto de normalidad como de emergencia y de prosperidad, que noción de bien común es la que ha predominado en la elaboración jurisprudencial del tribunal. Luego de examinar más de trescientos casos, correspondientes a muy diversos temas y etapas de la vida de la Corte Suprema, podemos concluir que las tesis del personalismo solidario que intentan armonizar la protección de los derechos humanos con el activo ejercicio de las facultades estatales en procura del bien común, han estado claramente presentes y han sido las predominantes a lo largo de la historia de la Corte, con dos claras excepciones: la jurisprudencia reglamentación de los derechos económicos en la segunda etapa (1903-1930) y la postura de la mayoría de los jueces de la Corte de la décima etapa (1983-1990) en materia de derechos personales. También puede observarse que salvo pocas excepciones, la jurisprudencia de la Corte Suprema acompañó los cambios económicos y sociales que se fueron propuestos desde los otros poderes de gobierno, admitiendo como regla general la constitucionalidad de las medidas dispuestas por ellos¹⁴¹. A través de la jurisprudencia sobre poder de policía se puede

140. SANTIAGO, Alfonso (h.), *El concepto de bien común en la jurisprudencia de la Corte Suprema*, ED, diario del 7-VI-2001.

141. "Parece evidente que, a lo largo del tiempo, no ha habido discordancias sino paralelismo o adecuación, entre las etapas de la Cortes Suprema y las de la vida política nacional. Entiéndase bien: adecuación, no sumisión". OYHANARTE, Julio, *Historia del Poder Judicial*, ob. cit., pag. 89.

reconstruir buena parte de la historia del Estado Nacional y de las concepciones políticas y económicas predominantes, con sus etapas de auge, decadencia y reformulación.

V. Conclusiones finales

Luego de haber examinado las diversas fuentes que integran nuestro sistema constitucional, pienso que podemos llegar a las siguientes conclusiones y dar así respuesta a los interrogantes que nos formulábamos en el comienzo de nuestro trabajo:

- a) Existe una marcada consonancia entre las principales tesis del personalismo solidario y las diversas fuentes del derecho constitucional argentino, de tal modo que el mismo puede ser considerado como el techo ideológico predominante de nuestro sistema constitucional¹⁴².
- b) Pensamos que de un originario personalismo solidario real, aunque con algunos de sus elementos latentes, ya presente en la Constitución de 1853 se pasa a uno más explícito y manifiesto con las reformas constitucionales de 1949, 1957 y 1994. Lo mismo ocurre con la jurisprudencia constitucional que a partir de la década del 30 retoma y profundiza un sesgo claramente solidarista¹⁴³, con algún retroceso menor en

142. SAGÜES distingue tres techos ideológicos en nuestra constitución: el liberal individualista, el neotomista y el social: cfr. *Elementos de Derecho Constitucional*, Astrea, 1997, pág. 206 y sigs. Este reconocimiento le lleva a intentar compatibilizar esos techos ideológicos para superar los eventuales conflictos que puedan darse. Consideramos que el personalismo solidario es capaz de asumir los aportes que aún están vigentes de esas concepciones básicas y expresarlos armónicamente.

143. Señala María Angélica GELLI: "Las enmiendas V y XIV de la constitución estadounidense que protegen al individuo contra la privación de la vida, la libertad y la propiedad sin el debido proceso legal y contra la expropiación

ALFONSO SANTIAGO (h.)

algunos temas de moralidad pública, en el período 1983-89. Por su parte los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, de modo especial las Convenciones suscritas en el ámbito americano, adhieren claramente a las tesis del personalismo solidario.

- c) Pensamos que ello es también así si examinamos no sólo la constitución jurídica, sino la constitución material de nuestro país¹⁴⁴. Consideramos, que si no lo admitiéramos así, que-

de la propiedad privada, para uso público, sin una compensación justa, pasaron de la constitución norteamericana a nuestro primer constitucionalismo –el constitucionalismo liberal– que dedicó varias normas a proteger los derechos económicos, especialmente del de propiedad. Así, el art. 14 de la Constitución reconoce a todo los habitantes de la Nación el derecho de ‘usar y disponer de su propiedad’, de trabajar y ejercer toda industria lícita, de navegar y comerciar. bien es cierto que conforme a las leyes que reglamentan el ejercicio de aquéllos; el art. 17 comienza declarando que la ‘propiedad es inviolable’ y enumera las garantías de ésta frente al poder estatal; el art. 20 extiende esos derechos a los extranjeros dentro de la Nación. Sin embargo, los constituyentes dejaron un amplio margen para la intervención estatal en la economía, en el marco de atribuciones conferida al Congreso por el art. 67, inc. 16... Esta norma, juntamente con el reconocimiento de las emergencias económicas, fue la justificación constitucional para admitir el creciente intervencionismo del estado en la materia que, iniciado tenuemente en 1922, se acrecentaría en la década del ’30... La limitación de los derechos patrimoniales, para asegurar el ejercicio de otros derechos, fue convalidada por la Corte Suprema y ha atenuado la libertad contractual legislada en el Código Civil que otorgaba la cualidad de ley a la voluntad de las partes, libremente expresada (art. 1197). La introducción del concepto de la función social de propiedad realizada por la reforma constitucional de 1949 y los derechos sociales incluidos en el art. 14 bis de la Constitución actual por las modificaciones de 1957, han transformado sustancialmente el enfoque liberal de la Constitución de 1853-1860, filiendo nuestra norma básica a los principios del constitucionalismo social”, *Constitución y Derechos Humanos*, Asirea, 1991, pag. 1223.

144. Sobre el concepto de constitución real, cfr. nuestro trabajo “Naturaleza y significados de la constitución” en *Anuario de Derecho de la Universidad Austral*, Abeledo-Perrot, 1998.

darían sin significado o sin fundamentos muchos de los elementos que han integrado y hoy integran nuestro sistema y práctica constitucional. Si no hay bien común en los términos que arriba lo hemos definido, no es posible explicar, comprender ni justificar acabadamente la actuación estatal ni sus potestades esenciales ni, menos aún, los deberes que la vida social hoy nos impone, tal como son entre muchos otros los siguientes: el pago de impuestos, la obligación del voto y de la enseñanza básica, el reconocimiento y sometimiento a la jurisdicción de los jueces, el cuidado y preservación del medio ambiente y del patrimonio cultural, los aportes obligatorios en materia de seguridad social, etc. Sin un concepto fuerte de vinculación social de las personas, de los grupos sociales y de las entidades políticas que conforman nuestra nación no se explican ni se fundamentan nuestras prácticas políticas y jurídicas.

- d) El personalismo solidario es a nuestro criterio, no sólo la concepción antropológica y social más valiosa y la que con más profundidad y realismo describe la vida social, sino la que subyace e informa primordialmente nuestro ordenamiento constitucional, de modo que es principalmente desde este paradigma desde donde debe ser pensado, formulado, interpretado y resuelto el derecho argentino en sus diversas instituciones.
- e) Dentro de esta concepción, cabe remarcar la importancia que tiene la noción de bien común formulado desde una perspectiva personalista, solidaria y dinámica. El bien común como realidad concreta constituye al Estado y a la comunidad política y como concepto ocupa un lugar clave para la reflexión política y la interpretación del sistema jurídico y de sus diversas instituciones fundamentales.
- f) Desde el punto de vista de la normalidad constitucional, el relato histórico que hemos realizado a través del ordenamiento constitucional, en especial de la jurisprudencia de la

ALFONSO SANTIAGO (h.)

Corte Suprema, nos permite advertir un gradual logro a lo largo de la historia de nuestro país de muchos de los bienes básicos que integran el bien común (organización nacional, paz interior y exterior, progreso económico, extensión de la enseñanza básica, progresiva incorporación al proceso político de los distintos sectores sociales, redistribución del ingreso, cierta reciente estabilidad institucional y económica, afianzamiento de las libertades y garantías constitucionales, etcétera) y, a la vez, la urgente necesidad de consolidar y lograr muchos otros para asegurar su efectivo disfrute por todos los ciudadanos y grupos sociales de nuestra Nación. Los sueños de hoy podrán ser las realidades del mañana, del mismo modo que los anhelos de los momentos de la independencia y organización nacional fueron convirtiéndose poco a poco en bienes de los que hoy disfrutamos en buena medida los habitantes de la Nación Argentina.

Informe sobre el Acuerdo de Pesca de Altura de Nueva York de 1995

Por Silvana A. Leske* y Diego M. Cagliolo**

I. Introducción

El Acuerdo de las Naciones Unidas “Sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982 (de aquí en adelante CONVEMAR), relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias”, comúnmente conocido como “Acuerdo de Pesca de Altura” o “Acuerdo de Pesca de Nueva York”, fue el resultado de dos años de negociaciones (julio 1993 - agosto 1995) tendientes a solucionar un vacío legal dejado por la CONVEMAR. Su objetivo fue el de asegurar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de las

* Licenciada en Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales (UCA). Profesora asistente ECP/UCA. Asociada y Responsable del Departamento de Investigación y Comercio Exterior del Estudio Joaquín Ledesma & Asoc.

** Licenciado en Ciencias Políticas con Especialización en Relaciones Internacionales (UCA) Secretario del Departamento de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral y profesor asistente en la ECP/UCA.

poblaciones de peces transzonales y de peces altamente migratorias, fuera de las zonas sometidas a jurisdicción nacional, objetivo al que apunta la aplicación efectiva de las disposiciones pertinentes de la CONVEMAR¹.

El "Acuerdo de Pesca de Altura", como lo llamaremos de aquí en adelante, fue firmado en Nueva York en el año 1995 por 59 países y abierto en diciembre de ese año a la firma de los estados para su ratificación. Actualmente cuenta con 26 instrumentos² (ratificaciones o accesiones) cuatro menos que los 30 requeridos por su articulado para la entrada en vigor.

El Congreso de la República Argentina aprobó el texto del tratado por ley 25.290³ y actualmente se encuentra a la espera de ser ratificado por el Poder Ejecutivo, convirtiéndose en el 27^{mo} instrumento depositado y, haciendo de esta manera, aún más probable la entrada en vigor del mencionado Acuerdo en un futuro cercano.

Este Acuerdo ha suscitado las más diversas interpretaciones en muchos de sus puntos. Nuestro objetivo en el presente trabajo es **demostrar la inconveniencia para la República Argen-**

1. *Consideraciones para lograr un Arreglo Pesquero en el Area Adyacente a la Zona Económica Exclusiva*, Comité de Recursos Pesqueros en Águas de Interés Nacional, Centro Naval, Informe 1998, Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval.

2. Australia, Bahamas, Brasil, Canadá, Islas Cook, Italia —intenta retirar la individualmente para hacerlo como Unión Europea—, Fiji, Islandia, República Islámica de Irán, Maldivas, Mauricio, Micronesia, Mónaco, Namibia, Nauru, Noruega, Papúa Nueva Guinea, Federación Rusa, Santa Lucía, Samoa, Senegal, Seychelles, Islas Salomón, Sri Lanka, Tonga, Estados Unidos de Norteamérica y Uruguay. El Reino Unido de Gran Bretaña de Irlanda del Norte ha firmado (4 de diciembre de 1995) en nombre de Pictairn, Henderson, Islas Ducie y Oeno, Islas Malvinas, Georgia del Sur e Islas Sandwich, Bermuda, Santa Helena incluyendo Ascensión e Islas Turks y Caicos, Territorio Británico del Océano Índico, Islas Vírgenes y Anguilla.

3. *Boletín Oficial de la República Argentina* N° 29.464 del 17 de agosto de 2000.

tina de ratificar el mismo, precisamente por la ambigüedad de sus postulados y la interpretación dispar a la que se presta.

Un tratado internacional implica el consenso de los celebrantes para la aceptación de las normas que del mismo se desprenden. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 establece que se trata de “*un Acuerdo escrito entre Estados regido por el Derecho Internacional en uno o más instrumentos conexos*”⁴. Estos acuerdos requieren de negociaciones previas en donde se realiza la discusión y confrontación de ideas y posturas de las cuales se desprende la adopción de un texto que cada Estado debe aprobar en su ámbito interno y, finalmente, una manifestación del consentimiento por el cual el Estado se obliga a cumplir con lo acordado. Este procedimiento, es el medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional. Es decir, que a través de este mecanismo se procura llegar a una solución consensuada en los diversos problemas que surgen entre las naciones.

Es justamente eso lo que creemos que no logra hacer el Acuerdo de Pesca de Altura. Si bien el procedimiento no merece comentario alguno ya que se ajusta en todo a lo anteriormente expuesto, es su contenido el que deja muchas zonas grises ya que se presta a interpretaciones diametralmente opuestas. Esa sola condición es más que suficiente para determinar que algo no está bien. El hecho de que el tratado sea poco claro y que genere dudas respecto de sus enunciados induce a pensar detenidamente sobre la conveniencia de acogerse a él.

Es llamativo que existan inquietudes por parte de los países ribereños respecto del Acuerdo al sostener que el mismo favorece a los países que pescan en Alta Mar y que a su vez sean estos

4. Naciones Unidas, “Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados”, 1969.

últimos los que se manifiesten contrarios al Acuerdo porque sostienen que son los países ribereños los beneficiados ¿A quién beneficia el Acuerdo? ¿Son reales las dudas planteadas por los países ribereños? ¿Son los países que pescan en Alta Mar los que se benefician? ¿O son los ribereños los que extienden su soberanía sobre el Alta Mar? ¿Hay “Jurisdicciones Rampantes”⁵ de los países ribereños o “Derechos Preferentes”⁶ que le corresponden a la Nación en su condición de Estado ribereño?

No es fácil encontrar solución a estos interrogantes ya que, como veremos, los fundamentos legales de cada una de las partes, ya sean favorables o contrarias al Acuerdo, están fuertemente sustentados. Se podría decir incluso, que ambas posiciones tienen “cierta razón” en la interpretación que realizan. Se verá que según el punto de vista de quién interprete el Acuerdo las posiciones pueden ser diametralmente opuestas con las consecuencias negativas que ello trae aparejado. Es este hecho lo que hace que sea inconveniente su ratificación ya que no se tiene certeza de que es lo que se está incorporando y a que nos estamos obligando.

Es importante destacar que adherimos firmemente a la idea de que es por medio de tratados multilaterales, como este Acuerdo de Pesca de Altura, que se debe regular la actividad internacional y solucionar las diferencias que surgen en ese contexto. Pero también es menester resaltar que si bien todo acuerdo constituye un avance por sí mismo, compatibilizar los intereses y los distintos factores que juegan, en este caso en el Área Adyacente

5. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio, “Jurisdicciones Rampantes y Libertad de pesca en Alta Mar”, *Liber Amicorum in Memoriam of Judge José María Ruda*. Kluwer International Law, The Hague, Netherlands, 2000.

6. *Consideraciones para lograr un Arreglo Pesquero en el Área Adyacente a la Zona Económica Exclusiva*, Comité de Recursos Pesqueros en Aguas de Interés Nacional, Centro Naval, Informe 1998, Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval.

para llegar a un entendimiento con los países pescadores, es un problema muy complejo⁷.

Son entonces estas complejidades e interpretaciones diversas las que motivan el presente informe, el cual, como dijimos, intentará probar la inconveniencia para la Argentina de la ratificación del Acuerdo a la luz de los puntos grises que deja ya que no termina de definir qué se gana y qué se pierde estando dentro y toda vez que, creemos, no se han adoptado las medidas necesarias para el resguardo de la soberanía argentina sobre los recursos de nuestros mares.

En todo caso, no es este un estudio exclusivamente legal de la temática descrita sino que es un enfoque global que combina tanto certezas técnicas como realidades políticas. Estudiaremos los acontecimientos que llevaron a la celebración de este Acuerdo, sus características y particularidades, y las distintas posturas que respecto del mismo fueron adoptadas. Siempre con la objetividad y abstracción necesarias como para no caer presa de los encontrados intereses que rodean el tema. Analizaremos también las ventajas y desventajas propias del tratado y las que conlleva su ratificación para la Argentina, utilizando para ello la opinión de importantes y destacados especialistas en Derecho Internacional.

Nos proponemos entonces analizar el Acuerdo de Pesca de Altura a la luz de lo anteriormente expuesto y sugerir algunos cursos de acción sobre lo que la República Argentina como Nación debería hacer respecto de la ratificación o no del mismo. Como sostiene Francisco Orrego Vicuña, se trata de la "necesidad de clarificar inquietudes"⁸.

7. Consideraciones para lograr un Arreglo Pesquero en el Área Adyacente a la Zona Económica Exclusiva. Comité de Recursos Pesqueros en Aguas de Interés Nacional, Centro Naval, Informe 1998, Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval.

8. ORREGO VICUÑA, Francisco, "El Régimen de pesca en Alta Mar y los Derechos e Intereses de los Estados Ribereños", en *Los 50 años de la tesis chilena de las 200 millas marinas (1947 - 1997)*, LLANOS MANCILLA, Hugo, Universidad Central de Chile, 1999.

II. Un poco de historia...

a) Antecedentes

Como sostiene el Dr. Ernesto Rey Caro, "*pocas ramas del Derecho Internacional han experimentado tan profundas modificaciones en la segunda mitad del presente siglo como el otrora Derecho Internacional Marítimo, hoy Derecho del Mar*"⁹.

Si bien los intereses políticos, sociales, estratégicos y económicos siempre estuvieron presentes en las reivindicaciones estatales desde el primer momento, son éstos últimos, los económicos, los que sin duda mayor gravitación han tenido en esta última década. En base a ellos es que se producen aún hoy cambios en la legislación que merecen ser estudiados con detenimiento ya que implican un posicionamiento diferente de la Argentina al que pudo haber tenido en épocas anteriores en cuanto al Derecho del Mar y a sus intereses.

Así fue que se llevaron a cabo Conferencias Internacionales para debatir la compleja problemática. Finalmente en 1982 se adoptó la CONVEMAR la cual logró un equilibrio, no pocas veces frágil y precario, de los tantos y tan variados intereses¹⁰. Este trascendental instrumento, al mismo tiempo que establece normas que pareciera habrán de regir con cierta permanencia los derechos de los Estados en relación a las múltiples situaciones e instituciones allí reguladas y que pueden constituir la expresión de auténticas normas consuetudinarias, presenta aspectos que ya están en pleno proceso de revisión y otros que por la naturaleza de las normas incorporadas —no pocas de carácter programático— exigen una reglamentación o un desa-

9. REY CARO, Ernesto, "La conservación de los recursos vivos en la alta mar y las nuevas tendencias de la legislación en América Latina", *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, vol. 12, 1995.

10. Ob. cit.

rrollo convencional que aseguren su efectividad o precisen los derechos y obligaciones de las Partes¹¹. Es innegable que desde 1982 se han originado nuevos problemas y se han magnificado otros, entre ellos los vinculados con la conservación y administración de los recursos del mar y que muchas situaciones no fueron previstas expresamente en la Convención.

Precisamente por ello, la afirmación de la tesis según la cual la CONVEMAR puso fin definitivamente a las reivindicaciones de espacios marítimos es poco satisfactoria ya que restan definirse aún ciertos temas respecto de las jurisdicciones que corresponden a los Estados ribereños y a los que pescan en el alta mar en materia de poblaciones de peces transzonales y poblaciones de peces altamente migratorias que se encuentran en el área adyacente a las 200 millas. Como los peces ignoran las líneas imaginarias y artificiales que los hombres han dibujado en el mar, existe un conflicto de intereses entre los Estados ribereños para quienes las grandes flotas pesqueras pueden hacer inútiles las medidas de conservación adoptadas en sus respectivas Zonas Económicas Exclusivas (ZEEs), y los Estados que practican la pesca de altura, que han visto considerablemente reducidas las áreas de libre pesca con la expansión de las jurisdicciones nacionales pesqueras emanada de la CONVEMAR. Es así que los Estados ribereños pretenden que se les reconozca un "interés especial" en las zonas adyacentes a sus ZEEs con la finalidad de poder conservar las especies protegiéndolas de las ansias depredadoras y hostiles de los países que pescan en aguas distantes, mientras que éstos últimos se inclinan por tildar a esta postura de "falso conservacionismo" o "ecologismo proteccionista" a la vez que reclaman por su derecho irrestricto a pescar en el alta mar.

11. Ob. cit.

Lo cierto es que la situación actual es insostenible. Según la FAO, si bien la producción de la pesca en aguas distantes disminuyó desde 1990 como consecuencia de la desaparición de las flotas de la ex URSS patrocinadas anteriormente por el Estado, los exámenes recientes tienden a confirmar que, en las principales especies ícticas de las que hay información, aproximadamente el 44% están totalmente explotadas y, por lo tanto, las capturas se encuentran en el nivel máximo de captura o muy próximas a él. Aproximadamente un 16% de las especies son objeto de sobrepesca y tampoco ofrecen mucho margen para la expansión, siendo cada vez mayor la probabilidad de que las capturas disminuyan si no se adoptan medidas correctivas para reducir o eliminar la situación de sobrepesca. Otro 6% parece que está agotado, lo que significa una pérdida de la producción total, por no mencionar las pérdidas sociales y económicas derivadas de una presión pesquera incontrolada y excesiva¹². Y es precisamente el Atlántico Sudoccidental el área donde se encuentran las poblaciones ícticas totalmente explotadas y las poblaciones que están o sobreexplotadas o agotadas.¹³ Evidentemente esto obedece, entre otras cosas, a la falta de regulación en la materia ya que es en esta zona en donde se encuentra gran cantidad de poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias. Si bien no han sido los únicos responsables, mucho han tenido que ver en esto los países que se dedican a la pesca en las zonas adyacentes.

Previamente a las Conferencias Internacionales, los distintos Estados Americanos comenzaron a realizar una serie de actos unilaterales con la intención de extender la soberanía, jurisdicción o derechos preferenciales, para la conservación y explotación de los recursos pesqueros. Así los Estados Unidos¹⁴

12. FAO, *El estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura*, 1998.

13. Ob. cit.

14. Ver AZCÁRRAGA, J. L., *La Plataforma Submarina y el Derecho Internacional*, Madrid, 1952.

en 1945 se pronunciaron respecto de las zonas de conservación pesquera en áreas de alta mar adyacentes a sus costas. La Argentina hizo lo propio en 1946 mediante el decreto 14.708¹⁵ declarando "pertenciente a la Nación el Mar Epicontinental y el Zócalo Continental Argentino". También Chile se manifestó en este sentido en junio de 1947¹⁶ al igual que Perú¹⁷, Costa Rica¹⁸ y El Salvador¹⁹. Así fue como muchas modificaciones relativas a los espacios marítimos se introdujeron en las respectivas legislaciones de los países latinoamericanos y llevaron a Declaraciones Conjuntas que se elaboraron en reuniones que fijarían posiciones comunes ante la eventualidad de la convocatoria de una conferencia para tratar la problemática del Derecho del Mar.

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1956 el Consejo Interamericano de Jurisconsultos se pronunció sobre las reivindicaciones de muchos Estados del continente y la resolución emanada de dicha reunión es conocida como "Principios de México sobre el Régimen Jurídico del Mar".

En este contexto, los Estados ribereños buscaban protegerse de la depredación y la sobreexplotación de los países tecnológicamente más desarrollados que podían usufructuar ilimitadamente las libertades reconocidas en la Alta Mar. Es así que se

15. *Boletín Oficial*, 5 de octubre de 1946, ver REY CARO, Ernesto, "La conservación de los recursos vivos en la alta mar y las nuevas tendencias de la legislación en América Latina", *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, vol. 12, 1995.

16. Ver texto en ORREGO VICUÑA, FRANCISCO, *Chile y el Derecho del Mar*, Santiago de Chile, 1972.

17. Ver REY CARO, Ernesto, "La conservación de los recursos vivos en la alta mar y las nuevas tendencias de la legislación en América Latina", *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, vol. 12, 1995.

18. Ob. cit.

19. Ver Constitución de El Salvador de 1950, art. 7°.

llega a la primera de estas Conferencias Internacionales, que tuvo lugar en Ginebra en 1958 y en donde el Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) reconocía “los intereses de los estados costeros en la preservación de los recursos vivos en la parte de alta mar adyacente a su mar territorial y la posibilidad de que estos Estados pudieran adoptar ciertas medidas unilaterales de conservación de tales recursos, si las negociaciones con lo Estados interesados hubieran fracasado o si se acreditaba la urgencia de ellas, a condición de no discriminar a otros pescadores²⁰”. Como señala Rey Caro, “*en la regulación internacional de la pesca, la Conferencia de Ginebra de 1958 marcó un hito muy importante (...) se reconoció la real interdependencia que existía entre las pesquerías y la extensión de la soberanía estatal sobre los mares adyacentes, aun cuando no se llegó a ningún acuerdo en cuanto a la anchura del mar territorial y de los límites de las pesquerías*”²¹.

Este tema se trató también en la Conferencia de Ginebra de 1960 pero con idénticos resultados. Como consecuencia de ello, los estados ribereños comenzaron a realizar actos unilaterales con el objeto de extender la soberanía que merecieron las críticas de los estados que pescaban en aguas distantes.

b) La convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de 1958 y la CONVEMAR

La Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos en alta mar de 1958 introdujo limitaciones al principio tradicional de la libertad de pesca en ese espacio marítimo que

20. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1956, vol. II

21. Ver REY CARO, Ernesto, “La conservación de los recursos vivos en la alta mar y las nuevas tendencias de la legislación en América Latina”, *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, vol. 12, 1995.

luego serían recogidos por la CONVEMAR, reconociéndose los peligros de una sobreexplotación de los recursos vivos y privilegiando el principio de la cooperación internacional. Por primera vez vemos que el derecho a la pesca en alta mar queda supeditado al cumplimiento de las obligaciones convencionales y a los "intereses" y "derechos" de los Estados Ribereños.

Como queda expuesto, la Convención reconoce el "interés especial" del Estado ribereño en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos de "cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar territorial" y el derecho de participar en condiciones de igualdad en los estudios y sistemas de investigación o de reglamentación vinculados con la conservación de los recursos vivos de la alta mar en tal zona, aunque sus nacionales no se dediquen a la pesca en ella. Inclusive se reconoce la facultad, en circunstancias puntuales, de adoptar medidas unilaterales de conservación.

Las negociaciones que llevaron a la CONVEMAR supusieron el tratamiento del problema de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias. La Argentina, junto a un grupo de países denominado *core group*, tuvo una activa participación en las rondas de negociaciones y en diversas sesiones presentó propuestas oficiosas por la que establecía la obligación de los Estados ribereños y los Estados que pescan poblaciones de peces transzonales de acordar medidas necesarias para la conservación de tales poblaciones en las áreas adyacentes a la citada zona. Asimismo, propuso que de no llegarse a un acuerdo en un plazo razonable, el Estado que practicara la pesca "debería sujetarse a las reglamentaciones que dicte el Estado ribereño para la conservación de dichas poblaciones"²².

22. Doc. C.2/Informal Meeting/48, de 20 de agosto de 1979. En RENATE PLATZÖDER, "Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents", Dobbs Ferry, 1983, vol. V, pág. 56.

Estas sugerencias se presentaron en las otras sesiones (primavera de 1980²³, la propuesta fue aun más elaborada y en ella se preveía que si no se llegaba a un acuerdo en un plazo razonable se debería iniciar un procedimiento obligatorio de solución de controversias en donde el tribunal pertinente determinaría las medidas aplicables para la conservación de las especies en cuestión en el área de alta mar adyacente a la ZEE, debiendo ser tales medidas compatibles con las aplicadas por el Estado ribereño a esas mismas especies en su ZEE verano de 1980²⁴ y primavera de 1981). Todas estas presentaciones fueron duramente criticadas por los países miembros de la CE, Japón, Corea y los estados socialistas por suponer la extensión de los derechos soberanos del Estado ribereño más allá de las 200 millas, en relación con la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos. Finalmente las propuestas debieron ser retiradas por lo que no llegaron a ser sometidas a votación y en consecuencia, la CONVEMAR nació con un vacío legal que intentó llenarse con el Acuerdo de Pesca de Altura de 1995, algo que no sucedió sino que, por el contrario, generó más polémica.

La CONVEMAR estableció entre otros, dos principios que serán el punto central del conflicto en el Acuerdo de Pesca de Altura. El primero de ellos es el establecido en el artículo 56 1 de la CONVEMAR y se refiere al establecimiento de las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) de los países ribereños, con un ancho total de 200 millas náuticas a partir de las líneas de costa. El artículo dice textualmente: *“el Estado ribereño ejercerá derechos de soberanía para los fines de explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no*

23 *Ibidem*, Informal Meeting/54 de 19 de marzo de 1980.

24 La propuesta argentina fue apoyada por Australia, Canadá, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Islandia, Nueva Zelanda, Portugal, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona y Uruguay, agosto de 1980.

vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la explotación económica de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos”.

El segundo principio que nos ocupa que es el de la “alta mar” (art. 87.1.c), que comienza a partir de esas 200 millas y en donde la pesca es libre para todas las naciones. Es aquí donde comienzan los problemas. Algunos sostienen, con razón si se tiene en cuenta los antecedentes que enumeramos anteriormente y la letra del art. 4 del Acuerdo de Pesca de Altura, que la pesca es libre pero con ciertos límites (ya veremos la importancia de esta frase). Otros dicen que es absolutamente libre y que ningún estado puede avanzar con pretensiones de soberanía sobre el Alta Mar.

Esta discusión que en principio parecería ser puramente académica y teórica, tiene su importancia con la aparición de las especies que están a ambos lados de la línea de 200 millas (transzonales) y las especies altamente migratorias, que a lo largo de sus viajes, entran y salen de las ZEEs²⁵.

Como sostiene Rey Caro, “no hay duda que la CONVEMAR de 1982 marca un hito significativo en la evolución del Derecho del Mar, más allá de la eficacia de todas las instituciones y situaciones que fueron objeto de regulación”. Este instrumento aspira a lograr un equilibrio entre los variados intereses en juego, conciliando pretensiones de los Estados ribereños y el ejercicio de los derechos de éstos en la ZEE y los derechos de otros Estados a aprovechar los recursos de la alta mar. Tal régimen ha tratado de reglamentar la situación de las diversas especies o poblaciones de peces en la forma más completa posible, reconociendo la existencia de derechos y obligaciones para todos los Estados

25. TAPPER, Jorge Federico, *Acerca del Acuerdo de Pesca de Altura de Las Naciones Unidas*, Boletín del Centro Naval, N° 792, vol. 116, octubre, noviembre y diciembre de 1998.

comprometidos en la conservación y administración de los recursos vivos marinos y de la concurrencia de ciertos intereses estatales que igualmente debían ser tutelados.

No obstante, esta trama legal no fue en su contextura más allá de incorporar los entendimientos básicos que pudieron obtenerse en los casi ocho años de deliberaciones de la Conferencia y, como ya se destacó, muchas de las normas adoptadas deben ser instrumentadas mediante procedimientos que dejan un amplio margen de discrecionalidad para la conducta y acción posterior de los Estados. Constituye uno de los *“negocios no finiquitados”* y *ello ha repercutido en la legislación y práctica posterior de los Estados*²⁶.

En este contexto llega el Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias de 1995, el cual pasaremos a analizar.

III. El Acuerdo de Pesca de Altura y sus implicancias

Producto de las dudas que generaba la CONVEMAR, los Estados Ribereños comenzaron a adoptar medidas o actos unilaterales como sucediera anteriormente para proteger sus intereses. La situación generada en el Area Adyacente a las ZEE generó la reacción de los Estados ribereños en busca de la conservación de los recursos transzonales y altamente migratorios.

26. Ver REY CARO, Ernesto, “La conservación de los recursos vivos en la alta mar y las nuevas tendencias de la legislación en América Latina”, *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, vol. 12, 1995.

Si bien esta situación es incierta dado que no se dispone de datos fidedignos del área adyacente, es cierto que muchas especies que dentro de las ZEE están ordenadas, fuera de ésta son blanco de un número importante de buques de países que pescan en al alta mar y que esta captura está fuera de control de las autoridades nacionales. Según el Dr. Norberto Bellisio, en 1996 actuaron en el área adyacente 221 buques, 113 arrastreros y palangrueros y 108 poteros²⁷. Aunque si se toman otros parámetros de medición se llega a la cifra de 787 buques con un total de captura de 230 mil toneladas de todas las especies²⁸.

De más está decir que no se trata de una versión simplista y maniquea²⁹ de la situación (los “buenos” y la “pesca responsable” son los ribereños y los “malos” y “depredadores” son los pescadores a distancia) ya que somos conscientes que en muchos países, incluso el nuestro, los manejos en materia de política pesquera no han sido los acertados y se ha incurrido en excesos en el otorgamiento de permisos de pesca, sobreexplotación, depredación y demás. Pero si tenemos muy presente que en esto no puede ser óbice para que se restrinjan derechos a los estados ribereños sobre los recursos vivos de su ZEE que al ser migratorios y traspasar el límite convencional puesto por el hombre de 200 millas quedan expuestos a la libertad de pesca sin respetarse las medidas de conservación adoptadas en el área bajo jurisdicción nacional. En general, los Estados ribereños abogan por la conservación de las especies y la protección de las mismas ya que de ellas dependen la subsistencia de innume-

27. Dr. BELLISIO, Norberto, Conferencia dictada en el Centro Naval, 1997. Ver TAPPER, Jorge Federico, *Acerca del Acuerdo de Pesca de Altura de Las Naciones Unidas*, Boletín del Centro Naval, N° 792, vol. 116, octubre, noviembre y diciembre de 1998.

28. Ver FIS, septiembre 2000.

29. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio, “Jurisdicciones Rampantes y Libertad de pesca en Alta Mar”, *Liber Amicorum in Memoriam of Judge José María Ruda*, Kluwer International Law, The Hague, Netherlands, 2000.

rables factores como ser, comunidades, industrias, ingresos, etc. En el caso de los países que pescan en aguas distantes su interés está circunscripto a la obtención del mayor beneficio económico. Claro que esto no es un imperativo categórico pero en la mayoría de los casos se puede apreciar este tipo de comportamientos.

Por ello mismo las Naciones Unidas convocaron a una conferencia intergubernamental, basada en la "Consulta Técnica sobre la Pesca en Alta Mar" y en la Declaración de Cancún de 1992. En esa conferencia se aprobó el Acuerdo de Pesca de Altura. La Argentina siguió las negociaciones con gran expectativa al igual que los países que poseen plataformas continentales que van más allá de las 200 millas como Canadá, o aquellos cuyas principales especies son altamente migratorias. Se esperaba que se otorgara un manejo sobre esas zonas cosa que no ocurrió. O al menos ocurrió en parte. Una parte tan difusa que no se sabe si efectivamente se obtuvo algo o si se perdió algo.

El Acuerdo, cuyos principios están claramente expresados en el art. 2º (asegurar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias mediante la aplicación efectiva de las disposiciones pertinentes a la CONVEMAR) parece salirse luego de este molde dejando a la libre interpretación algunos principios que la CONVEMAR expresa claramente. No solo eso, sino que en muchos de sus artículos no tiene carácter mandatario por lo cual queda todo reducido a una expresión de deseo. Si bien el Acuerdo se aplicará a la conservación de peces que se encuentren "fuera" de las zonas sometidas a jurisdicción nacional (art. 3º), se establecen excepciones que terminan contradiciendo o dejando sin efecto el postulado anterior.

Pero tal vez lo más importante del Acuerdo sea su mecanismo para resolver los problemas en el área adyacente. Consiste en que se organicen "Arreglos" subregionales o regionales para "ordenar" el área y conservar los recursos. Aquí surgen varios

interrogantes que intentaremos despejar. A saber: ¿qué implican estos acuerdos? ¿Se mejoran nuestros derechos sobre las especies o se deterioran? ¿Se pone en pie de igualdad al Estado ribereño y al que pesca en alta mar?. La celebración de un acuerdo ¿permite a los países que pescan en aguas distantes ingresar a las ZEE? ¿La ordenación no es potestad del Estado ribereño?

El art. 4º expresa que “ninguna disposición del presente Acuerdo se entenderá en perjuicio de los derechos, la jurisdicción y las obligaciones de los Estados con arreglo a la Convención. El presente Acuerdo se interpretará y se aplicará en el contexto de la Convención y de manera acorde a ella”. A simple vista estarían resguardados los derechos adquiridos y fue justamente eso lo que motivó el pedido de aprobación en el Congreso. Sin embargo hay algo más que no se nos dice. El art. 4º no habla de “intereses” como sí lo hace el art. 116 de la CONVEMAR, por lo tanto, en ese sentido, estamos en igualdad de condiciones con los países que pescan en alta mar y corremos el peligro de que en estos “arreglos” a celebrar un país que pesca en alta mar “ordene” dentro de nuestras 200 millas. Pero éstos creen que son los países ribereños lo que obtienen ganancias ya que podrán ahora tener injerencia en el alta mar en materia de ordenación pesquera de estas especies.

Paradójicamente, aquí es donde se diferencian claramente dos posturas que han desembocado en críticas al Acuerdo desde ambos lados y que recomiendan a sus Estados (ya sean ribereños o que pescan en alta mar) a no firmar el acuerdo. Este es el punto central de nuestro trabajo. ¿Cómo puede ser que un tratado tenga dos interpretaciones tan opuestas y las dos sean críticas del Acuerdo? ¿No significa esto que algún error importante debe haber en dicho acuerdo para que ninguna de las dos partes quede conforme? Lo que es peor, ¿cómo puede ser que ambas partes interpreten que el otro es el beneficiado y uno el perjudicado? Entonces la pregunta que se desprende es: ¿tiene sentido ratificar un acuerdo que no goza de la aprobación de

ninguna de las partes? ¿No se puede prestar a que en un futuro lo que hoy parece tan claro sea interpretado de la manera opuesta y quedemos prisioneros de una firma que hicimos con otra intención o buscando otros objetivos?

Para ser más gráficos explicaremos las dos posturas que critican al Acuerdo.

IV. Los estados ribereños

a) La República Argentina

Creemos que la responsabilidad mayor y el interés en las poblaciones de peces mencionadas están en los Estados Ribereños. Son ellos los que, como dijimos, se encargan de la conservación de las especies y las que intentan preservarlas de la depredación. Los otros Estados que pescan en alta mar lo harán hasta que algo los detenga o hasta que se agote el caladero³⁰. Esta cruda definición no es ni más ni menos que la realidad y por lo tanto se debe actuar en consecuencia.

La idea de la Argentina, como de aquellos estados del *Core Group*, fue la de lograr autoridad sobre las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias para tomar medidas a fin de asegurar la protección de las mismas. Eso no se desprende de la letra del Acuerdo sino que por el contrario, se abre la posibilidad a que los Estados que pescan en alta mar tengan potestad para “arreglar” en igualdad a los Estados ribereños y “ordenar” dentro de las 200 millas.

La Argentina, al momento de ratificar la CONVEMAR expresó: “*La República Argentina acepta las disposiciones sobre or-*

30. TAPPER, Jorge Federico, *Acerca del Acuerdo de Pesca de Altura de Las Naciones Unidas*, Boletín del Centro Naval, N° 792, vol. 116, octubre, noviembre y diciembre de 1998.

denación y conservación de los recursos vivos marinos en alta mar pero considera que las mismas son insuficientes, en particular las relativas a las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces migratorias, y que es necesario para su complementación mediante un régimen multilateral efectivo y vinculante que, entre otras cosas, facilite la cooperación para prevenir y evitar la sobrepesca, y permita controlar las actividades de los buques pesqueros en alta mar, así como el uso de métodos y artes de pesca. El gobierno argentino, teniendo presente su interés prioritario en la conservación de los recursos que se encuentren en su zona Económica Exclusiva y en el área de alta mar adyacente a ella, considera que de acuerdo con las disposiciones de la Convención cuando la misma población o poblaciones de peces asociados se encuentren en la Zona Económica Exclusiva y en el área de alta mar adyacente a ella, la República Argentina como Estado ribereño y los Estados que pesquen esas poblaciones en el área adyacente a su Zona Económica Exclusiva, deben acordar las medidas necesarias para la conservación de esas poblaciones en alta mar. Independientemente la República Argentina interpreta que para ello está facultada para adoptar, de conformidad con el derecho internacional, todas las medidas que considere a tal fin”.

A su vez, la República Argentina se ha preocupado por incorporar en su legislación interna estos postulados. La Ley 23.968 del 14 de agosto de 1991, sobre líneas de base para la medición de los espacios marítimos³¹ expresa: “la jurisdicción nacional se extiende más allá del límite exterior de la Zona Económica Exclusiva sobre los recursos migratorios o que pertenezcan a una misma población o a poblaciones de especies asociadas a la ZEE argentina”. Como bien sostiene Rey

31. Boletín Oficial de la República Argentina, 5 de diciembre de 1991. Sobre esta ley y sus disposiciones conexas ver ARMAS PFIRTER, Frida, *El derecho Internacional de Pesquerías y el Frente marítimo del Río de la Plata*.

Caro, esta legislación se sustenta en los arts. 63 y 64 de la CONVEMAR³².

También en el Régimen Federal de Pesca, Ley 24.922 ha establecido que “*La República Argentina, en su condición de Estado ribereño, podrá adoptar medidas de conservación en la ZEE y en el área adyacente a ella sobre los recursos transzonales y altamente migratorios, o que pertenezcan a una misma población o a poblaciones de especies asociadas a la ZEE argentina*”³³.

Estas tendencias, estarían indicando la posibilidad de que los Estados ribereños pudieran ejercer competencias o facultades para prevenir acciones que consideren lesivas a sus intereses en una zona adyacente a sus ZEE en materia de conservación y administración de los recursos naturales, ha llevado a algunos expertos a preguntarse si sólo se trata de avances que ponen de manifiesto la necesidad de una más exigente cooperación para la conservación de los recursos vivos o se estaría gestando una nueva zona marítima, en la que el Estado ribereño pretendería el ejercicio de cierta jurisdicción³⁴. A pesar de que esta búsqueda de nuevas alternativas pudiera interpretarse que encubre una nueva reclamación de jurisdicción de los Estados costeros más allá de las 200 millas (como sostienen los Estados que pescan en alta mar) se ha negado tal propósito afirmándose que su fundamento radica en que, como los océanos constituyen un “ecosistema integrado”, la intensa interacción existente entre el alta mar y las zonas que se encuentran bajo las jurisdicciones nacionales han inducido a los Estados ribereños a interesarse en

32. Ver REY CARO, Ernesto, “La conservación de los recursos vivos en la alta mar y las nuevas tendencias de la legislación en América Latina”, *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, vol. 12, 1995.

33. Régimen Federal de Pesca N° 24.922, art. 4°. *Boletín Oficial* del 12 de enero de 1998

34. ARMAS PFIRTER, Frida, “Más allá de la ZEE”, en *Communitas*, Buenos Aires, diciembre de 1992, N° 2.

forma cada vez más creciente en las actividades que se desarrollan en alta mar. “*Se trata en todo caso –sostiene Orrego Vicuña– de formas de jurisdicción funcional, muchas de las cuales ya han sido reconocidas por el derecho internacional y la práctica estatal a la luz de las exigencias de una política ambiental sostenida y de la necesidad de tomar en cuenta todos los intereses involucrados*”³⁵.

Si observamos en detalle el art. 116 de la CONVEMAR, el mismo prescribe que el derecho de los Estados a que sus nacionales se dediquen a la pesca en alta mar, estará sujeto a las obligaciones convencionales, a las disposiciones de esta sección 2 de esta Convención y a “*los derechos y deberes así como a los intereses de los Estados ribereños estipulados en el párrafo 2 del art. 63 y en los artículos 64 a 67, entre otras disposiciones*”. Se trata en consecuencia, de un “derecho condicionado”. No se ha “garantizado” la pesca en todas las zonas de alta mar y se subordina el derecho de pescar a las obligaciones pertinentes en relación a la conservación. Asimismo, partiendo de la premisa de que la línea que divide la ZEE de un Estado ribereño y la alta mar es artificial, se prevee que los intereses de los Estados ribereños dentro de su ZEE pueden verse afectados por la pesca en alta mar de poblaciones transzonales o especies altamente migratorias³⁶.

Por todo lo expuesto, es más que evidente que el Acuerdo de Pesca de Altura no respeta los postulados de la CONVEMAR y que la Argentina al ratificarlo estaría yendo en contra de su propia legislación interna ya que cedería los derechos que posee sobre los recursos vivos más allá de la línea de 200 millas e incluso, permitiría ordenar dentro de sus 200 millas.

35. Ver REY CARO, Ernesto, “La conservación de los recursos vivos en la alta mar y las nuevas tendencias de la legislación en América Latina”, *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, vol. 12, 1995.

36. Ver REY CARO, Ernesto, “La conservación de los recursos vivos en la alta mar y las nuevas tendencias de la legislación en América Latina”, *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, vol. 12, 1995.

Utilizando el mismo argumento que sostiene Luis Ignacio Sánchez Rodríguez pero en sentido inverso, resta decir que el Acuerdo de Pesca de Altura es un modo de potenciar una multilateralización de la práctica que eventualmente modificará el derecho vigente dentro de las ZEE. Lo que hoy sucede en el límite de las 200 millas (incluso lo que sucede ilegalmente dentro de las ZEE con las incursiones furtivas de las flotas extranjeras) puede convertirse en una práctica comúnmente aceptada y lo que es peor, receptada en la legislación si este Acuerdo entra en vigor.

La crítica central está en que una vez en vigor el Acuerdo, las formas de atender conflictos prescriptas por el mismo sólo se basan en los arreglos, bilaterales o multilaterales, los que si se llegan a lograr, gobernarán el área en cuestión³⁷.

Nada hace pensar que los Estados que pescan en alta mar y que tecnológicamente son más desarrollados vengán a buscar un arreglo reconociendo los “intereses” de los Estados ribereños. Muy por el contrario, lo utilizarán para imponer sus posturas y de esta forma “ordenar” dentro de nuestras áreas de jurisdicción nacional. ¿No es esto acaso un avance sobre la soberanía de los Estados Ribereños? Por otro lado, suponiendo que se llegara a una solución intermedia que no afecte la soberanía de la Argentina ¿Qué sucedería al momento de tener que tener que “arreglar” con Gran Bretaña? ¿Se le reconocería *status* de Estado ribereño o se lo tomaría como estado pescador de alta mar? No hay duda de que ellos se reconocerán como tal al momento de negociar con otros estados ¿A alguien se le ocurre que Gran Bretaña puede llegar a reconocer los “intereses” y los “derechos” argentinos en la zona o viceversa?

¿Con qué poder relativo se puede negociar con la Unión Europea? ¿No es una manera sutil de permitir el ingreso del poderío europeo o asiático en nuestra ZEE? Como dijimos

37. TAPPER, Jorge Federico, *Acerca del Acuerdo de Pesca de Altura de Las Naciones Unidas*, Boletín del Centro Naval, N° 792, vol. 116, octubre, noviembre y diciembre de 1998.

anteriormente no tenemos dudas de que un acuerdo internacional es la mejor solución pero siempre y cuando las reglas de juego sean claras y uno sepa a qué se atiene. No creemos que se trate de este caso por lo tanto sugerimos la no ratificación del Acuerdo.

Nada asegura a la Argentina que en caso de obtener “arreglos”, los mismos sean en los términos que conviene al país y resguardando los derechos e intereses que posee en la ZEE y el área adyacente. Si esto no se logra, se queda atado de pies y manos por un instrumento ambiguo en el cual las otras partes intervinientes tiene mayor poder relativo en la negociación.

V. Los Estados que pescan en alta mar

La incorporación de la Zona Económica Exclusiva de 200 millas entre las principales instituciones de Derecho del Mar ha tenido una amplia repercusión en las relaciones interestatales, difícil de medir. Los Estados que pescan en aguas distantes ven qué desde la CONVEMAR se ha dado un triunfo indudable de las reivindicaciones maximalistas de los países ribereños y como consecuencia de ello, han intentado por todos los medios a su alcance evitar nuevas medidas que pudieren favorecer los intereses de los Estados costeros.

En este contexto, interpretan al Acuerdo de Pesca de Altura como un nuevo instrumento de anexión de los Estados ribereños de parte del alta mar. Se inclinan por la idea de que los estados ribereños no tienden tanto a regular el ejercicio en el alta mar sino por el contrario, a “extender” sus competencias exclusivas en este espacio. Los “nuevos apóstoles de la extensión”³⁸ como

38. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio, “Jurisdicciones Rampantes y Libertad de pesca en Alta Mar”, *Liber Amicorum in Memoriam of Judge José María Ruda*, Kluwer International Law, The Hague, Netherlands, 2000.

gustan llamar a los Estado ribereños, plantean en términos de “los buenos” (ellos, los costeros) y “los malos” (los que pescan en altura) el conflicto y se amparan en medidas de falso conservacionismo y ecologismo proteccionista.

A la luz de esas expresiones fundamentan sus posturas al decir que el 90% de los recursos pesqueros mundiales se ubican en los espacios estatales de 200 millas, lo que implica que el verdadero problema de la conservación de los recursos vivos marinos no se halla en la excepción liberal correspondiente a la alta mar, sino en su nacionalización por los países ribereños. Para ellos, los verdaderos causantes de la sobrepesca, de la depredación y de la no conservación de los recursos son los propios ribereños. Es cierto que mucho han contribuido los Estados costeros con sus desacertadas políticas pesqueras y con sus turbios manejos de los permisos de pesca que en más de una oportunidad han ocasionado grandes descalabros en los caladeros dentro de las áreas sometidas a jurisdicción nacional. Esto ha servido de abono a la teoría de los países que pescan en alta mar y complica la posición de los Estados ribereños en cuanto a la reclamación de soberanía sobre el alta mar en nombre del conservacionismo de las especies se torna menos creíble.

El principio de base para los países que pescan en aguas distantes es el de la libertad de alta mar. A este principio se le reconocen ciertas limitaciones pero las mismas constituyen, a su modo de ver, la excepción al principio. El art. 4 del Acuerdo es para estos estados la interpretación opuesta a la que hiciéramos para los países ribereños: El hecho de que “ninguna disposición del Acuerdo se entenderá en perjuicio de los derechos, la jurisdicción y las obligaciones de los Estados con arreglo a la CONVEMAR” y que “el presente Acuerdo se interpretará en el contexto de la CONVEMAR y de manera acorde con ella” no es ni más ni menos que afirmar que el Acuerdo no puede modificar los derechos de los Estados en alta mar. Lo que falla entonces es el Acuerdo de Pesca de Altura al no poder conjugar los distintos

intereses de las partes y al poner en abierta contradicción sus propios postulados. No es posible que un mismo artículo tenga dos interpretaciones exactamente opuestas que otorguen a ambas partes un derecho que, a su vez, los hace entrar en conflicto.

Pero lo que llama particularmente la atención es que a los países que pescan en alta mar tampoco les convence el Acuerdo de 1995. Para estos estados el Acuerdo de Nueva York constituye una punta de lanza de una estrategia global de los estados ribereños por dos razones. La primera de ellas tendiente a buscar una apariencia de cobertura jurídica a expansionistas legislaciones internas, y la segunda como forma de potenciar una práctica con la finalidad de modificar el derecho vigente.

Entre estas legislaciones consideradas expansionistas se mencionan la argentina (ya analizada) y la chilena con su tesis del "mar presencial". No entraremos a analizar el tema ya que por obvias razones de tiempo y espacio no podríamos abarcarlo en detalle. Simplemente diremos que para los Estados que pescan en alta mar, el Acuerdo de Pesca de Altura de 1995 viene a ser la internacionalización de esas legislaciones con el consiguiente perjuicio que ello conllevaría para el régimen en alta mar.

Es decir, que para estos estados el Acuerdo también posee fallas y dobles interpretaciones que tienen una finalidad oculta. Lo mismo que sucede con los Estados ribereños pero en la vereda de enfrente. Desconfían de su letra y se resisten a ratificarlo. Ven abordados sus derechos e intereses y la vigencia de dicho tratado no les trae aparejado beneficio alguno. Salta a la vista que se trata entonces de una falla de fondo del Acuerdo que no logra cumplir con su objetivo principal como tratado el cual es despejar las dudas y regular de manera clara las actividades en el área adyacente.

Podríamos explayarnos sobre los argumentos de los Estados que pescan en alta mar como así también de los ribereños *in extenso*, pero como dijéramos al comienzo, este trabajo no intenta ser un análisis legal y técnico del tratado sino una visión global que combine las distintas posiciones respecto del acuerdo de 1995

y analice la conveniencia o no de su ratificación. Creemos que queda de manifiesto que no es aconsejable manifestar el consentimiento y obligarse a cumplir un tratado que no echa luz sobre el problema de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias, ni aporta una solución efectiva, ni establece mecanismos claros, ni salvaguarda los derechos e intereses de las partes. Para que ambos, tanto países costeros como los que pescan en aguas distantes, vean en el Acuerdo de Nueva York una amenaza a sus derechos e intereses, es porque evidentemente algo no queda claro. En ese contexto no podemos menos que sugerir que no se ratifique el Acuerdo.

VI. Consideraciones finales

Como se desprende de lo anteriormente dicho, no consideramos conveniente que la Argentina ratifique el acuerdo dado que el mismo carece de postulados claros, se presta a interpretaciones totalmente opuestas y no resguarda los derechos, deberes e intereses de los Estados ribereños.

Sin embargo, algo debe hacerse y de manera inmediata, porque continuar con esta situación solo perjudica a la Argentina y a sus recursos. Las áreas adyacentes a la línea de las 200 millas de la República Argentina comprendidas entre los 41° 30' de latitud sur y los 47° 40' de latitud sur, denominadas áreas Patagónica Norte y Centro son las que tienen mayor cantidad de especies transzonales y que por sus características oceanográficas, es donde pescan habitualmente los buques de países con flotas que operan a distancia³⁹. Sin embargo no hay

39. Consideraciones para lograr un Arreglo Pesquero en el Área Adyacente a la Zona Económica Exclusiva. Comité de Recursos Pesqueros en Aguas de Interés Nacional. Centro Naval. Informe 1998. Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval.

datos sobre estas especies fuera de las 200 millas y lo que sucede allí escapa al control del estado ribereño. La situación de los recursos es insostenible y debe atenderse la situación de inmediato. Como sostiene la Comisaria de Pesca de la Unión Europea, Dra. Bonino, “*el área adyacente a la ZEE argentina es un Far West*”⁴⁰.

No obstante ello, no se deben tomar decisiones apresuradas que podamos lamentar más adelante como país ribereño y utilizar este argumento de la “emergencia ecológica” como argumento para ratificar un Acuerdo que no resguarda los derechos, deberes e intereses de la Argentina en su ZEE y el área adyacente. Así podremos tardar un poco más de tiempo en recuperar un recurso y sufriremos por la pérdida económica que esto implica pero con la certeza de que tenemos plenos derechos sobre ellos y no que los hemos cedido a perpetuidad de manera voluntaria mediante la firma de un Acuerdo que, creíamos interpretar que decía una cosa y que en realidad dice otra. Como sostiene Tapper “*A través del Acuerdo de Altura, la Argentina no tiene ningún beneficio. Entonces, seguir ese camino es perder el tiempo*”⁴¹.

Si bien algunos especialistas hacen una lectura favorable del Acuerdo para la Argentina, con el tiempo se ha ido enfriando el entusiasmo inicial respecto del mismo. Problemas tales como la presencia británica en nuestros mares del sur y su segura autoinclusión como país ribereño al momento de celebrar los “arreglos” establecidos por el Acuerdo hacen pensar que la situación es un poco más complicada.

La Argentina no se encuentra en condiciones de “arreglar” en condiciones favorables a sus intereses con los países de la

40. VET TAPPER, Jorge Federico, *Acercu del Acuerdo de Pesca de Altura de Las Naciones Unidas*, Boletín del Centro Naval, N° 792, vol. 116, octubre, noviembre y diciembre de 1998.

41. Ob. cit.

Unión Europea o los tecnológicamente más avanzados en materia de pesca. Como consecuencia de la ratificación del Acuerdo deberíamos sujetarnos a sus postulados respecto de "cooperar a través de arreglos subregionales o regionales para ordenar el área adyacente" con el resto de los Estados en igualdad de condiciones, sean estos ribereños o no. Un arreglo con estos devendría en la casi segura pérdida de potestades que la CONVEMAR reconoce como propias y que no deben ser llevadas a una mesa de negociación ya que se carece del poder suficiente como para hacerlas vales. Para llegar a aun arreglo regional no se deben ofrecer ni dar facilidades en las ZEE a los países que pescan en el área adyacente.

En el proceso de formación del nuevo Derecho del Mar, la acción de los países del hemisferio austral y el desarrollo de la explotación de nuevos recursos vivos marinos en los océanos australes ha tenido una influencia significativa, a través de la acción unilateral o de procesos regionales o multilaterales, en la transformación profunda que experimentó el ordenamiento marítimo en las últimas décadas de este siglo. Es por eso que creemos firmemente que la Argentina debe nuevamente elaborar posturas conjuntas con el resto de los Estados ribereños del Pacífico Sur y del resto de América tal como lo hiciera desde comienzos de siglo y con los cuales obtuviera excelentes resultados en la CONVEMAR. Sostenemos que se debe trabajar juntamente con ellos, para emprender una acción grupal de manera de poder elaborar documentos que resguarden los intereses de los países ribereños sobre las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias.

De hecho esto ya se ha comenzado a poner en práctica por otros estados de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) como Chile, Perú y Ecuador quienes recientemente han firmado el acuerdo Galápagos o acuerdo de la conservación de los recursos vivos en alta mar. Allí se plantearon tareas en distintas áreas, las cuales permitirán velar por los recursos natura-

les del Pacífico Sur. De esta forma, abordaron temas como la conservación de los recursos marinos, el desarrollo de su zona costera integrada, de la pesca artesanal, la transferencia de tecnología, la comercialización y la investigación. Con este acuerdo los países ribereños podrán velar por la conservación de los recursos más allá de la ZEE⁴².

Asimismo, se debe seguir con la legislación nacional que resguarde los intereses sobre el área adyacente. En ese sentido en nuevo Régimen Federal de Pesca es un instrumento muy importante.

En resumen, el Acuerdo de Pesca de Altura de 1995 cree poner fin a los problemas de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias cuando en realidad lo que hace es crear más incertidumbre, con el peligro que esto conlleva. El Acuerdo es ambiguo, susceptible de diversas interpretaciones y poco claro. Sumado a eso, no otorga ninguna herramienta para defender nuestros intereses en el área.

Una vez en vigor, el Acuerdo da como solucionado el problema y cada parte se sentirá facultada para actuar de la manera en que cada una interpreta el Acuerdo. Claro que sólo los Estados con mayor poder relativo serán los que terminen por ver realizadas sus pretensiones ante el ambivalente tratado.

Lo que falla entonces es el Acuerdo de Pesca de Altura al no poder conjugar los distintos intereses de las partes y al poner en abierta contradicción sus propios postulados.

42. Ver FIS Noticias, 18 de agosto de 2000.

VII. Bibliografía

- Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1956, vol. II.
- ARMAS PFIRTER, Frida M. "Más allá de la ZEE", en *Communitas*, Buenos Aires, diciembre de 1992, N° 2.
- ARMAS PFIRTER, Frida M., "Straddling Stocks and Highly Migratory Stocks in Latin America. Practice and Legislation: New Perspectives in Light of Current Negotiations", en *Ocean Development and International Law*, London, 1996, vol. 26.
- ARIAS ALFONSO-SCHREIBER PEZET, "Regulación de la Pesca de Poblaciones de Peces Transzonales y Poblaciones de Peces Altamente Migratorias en Áreas de Alta Mar del Pacífico Sur-Oriental", *Los 50 años de la tesis chilena de las 200 millas marinas (1947 - 1997)*, Universidad Central de Chile, 1999.
- AZCÁRRAGA, José Luis, *La Plataforma Submarina y el Derecho Internacional*, Madrid, 1952.
- BELLISIO, Norberto B., *Pesca Extranjera en las Áreas Adyacentes a las 200 millas del Mar Argentino*, Centro Naval, Buenos Aires, 1997.
- BERGUÑO, Jorge, "La Pesca en los Mares del Sur. Una contribución a la Evolución del Derecho del Mar", *Los 50 años de la tesis chilena de las 200 millas marinas (1947 - 1997)*, Universidad Central de Chile, 1999.
- Boletín Oficial de la República Argentina*, Decreto N° 14.708, 5 de octubre de 1946
- Boletín Oficial de la República Argentina*, Ley N° 23.968, Líneas de Base, 5/12/1991.
- Boletín Oficial de la República Argentina*, Ley N° 24.922, Régimen Federal de Pesca, 12/1/1998.
- Boletín Oficial de la República Argentina*, Ley N° 25.290, Acuerdo de Pesca de Altura, 17/08/2000.
- Comité de Recursos Pesqueros en Aguas de Interés Nacional*, Consideraciones para lograr un Arreglo Pesquero en el Área Ad-

INFORME SOBRE EL ACUERDO DE PESCA DE ALTURA DE NUEVA...

yacente a la Zona Económica Exclusiva, Centro Naval, Informe 1998, Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval.

REY CARO, Ernesto, "La conservación de los recursos vivos en la alta mar y las nuevas tendencias de la legislación en América Latina", *Anuario Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, vol. 12, 1995.

Fish Information and Services (FIS). <http://www.sea-world.com>
Food and Agriculture Organization (FAO), "Código de conducta para la pesca responsable", Roma, 1995

Food and Agriculture Organization (FAO), "El estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura", Roma, 1996

Food and Agriculture Organization (FAO), "El estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura", Roma, 1998.

ORREGO VICUNA, FRANCISCO, "El Régimen de pesca en Alta Mar y los Derechos e Intereses de los Estados Ribereños", en *Los 50 años de la tesis chilena de las 200 millas marinas (1947-1997)*, LLANOS MANCILLA, Hugo, Universidad Central de Chile, 1999.

LLANOS MANCILLA, Hugo, *Los 50 años de la tesis chilena de las 200 millas marinas (1947-1997)*, Universidad Central de Chile, 1999.

TAPPER, Jorge Federico, *Acerca del Acuerdo de Pesca de Altura de Las Naciones Unidas*, Boletín del Centro Naval, N° 792, vol. 116, octubre, noviembre y diciembre de 1998.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio, "Jurisdicciones Rampantes y Libertad de pesca en Alta Mar", *Liber Amicorum in Memoriam of Judge José María Ruda*, Kluwer International Law, The Hague, Netherlands, 2000.

Naciones Unidas, "Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982 relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias", Nueva York, Estados Unidos de América, 1995.

Naciones Unidas, "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados", Viena, 1969.

Naciones Unidas, "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar", Montego Bay, Jamaica, 1982.

PLATZÖDER, Renate, *Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents*, Dobbs Ferry, 1983, vol. V.

YTURRIAGA, José A. de, "Acuerdo de 1995 sobre la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y Altamente Migratorias", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 1996-1997.

Noticias Institucionales

PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL PROFESOR JOSÉ MARÍA MEDRANO, SUB DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS DE LA UCA, EN EL ACTO DE COLACIÓN DE GRADOS ACADÉMICOS 2000.

Quisiera evocar ante los nuevos graduados, ahora que yo mismo de alguna manera “ya fui”, o “me estoy yendo”, los inicios de esta Escuela de Ciencias Políticas, hace alrededor de treinta y cinco años. Entonces, en esta misma Universidad, un grupo de personas jóvenes, de adultos jóvenes y no tan jóvenes, nos pusimos a cursar un así llamado doctorado en Ciencias Políticas bajo el amparo y la docencia de un grupo de profesores a los que no vacilo en calificar de eminentes; Tomás D. Casares, Arturo Enrique Sampay, Juan Miguel Bargalló Cirio, Samuel W. Medrano, Mario Amadeo, Enrique Carlos Petracchi. Allí estábamos como alumnos, entre otros, nuestro actual Decano, el doctor Eduardo Ventura, nuestro profesor emérito, el doctor Alfonso Santiago, yo mismo y algunos mas. Desde luego, no puedo dejar de recordar muy especialmente con gratitud a quien fue durante muchos años gafa y director de esta Escuela, el doctor Francisco Arias Pelerano.

Con ellos emprendimos el estudio de la política, no sólo como descripción, clasificación y cuantificación de acontecimientos, sino también como indagación de realidades esenciales y como determinación racional de normas, valores e ideales. También aprendimos que la política no existe en el

vacío sino inmersa en múltiples relaciones con la ética, la economía, el derecho, además de estar enmarcada en diversas concepciones de la vida, muchas veces en pugna. Desde luego que, en esta Pontificia Universidad, fue la cosmovisión cristiana la que proveyó nuestros puntos de partida y guió nuestros desarrollos.

De aquel inicial curso de doctorado surgió, animada por los mismos principios, nuestra actual Escuela, con diversas carreras de grado y de postgrado. Fueron muchos años de trabajo y de esfuerzos, en medio de contingencias políticas cambiantes, que exigieron de todos nosotros, que pretendemos estudiar estas cosas más o menos científicamente, una atención especial, tratando siempre de trascender una superficial línea puramente cronológica de lo último y lo novedoso, mediante un arduo esfuerzo de alcanzar una dimensión de profundidad.

Como se ha dicho, nuestras disciplinas políticas son muy proclives a seguir modas, sin percibir que el estar hoy acrítica e irreflexivamente adelante y al frente, puede comportar estar mañana irremediablemente atrás, al desaparecer, devoradas por el tiempo y la historia, prácticas y doctrinas que parecían sólidas y definitivas pero que habían descuidado, precisamente, toda hondura y profundidad.

Como hemos repetidos en numerosas ocasiones, en nuestra Escuela hemos intentado cultivar distintas disciplinas que versan sobre la política, disciplinas no meramente yuxtapuestas, sino mutuamente exigidas por un mismo objeto real. La política es, en este sentido, una realidad única y peculiar, pero no por serlo es simple, sino compleja y multiforme, pues en ella coexisten lo uno y lo múltiple, lo esencial y lo fenoménico, lo universal y lo individual, lo general y lo particular, lo necesario y lo contingente, lo permanente y lo cambiante, lo fáctico y lo normativo. No es algo dado, sino algo construido, un conjunto de prácticas humanas que, al menos en parte, depende de lo que nosotros mismos seamos y hagamos.

Lo dicho vale tanto para la actividad política misma, como también para las ciencias políticas. Éstas serán lo que nosotros seamos y hagamos, y en este nosotros están ciertamente incluidos los recién graduados a los que en este momento me dirijo especialmente. La ciencia política está ahora también en sus manos, y en sus manos queda que retengamos y analicemos los hechos, pero también las normas y los valores, y que nuestras disciplinas políticas no se conviertan en un mero registro de situaciones fácticas, en un puro recuento de circunstancias cambiantes, ni, menos aun, en un puro y cínico o resignado naturalismo ajeno a toda afanosa búsqueda de la verdad y del bien. Como he sostenido antes de ahora, no se trata sólo de conocer y de saber, sino de comprender lo político. Comprenderlo en el sentido de abarcarlo en su integridad, que ciertamente incluye normas y valores, y no se agota en el acontecimiento sino que exige buscar la esencial razón de ser de las cosas políticas. Nótese que aquellos valores y normas son de todos porque son del todo político, y que dependen de actividades y prácticas humanas porque sólo pueden alcanzarse mediante el concurso y la cooperación de todos con medios puestos en común. Creemos firmemente que nada de esto puede quedar fuera del ámbito de estudios, enseñanzas e investigaciones de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA. Se trata de una tarea difícil en nuestra época, predominantemente utilitarista y hedonista, profundamente penetrada por ese materialismo práctico y cotidiano que denunciara Juan Pablo II.

Con ello queda dicho que descuidar la índole ética de la política es de algún modo mutilarla, desnaturalizarla, cabalmente corromperla y degradarla. No es esto el signo y el rasgo distintivo de nuestra Escuela.

Conocer una política sin normas y sin valores es conocer una realidad trunca, pues también las normas y los valores integran la realidad. Así puede decirse, por ejemplo, que ser "amoral" es

NOTICIAS INSTITUCIONALES

ser "irreal", pues la moralidad es una presencia insoslayable en la vida humana y social. Desde luego que con ello no quiere decirse que en los ámbitos de la ética y de la política vengamos de la perfección absoluta ni vayamos a la perfección absoluta: las posibilidades humanas en estos ámbitos exigen una tarea y una lucha constantes, para alcanzar lo que es asequible en cada circunstancia en orden al perfeccionamiento ético político, objetivo bien lejano, por cierto, de lo divino y de lo angélico pero, también, de lo demoníaco.

Provistos de tales principios, los egresados enfrentan ahora a la política no ya como saber, sino como profesión. Y aquí aparece la clásica distinción de Max Weber de vivir "de" la política y vivir "para" la política. Lo ideal, por cierto, sería que se pudiera vivir de la política y para la política al mismo tiempo, según las vocaciones y aptitudes de cada cual. Esto, desde luego, no es fácil y no debe ocultarse que, como a todos los que se inician en una profesión, les espera a los nuevos licenciados un arduo y largo camino. Pero, de todas maneras, deben confiar en sus fuerzas, ocupar espacios, hacerse indispensables. Y ello pasa por el estudio-continuado, por los cursos de perfeccionamiento y de especialización, por los títulos de post grado, por las investigaciones seriamente emprendidas. Una sola advertencia quiero formular. Los títulos, las maestrías, los grados académicos se han rutinizado y burocratizado. Así, por ejemplo, puede decirse que estamos en plena cultura del *paper*: o publicas o mueres; publica, aunque no tengas nada que decir, doctorate, aunque tu tesis sea de ínfima categoría científica. Los *paper* de esa índole nos aplastan. Se trata, pues, de investigar, de escribir y de publicar, pero seriamente, no para engordar artificialmente un currículum. Se trata, también, de doctorarse, pero con todo el esfuerzo y los resultados que cabe esperar de tan alto grado académico. De esta manera, mediante el trabajo esforzado y no pocas veces penoso, puede no descartarse una fundada esperanza de

NOTICIAS INSTITUCIONALES

mejorar la calidad de la política “activa” y de la política “contemplativa” en nuestro país.

Todo lo dicho, pretende ser, en primer lugar, una felicitación por el éxito que han conseguido al graduarse. También pretende ser un estímulo para seguir el arduo camino que conduce al éxito que habrán de alcanzar en la vida personal y profesional.

Noticias Bibliográficas

Estado del Mundo.

Las nuevas reglas de la política internacional
vistas desde el Cono Sur.

de Escudé, Carlos

Buenos Aires, 1999, Editorial Ariel, 190 págs.

El doctor Carlos Escudé es uno de los politólogos más destacados de la República y ha sido colaborador del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación no demasiado tiempo atrás. Y, en este caso, se dirige al lector no con una obra teórica como pudo haberlo sido *El Realismo de los Estados Débiles* (GEL, Buenos Aires, 1995), sino que lo hace a través de un análisis de coyuntura. En *Estado del Mundo*, Escudé lleva adelante un análisis del panorama que presenta la realidad internacional actual y cómo ella repercute sobre la política exterior de países ciertamente periféricos como los que se encuentran en el Cono Sur latinoamericano. Ese es el objetivo central de esta breve obra: sentar las bases sobre las que se debe sustentar la política exterior argentina (o de cualquier otro de los países de la región) hoy.

Ante ello, el autor comienza por dar un panorama de la postura adoptada por los países de la región en lo que respecta a armamentos y presupuestos para la defensa, porque, a diferencia de los que generalmente se supone, esta es la región en la que se destinan menores presupuestos al rubro y aquella que, gracias a la firma de numerosos tratados de desarme (en lo cual

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

ha tenido un papel destacado la Argentina), menos ha avanzado en la proliferación de armas de destrucción masiva. Esta situación es la que ha transformado a la región en una de las más estables y en una de las menos riesgosas para la suerte de la Humanidad.

Así, continúa el autor analizando los peligros que corre el mundo como consecuencia de la disolución de la Unión Soviética y de la decadencia rusa. Quizás con una excesiva cuota de pesimismo, Escudé considera las posibilidades que hoy existen de que países "paria" como Irán o Corea del Norte, entre algunos otros, adquieran armas de destrucción masiva (o, peor aun, la posibilidad de producirlas individualmente), como un efecto colateral de la fractura de la cadena de mandos rusa y de los resentimientos que la decadencia actual ha generado en los antes mimados científicos rusos. Porque la realidad indica que, el grado de descentralización regional con que se producían y almacenaban los armamentos de este tipo, ha dado lugar a la posibilidad de que algunos Estados o algunos grupos terroristas puedan adquirir armas nucleares o, fundamentalmente, biológicas, con un muy bajo presupuesto y sin mayores dificultades.

El siguiente punto de análisis son las opciones geopolíticas que se les presentan tanto a las ex repúblicas soviéticas, luego de su secesión, como a los demás Estados que integraron el llamado bloque soviético durante la Guerra Fría y hoy son independientes. Algunas de ellas han girado hacia Occidente, llegando a ingresar a la OTAN como República Checa, Polonia o Hungría, pero otros también pretenden hacerlo y chocan con la oposición de Moscú. Ello es lo que ocurre con los tres países bálticos, en el marco del principal desafío de la OTAN a Moscú, en la medida que su incorporación llevaría al máximo la paranoia rusa.

En el tercer capítulo de *Estado del Mundo*, Escudé centra su mira en la situación del continente asiático, fundamentalmente

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

en China, Corea del Norte y el enfrentamiento entre India y Pakistán. Uno a uno va estudiando estos tres casos, dando un cuadro de situación regional, quizá escueto, pero, a la vez, interesante y rico como una primera aproximación para aquellos que no conocen el tema en detalle. Y comenta, entonces, las preocupaciones que genera al gobierno de Pekín la justificación ética, por parte de Washington, de su comportamiento, en tanto que teme que esos argumentos se vuelvan en contra de los intereses chinos en algún momento. Simultáneamente, el gobierno chino debe velar por el equilibrio regional, para lo cual apoya a Pakistán en sus enfrentamientos con India, hasta el momento en que su protegido es el que tira la primera piedra y es entonces cuando, precisamente, China comienza a aproximarse a la India. Y, también, China pretende recuperar a Taiwán, por lo que hace lo imposible para aislarla diplomáticamente de todos los países de la región y de todas las potencias mundiales, dejando siempre la puerta abierta a una intervención militar. Pero, a la vez, aparece, en la región, un actor sumamente anti-sistémico como lo es Corea del Norte, que si bien está sumida en el más profundo subdesarrollo, posee una industria militar importante, volviéndose la principal vendedora de misiles a los países "paria".

Finalmente, el autor busca establecer cuáles son las reglas implícitas del presente sistema internacional, porque si de algo este carece es de reglas claras y uniformes. Es así que Escudé establece un sistema interestatal jerárquico occidental, en el que aparecen diferentes categorías de países, a los que se aplican diferentes reglas de juego. De esta forma aparecen las grandes potencias como líderes del sistema, acompañadas por un grupo de aliados estratégicos, frente a los cuales se posiciona un sistema anárquico, con sus grandes potencias del (Rusia y China), con Estados nucleares y con Estados menores. Pero los países del Tercer Mundo que no son asimilables a ninguna de estas categorías, son también divisibles en otras tantas, según sus ri-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

quezas sean un botín de guerra de las grandes potencias, o adquieran por alguna razón relevancia para la potencia dominante del sistema jerárquico, o sean tan insignificantes para el sistema que los crímenes contra los derechos humanos se castiguen o no según la caprichosa activación de mecanismos diversos, o se hayan cometido transgresiones tan visibles que no dejen más opción que castigarlos, o sean países de escasa relevancia estratégica pero notorios para la opinión pública internacional (como es el caso de Argentina y Chile).

Esta es una obra que, como consecuencia de su lenguaje llano y coloquial, no llegue, seguramente, a trascender en el ambiente académico, pero dudo que esa haya sido en algún momento una de sus metas. Es muy probable que en sólo cinco años, ella haya perdido todo su valor. Es, como dijimos al principio, un breve análisis de coyuntura internacional y, como tal, cumple su meta a la perfección: establece un panorama general de la situación política internacional, detallando algunos de sus riesgos estratégicos más agudos, dejando sentadas las bases para el establecimiento de la política exterior de un país periférico que, si bien no puede establecer (ni, por supuesto, discutir) las reglas de juego, debe conocerlas al detalle y adaptarse a ellas como si las hubiera dictado.

Santiago M. Alles

Educar en la Sociedad del Conocimiento

de Tedesco, Juan Carlos

Buenos Aires, 2000, Fondo de Cultura Económica, 122 pags.

A lo largo de los últimos años, y principalmente a partir del inicio de la posguerra fría, las estructuras política, económica, social y cultural se han visto profundamente transformadas. Estas transformaciones han sido, genéricamente, englobadas en un concepto (por lo menos) difuso como es el del advenimiento de la sociedad global o el del proceso de globalización. Ahora bien, cuando este fenómeno (indudablemente existente aunque aún inexactamente definido) es analizado poniendo el foco en el valor político, económico y social del conocimiento, nos encontramos ante la aparición de la llamada *sociedad del conocimiento*.

Es entonces que, el especialista en temas educativos de la UNESCO, Juan Carlos Tedesco, en su breve *Educación en la Sociedad del Conocimiento*, pone en el centro del debate el rol que, en una sociedad en la que el conocimiento se ha vuelto un elemento estratégico, debe llevar adelante la educación.

Los primeros autores que analizaron el fenómeno de la sociedad del conocimiento, como por ejemplo Alvin Toffler, lo concibieron con un marcado optimismo, en la medida que vieron en él un movimiento auténticamente democratizador. De la misma manera que la aparición de la imprenta dio lugar a una amplia difusión cultural fuera de los reducidos círculos que la habían acaparado *puertas adentro* a lo largo de siglos, la naturaleza infinitamente ampliable del conocimiento y el ambiente de creatividad y libertad que requiere para ser generado habrían de dar lugar a una sociedad inmensamente más democrática. Sin embargo, la realidad ha mostrado una cara no tan positiva, por que, si bien se han registrado efectos para nada desdeñables, las

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

transformaciones impuestas por el rol central del conocimiento en el ámbito económico han dado lugar, también, a profundas y fuertes tendencias que conducen hacia nuevas formas de desigualdad social, hacia estructuras familiares que cumplen deficientemente la función socializadora primaria que tradicionalmente ha cumplido y hacia un individualismo que abarca cada vez más esferas de la vida social.

Ante este nuevo escenario, a la educación se le presentan nuevos desafíos a los que, ineludiblemente, debe responder. Paradójicamente, en una era en la que el conocimiento ha tomado una dimensión inédita, a diferencia de lo que ocurría en la nada distante época en que la vigencia del denominado modelo fordista era plena, la educación ha perdido su potencialidad en lo referido a la movilidad social. De la misma forma que lo señalan otros autores como Daniel Filmus, Tedesco remarca que, ante una actualidad que estaría caracterizada por su movilidad descendente, la educación se ha tornado más un *paracaídas* que un *ascensor*.

¿Esto implica el paso de la educación a un segundo plano? La respuesta del especialista de UNESCO es una negativa tajante. "Para que la educación pueda jugar su papel democratizador y no un papel vinculado a la exclusión y la segregación, será preciso avanzar más rápida y radicalmente en el proceso de universalización. No es con menos sino con más educación que se podrá revertir este proceso social segmentador. En este sentido es que adquiere todo su valor y dimensión la propuesta de una educación de buena calidad para todos". En este marco, la educación debe redefinir su otrora importante rol en los ámbitos de la movilidad social y de la socialización secundaria de la persona, a la vez que debe llevar a término las reformas necesarias para generar un acceso auténticamente democrático al conocimiento, en un momento en que, dados los requerimientos de constante actualización, este ya no se reduce al pasaje de los egresados de la enseñanza secundaria a los estudios superiores.

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

Así, las reformas educativas encaradas en América Latina en los últimos años, se topan con difíciles desafíos, principalmente en lo relativo a la equidad del sistema educativo, a la problemática particular planteada por la secuencia de la transformación educativa y a la generación de una nueva articulación entre la escuela y la sociedad.

Juan Carlos Tedesco plantea, a lo largo de estas páginas, un debate que hoy aparece como, sencillamente, ineludible para poder, recién entonces, encontrarnos en condiciones de darle a la educación argentina la reformulación que ella imperiosamente necesita. Como él mismo lo reconoce, se ha vuelto un lugar común en exceso repetido sostener la centralidad del conocimiento en la conformación de la estructura social actual. Sin embargo, la educación debe adaptarse frente a las exigencias que le impone y las posibilidades que le ofrece el mundo moderno. Pero, si bien esta necesidad aparece con claridad, la pregunta pasa por cómo hacerlo. Así, en una obra de un marcado perfil sociológico, el autor plantea los que, a su juicio, deben ser los puntos centrales del debate educativo de la próxima década.

Santiago M. Alles

Educación para Todos

de Llach, Juan José; Montoya, Silvia; y Roldán, Flavia
Buenos Aires, 1999, IERAL, 528 págs.

Muchos son los que han tomado parte en las recientes discusiones generadas alrededor de la política educativa nacional. Sin embargo, la problemática del sistema educativo argentino es lo suficientemente compleja como para requerir de un extenso

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

y exhaustivo estudio para ser sensatos a la hora de emitir juicios. Esta función la cumple cabalmente la investigación del Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), encabezada por los investigadores Juan José Llach, Silvia Montoya y Flavia Roldán.

En esta senda, los investigadores ponen, en un principio, el foco sobre los resultados y factores condicionantes de la educación básica argentina, tomando, como parámetro, las estructuras institucionales previas a la Ley Federal de Educación (24.195). De esta forma, con una fuerte carga de información estadística, analizan los resultados cuantitativos y cualitativos del esfuerzo educativo de los niveles primario y secundario, desde el punto de vista del agregado nacional y desde el punto de vista de las veinticuatro jurisdicciones que componen el sistema.

En la segunda parte, titulada *La educación como organización: la teoría, la Argentina y el mundo*, la obra extiende su análisis, esencialmente, sobre todo aquello que hace a la gestión educativa. Profundizando en la problemática relativa a la ejecución tanto privada como pública, se comentan algunas soluciones aplicadas en el resto del mundo y se detallan las opiniones que los actores del sistema (es decir, padres, alumnos, docentes) tienen acerca del sistema mismo.

La tercera parte del libro, denominada *¿Reforma o revolución?* incluye una clara y fundamentada propuesta de transformación del sistema, deteniéndose en cuestiones como la calidad, la gestión de la contratación y la capacitación docente, o el financiamiento.

Así, el estudio es, finalmente, complementado por extensos anexos legales, estadísticos y, fundamentalmente, metodológicos, que permiten detallar cuestiones que fueron omitidas en el cuerpo central del estudio.

Esta auténtica obra de consulta en la materia, es un diagnóstico notable y completo, que se torna ineludible en el momento

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

de encarar el estudio del sistema educativo. Con una bibliografía actualizada, extensa y abarcadora, *Educación para todos* nos entrega un parámetro real de lo que es, hoy, la educación en la República, nos sugiere como corregir algunos de sus defectos más arraigados y nos da una muestra cabal de la capacidad y de las condiciones del ahora ex ministro de Educación de la Nación, quien ocupó su cargo durante alrededor de diez meses y fuera dilapidado por las miserias políticas de un gobierno débil y sin un rumbo claro.

Santiago M. Alles

La Formación del País de los Argentinos

de Vázquez-Rial, Horacio

Buenos Aires, 1999, Editorial Vergara, 410 págs.

La llamada historiografía oficial argentina ha sido desarrollada desde hace ya casi dos siglos. En particular, ella habría comenzado cuando, en julio de 1812, tan sólo dos años después de las Revolución de Mayo y cuatro años antes de la declaración formal de independencia, el Primer Triunvirato le encarga al fraile Julián Perdriel escribir, según indican los documentos, “la historia filosófica de nuestra feliz revolución, para perpetuar la memoria de los héroes, las virtudes de los hijos de la América del Sud, y a la época gloriosa de nuestra independencia civil”.

En *La Formación del País de los Argentinos*, el doctor en Historia y Geografía de la Universidad de Barcelona, Horacio Vázquez-Rial, poniendo el foco del análisis en la problemática poblacional de la Argentina, se aparta de los trillados y convencionales cánones de la historiografía tradicional. Entonces, se

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

sirve, como él mismo lo anticipa en el prólogo, de parámetros metodológicos materialistas de tipo marxista. Y defiende esta opción. “El que, últimamente, se haya generalizado la tendencia a impugnar el marxismo a partir del fracaso del modelo socioeconómico de los países del socialismo real, no basta para invalidar en bloque la producción teórica de esa corriente. [...] Cuando hablo de marxismo, me refiero a un corpus intelectual en el que se integran aportaciones a la teoría debidas a marxistas situados en tendencias políticamente diferentes y hasta opuestas: el concepto de desarrollo desigual, que ha perfeccionado Samir Amín, se debe a Trotski, en tanto el de práctica teórica corresponde al Althusser de la primera época: ambos están presentes en mi trabajo”.

Así, esta obra, dividida en cinco partes, bucea en la historia buscando dar explicación a las políticas poblacionales desarrolladas en la Argentina. En la primer parte, titulada *Imaginación histórica y realidad*, el historiador argentino se dedica a estudiar (y, por cierto, criticar) lo que él califica como mitos de la historiografía argentina. De esta forma, se desarrolla una parte de naturaleza esencialmente introductoria, donde sintetiza los conceptos más difundidos en el sistema educativo argentino y, correlativamente, en la sociedad.

En la segunda parte, denominada *Conquista, colonización, independencia*, son analizados los antecedentes hispanos y el proceso de colonización del actual territorio argentino, donde se descubren las raíces de las tendencias que van a dar lugar a la formación de la estructura económica pastoril nacional.

Bajo el título *De la Independencia a la Organización Nacional*, la tercera parte sigue la evolución demográfica argentina, a lo largo de las sucesivas luchas civiles que habrán de concluir con la derrota de Rosas en la batalla de Caseros.

La cuarta parte, nominada como *De la Organización nacional a la consolidación del modelo: el tránsito de Urquiza a Roca*,

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

analiza el establecimiento de una élite con concepciones novedosas, en las cuales brilla la inmigración europea como un punto a seguir en el horizonte. Así, la adopción de un orden constitucional abiertamente dirigido al poblamiento nacional se volverá tan característico de la época que el mismo Alberdi habrá de resumirlo, en sus *Bases*, en una clarísima directiva gubernativa: "gobernar el poblar".

Finalmente, la quinta parte, titulada como *La era de Roca*, describe la cúspide de un ciclo íntegro de la historia nacional, a la vez que analiza la obra de más de una docena de intelectuales, en lo referido a la cuestión demográfica. Esta época concreta los proyectos poblacionales desarrollados a partir de la victoria unitaria en Caseros, a la vez que consolida la organización económica agro-exportadora que se había venido construyendo a lo largo de décadas.

Horacio Vázquez-Rial, en esta obra ciertamente provocadora, viene a discutir algunos de los conceptos más aceptados y arraigados en la historiografía nacional. Y si bien su redacción en exceso informal y algo panfletaria le es contraproducente, ella es una obra que, con sus luces y sombras, hay que tener en cuenta a la hora de analizar el rol del poblamiento en la historia argentina, a la hora de analizar una temática tan arraigada como la ya clásica cita alberdiana.

Santiago M. Alles

Why Government Succeeds and Why it Fails.

de Amihai Glazer and Lawrence S. Rothemberg

Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts,
págs. 204, 2001

Este libro se propone ir más allá de la política, para mostrar cómo la habilidad de los gobiernos para implementar políticas se encuentra afectada fuertemente por varios procesos económicos. Éstos incluyen, la credibilidad de las políticas, la habilidad de los gobiernos para comprometerse a su ejecución, el alcance de las expectativas racionales respecto de la eficacia de las mismas, tanto por parte de las empresas y los consumidores, si el éxito inicial de las políticas lleva a los individuos y empresas a comportarse en determinadas direcciones, y si el comportamiento de esos actores puede sostenerse en el tiempo sin una intervención permanente por parte del gobierno. Los autores aplican estos conceptos a cuatro áreas de las políticas públicas: políticas macroeconómicas que promuevan el empleo y crecimiento económico, políticas redistributivas que beneficien a los pobres y ancianos, políticas productivas para la provisión de bienes y servicios, y políticas regulatorias para guiar el comportamiento de las empresas e individuos.

Este libro aborda debates sobre políticas públicas evitando posiciones pro o anti gubernamentales. Por el contrario, se centra y ayuda a predecir el éxito o fracaso de determinadas políticas públicas.

Amihai Glazer es profesor de economía en la Universidad de California, Irvine. Lawrence S. Rothemberg es profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Rochester y director del W. Allen Wallis Institute of Political Economy

El libro tiene un primer capítulo introductorio en donde se hace referencia a los límites y posibilidades de las políticas públicas. Comienza preguntándose por qué los gobiernos logran

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

alcanzar algunos objetivos ambiciosos pero fracasan rotundamente en la obtención de otros. La mayor parte de las explicaciones que se dan, sostienen los autores, suelen ser de carácter político. Así suele decirse que una política será exitosa únicamente si existe la voluntad política de los gobernantes para que así suceda, o que determinados grupos de intereses lograrán modificar las políticas de tal forma que los objetivos iniciales de dichas políticas se vean alterados. Implícito en este análisis se encuentra la creencia de que los gobiernos podrían adoptar y ejecutar las políticas que resultan necesarias si los políticos tuvieran los incentivos adecuados y si los intereses sectoriales fueran menores.

Los autores consideran que un enfoque centrado exclusivamente en estas características daría una explicación incompleta del por qué de los resultados de las distintas políticas públicas.

Problemas en la ejecución de las políticas pueden surgir y ser difíciles de resolver aun en gobiernos con las mejores intenciones, debido a que las condiciones y comportamientos económicos producen límites, que favorecen o dificultan el éxito de las políticas en cuestión.

Concentrarse en lo político dejando de lado lo económico ofrece una explicación parcial de fenómenos importantes, y deja de lado el hecho de que algunos objetivos tienen, por su propia naturaleza, mayores probabilidades de ser alcanzados que otros. Es por ello que los autores señalan que además de las causas políticas, las respuestas a determinadas políticas por parte de los agentes económicos racionales –y el contexto en que dichas iniciativas tienen lugar– son cruciales para comprender el éxito o fracaso de las mismas.

El marco conceptual del trabajo gira en torno a una serie de procesos económicos. Los autores señalan que diversos factores interrelacionados, raramente tenidos en cuenta en el análisis político de las políticas públicas, proporcionan importantes aportes conceptuales para descubrir aquello que los gobiernos

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

pueden hacer. Estos conceptos son: Credibilidad, Expectativas Racionales, *Crowding out/Crowding in* haciendo referencia a las respuestas favorables o contrarias a las políticas públicas propuestas por parte de las empresas e individuos y, por último, la existencia de equilibrios múltiples.

Para entender cuándo una política gubernamental es creíble, no debemos centrarnos tanto en los pronunciamientos de los políticos como en examinar en qué condiciones puede esperarse que el gobierno lleve adelante las políticas a las que se comprometió.

Los cuatro conceptos señalados permiten predecir cuándo una política va a ser sustentable en sí misma, o cuándo nace para fracasar. Si el gobierno no es creíble, si parece no contar con los distintos recursos necesarios para llevar a cabo la política propuesta, los agentes económicos, tanto empresas como individuos no siguen con su accionar las políticas propuesta, llevando al fracaso de las mismas.

Los cuatro capítulos que siguen profundizan aquello que el gobierno puede hacer (en base a los cuatro conceptos antes mencionados) en distintas áreas de las políticas públicas:

1. Macroeconomía, políticas dirigidas a promover empleo y crecimiento;
2. Redistribución, políticas dirigidas a transferir ingresos y riquezas entre personas;
3. Producción, políticas de los gobiernos dirigidas a la provisión de bienes y servicios; y
4. Regulación, políticas encaminadas a dirigir el comportamiento de empresas e individuos.

En el último capítulo se abordará la relación existente entre los procesos económicos y las Instituciones Políticas, estudiando cómo esta relación afecta a las distintas políticas públicas. Los autores se centran en tres cuestiones que ca-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

racterizan a gran parte de los debates sobre diseño institucional en los Estados Unidos de hoy: si los resultados de las políticas difieren bajo gobiernos divididos en comparación a lo que ocurre en gobiernos con mayorías propias; si la responsabilidad sobre las políticas debe ser de los gobiernos locales o permanecer a nivel nación; y si la extensión de los períodos de gobierno y de ejecución de las políticas son los deseados.

Hacia el final del libro los autores se permiten reflexionar en torno a cinco lecciones que surgen del estudio de distintas políticas públicas y que pueden aportar una idea acerca de cómo analizar, entender, y tal vez formular mejores políticas.

Los autores destacan la mayor complejidad y lo cualitativamente distinto que el mundo de la política es al del mercado. Más allá de las profundas complicaciones políticas, esfuerzos dramáticos de reforma difícilmente terminen con todos los problemas debido a la naturaleza de los procesos económicos subyacentes. Éstos siempre van a poner límites y aumentar los costos de lo que los gobiernos pueden hacer.

Ahora bien, siendo que las políticas públicas nunca van a ser mercados ampliados, cualquier intento de resolver los problemas gubernamentales mediante una burda traslación de la lógica del mercado al sistema político, tendrá consecuencias no esperadas y generalmente no deseadas.

Hecha la distinción, los autores dejan en claro que los procesos económicos subyacentes, cruciales para el análisis normativo y positivo, deben ser tenidos en cuenta a la hora de adentrarse al mundo de las políticas públicas.

Carlos F Etcheverrigaray (h.)

La Fabricación de la Información.
Los periodistas y la ideología de la comunicación.
de Florence Aubenas y Miguel Benasayag.
Buenos Aires, 2001, Editorial Colihue, Serie "Puñaladas",
130 págs.

Ediciones Colihue ha tenido la saludable idea de editar, bajo la (ciertamente contundente) denominación de "Puñaladas. Ensayos de Punta", una serie de ensayos dirigidos a ser auténticos disparadores del debate intelectual argentino. La misma editorial nos lo recuerda: Libros para incidir. Relámpago de ideas sobre un cuerpo, deseo de abrir fisuras en el debate argentino.

Aunque, para algunos, se encuentre algo pasada de moda, esta serie de libros busca recobrar esta noble y vigorizante práctica de desafiar lo establecido, de volver a discutir lo que era indiscutido e indiscutible. Y, en este marco, se inserta La Fabricación de la Información del periodista de Libération, Florence Aubenas, y del filósofo argentino (radicado en Francia), Miguel Benasayag. Pero su brevedad, como nos indica aquel trillado aforismo, torna la obra cualitativamente superior, y aun más contundente.

Desde el punto de vista de un análisis más filosófico que sociológico, los autores desmenuzan con profundidad los resortes internos de los medios de comunicación masiva, especialmente en lo referido a los medios de prensa. Y allí está puesto el foco permanentemente, en las particularidades que presenta la comunicación en la sociedad globalizada que nos toca enfrentar, tanto en sus concepciones ideológicas y antropológicas implícitas, como en sus motivaciones ocultas y en los reflejos de los receptores.

Las ideas se suceden con ferocidad, la redacción es ácida y voraz. Y si bien es cierto que el punto de vista de los autores los hace centrarse en los medios europeos (y, primeramente, en los

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

franceses) los nombres de periodistas y medios argentinos se presentan en la mente del lector como si ellos figuraran explícitamente en el texto; las referencias, las relaciones directas son ineludibles. Y los temas que plantea al debate son múltiples: la representación de la realidad en reemplazo de su sencillo reflejo; la importancia de la transparencia; los roles de sus personajes, tanto estables como accidentales; la preeminencia de ciertas temáticas y de ciertas locaciones a la hora de determinar la importancia de una noticia; la invariable aunque imperfecta cuantificación de la información para volverla hechos susceptibles de ser transmitidos; el papel cumplido por los *affaires* y la crítica en los medios periodísticos; la pretensión de los medios de prensa de ser capaces de liberar una fuerza auténticamente emancipadora y democratizante; la sensibilidad de los espectadores al bombardeo informativo sufrido.

Los medios de comunicación son un microcosmos. El trabajo del periodista –dicen los autores– no consiste más en rendir cuenta de la realidad, sino en hacer entrar a ésta en el mundo de la representación. Este fenómeno nos ha llevado a considerar la prensa no como una de las piezas de nuestro sistema, sino como un universo en sí mismo, autónomo, con sus códigos, sus imágenes, su lenguaje, sus verdades. Así, con una bibliografía tan escasa como puede esperarse de un libro que es esencialmente un conjunto de reflexiones sobre la materia, este ensayo breve es una radiografía de la comunicación actual tan concisa como polémica. Pero los autores son completamente conscientes de los límites que un debate de esta naturaleza puede alcanzar y no se engañan, porque estos medios de comunicación se corresponden con estructuras sociopolíticas determinadas. Y, por esta vía, llegan, en la última página, a la más desafiante de sus afirmaciones, al dividir al mundillo periodístico entre aquellos que se acomodan al mundo virtual de la comunicación y por añadidura a la sociedad neoliberal que la produce y aquellos que se comprometen en una verdadera alternativa. *Pero resistir a la*

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

virtualización no consiste solamente en “posicionarse” contra ella. El periodista debe operar una revolución en su seno [...] Hoy en día es necesaria una ruptura de este tipo para resistir a la abrumadora dominación del mundo espectacular de la comunicación. El debate está abierto, y no parece que vaya a tener una respuesta en el corto plazo.

Santiago M. Alles

La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros.

de Giovanni Sartori

Madrid, 2001, Taurus, 140 págs.

Ciertamente, la problemática que consigo han traído los fuertes flujos inmigratorios vistos en Europa en los últimos años ha despertado una relevante e intensa polémica en aquellas sociedades. Y el ambiente académico no se podía mantener aislado de tal contexto. Así, con su último libro, el notorio politólogo italiano Giovanni Sartori levanta el guante en un breve ensayo.

Pero lo más sorprendente no es ver a Sartori poner la lupa del análisis en un tema neurálgico en las sociedades actuales como es la inmigración, sino ver que un hombre de tales credenciales democrático liberales ataque con la ferocidad que él lo hace la idea de multiculturalismo, cuando las modas aconsejarían (al menos) condescendencia sin prestar atención a consecuencia alguna. Sin embargo, este ataque desde ningún punto de vista significa cuestionamiento o flaqueza alguna en el ideario democrático, desde el momento en que, con saludable agudeza, contrapone la tolerancia y el pluralismo al multiculturalismo.

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cualquiera podría preguntarse: Pero, ¿desde cuándo estos conceptos son contradictorios en sí mismos? Y la pregunta no es banal, ya que la asociación del concepto de multiculturalismo con el de democracia se ha arraigado de tal manera que pareciera encontrarse muy próximo lo uno de lo otro. Por una parte, el pluralismo sostiene que la diversidad y el disenso son valores que enriquecen al individuo y también a su ciudad política. Así, la noción de pluralismo vino a revertir la vieja idea que predica que la diversidad es la causa de la discordia y los desórdenes, mientras la unanimidad es la raíz de la fortaleza de los Estados. Esta idea, que se remonta a las antiguas polis griegas, se volvió cada vez más sospechosa y, ya en la modernidad, surgió en la escena un sistema político de concordia *discors*, de consenso enriquecido y alimentado por el disenso, por la discrepancia. Pero cuando el pluralismo como concepto ingresa en el léxico político del siglo veinte, se confunde con lo que es sencillamente plural, desconociendo los antecedentes del término. Por otra parte, aparece en el tablero la noción de tolerancia. Y ella no supone relativismo e indiferencia, sino que supone las nociones de consenso y comunidad: uno se da sobre un punto determinado y limitado, mientras que la otra (entendida, tal como dice Sartori, como un *identity marker*) parte del sentimiento de pertenencia, de la diferenciación entre nosotros y ellos.

¿Dónde entran en colisión multiculturalismo y pluralismo? Si el multiculturalismo es entendido de tal forma que se lo somete a los criterios del pluralismo, el mismo no presenta riesgos para la sociedad democrática y es incluso positivo. Pero, en la actualidad, tal como lo remarca Sartori, el multiculturalismo es entendido desde una tradición intelectual (marxista) diferente a la que concibió a las democracias modernas, según la cual se rechaza el reconocimiento recíproco propio del pluralismo y se hace prevalecer la separación por sobre la integración. Pero, todo esto se ve agravado porque bajo esta denominación se engloban fenómenos que poco tienen que ver con lo cultural; hoy, para

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

estas corrientes, cultura es todo, incluso el sexo y la etnia. Estas posturas, partiendo del supuesto de que las minorías (por el sólo hecho de ser tales) se ven oprimidas por las mayorías, reclaman el reconocimiento por parte de los demás sectores de la sociedad a partir de la cualitativa igualdad que existiría entre las diferentes muestras culturales, pero este reconocimiento es sensiblemente diferente de la *affirmative action*: mientras ésta discrimina con la pretensión de borrar las diferencias, aquélla discrimina para diferenciar. Así, aquellos grupos o segmentos culturales artificialmente generados son luego separados los unos de los otros, aislándolos en guetos y transformando en reales identidades potenciales; el problema es que de esta forma se arruina la comunidad pluralista. De esta forma, mientras que el pluralismo reconoce la diversidad en la sociedad y la tolera, el multiculturalismo la produce en un laboratorio y la conserva en el aislamiento.

Por este camino, Sartori concluye su análisis recordando que, una vez que desaparece la igualdad, la ley se reduce en arbitrio y la ciudadanía desaparece. El multiculturalismo sostenido por algunas corrientes sería, entonces, nada más y nada menos que el fin de uno de los tres grandes ideales de la Revolución Francesa. Pero esto no es sólo una cuestión de principios. El multiculturalismo destruye la heterogeneidad de las sociedades pluralistas y las reemplaza por la homogeneidad de grupos aislados e inconexos, sacando al pluralismo del medio. Y esto se torna explosivo cuando los grupos que se ven inmersos en este proceso diferenciador presentan diferencias cosmovisionales difíciles de compatibilizar (como son, por ejemplo, algunos grupos islámicos recién llegados al continente europeo). Este puede ser el primer paso para la balcanización de toda Europa si, tal como indica Sartori, no se hace uso de las herramientas necesarias para integrarlos.

Santiago M. Alles

El Ajuste Estructural en América Latina.
Costos sociales y alternativas.

de Emir Sader (*Compilador*)

Buenos Aires, marzo 2001, CLACSO, Colección Grupos de Trabajo; 315 págs.

La ola de democratizaciones que, iniciada a fines de los '70 y desarrollada a lo largo de los '80, se extendió por diferentes partes del mundo, en la región fue seguida por una década caracterizada por reformas estructurales de sesgo neoliberal. Y estas transformaciones, parcialmente impulsadas por el espejo que significó el ascenso del reaganismo y el tatcherismo, han modificado radicalmente el perfil socioeconómico de Latinoamérica.

Todo este proceso, a lo largo de los '90, fue visto y analizado desde una visión sumamente optimista. Se vio en las reformas estructurales obradas la puerta de ingreso hacia altos niveles de crecimiento y, derrame mediante, un incremento en los niveles de vida de las sociedades de la región. Pero el derrame nunca se produjo y se vio que las consecuencias sociales de las transformaciones realizadas eran más graves de lo que se pudo suponer en un principio. Así, esta serie de investigaciones compiladas por Emir Sader desde CLACSO vienen a cuestionar con dureza todo aquello que el pensamiento único había considerado indiscutible, reabriendo un debate que parecía cerrado.

Y esta publicación reúne investigaciones (la mayoría en castellano, algunas en portugués) que ponen la lente en objetos de estudio diversos, desde puntos de vista ciertamente complementarios. Así, se agrupan estudios que van desde la modernización financiera mexicana hasta las políticas públicas y la pobreza en Perú, desde un panorama global del ajuste estructural en toda la región hasta lo actuado en la Argentina a lo largo de la década menemista. Y esta última investigación en particular, llevada a cabo por Julio Gabina, es especialmente interesante. Bajo el nom-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

bre de "Estabilización y Reforma Estructural en la Argentina (1989/99)", el autor analiza detalladamente, variable por variable, el proceso de reforma económica llevado a cabo durante las dos presidencias de Carlos Menem, prestando atención también a cuestiones no eminentemente económicas como el crecimiento en las brechas que separan a los diferentes sectores sociales.

Luces y sombras de un proceso de transformación que radicalmente le cambió la cara a toda Latinoamérica en general y a la Argentina en particular. Luces y sombras que por otro lado también se encuentran en un proceso de democratización que ya lleva varios años más, reflejadas, por ejemplo, en el ascenso de líderes populistas más propios de los '40 que de la década recién iniciada o en la no poca injerencia que tienen los sectores militares en los sistemas políticos de algunos países. Emir Sader pone en la mesa de discusión elementos de análisis que, durante muchos años, por lo general fueron dejados en un segundo plano del debate político y que recién ahora, con el fin de un ciclo completo de nuestra historia política, son puestos en tela de juicio.

Santiago M. Alles

La Cultura es lo que Importa.
Cómo los valores dan forma al progreso humano.
de Samuel Huntington y Lawrence Harrison (Editores)
Buenos Aires, 2001, Editorial Planeta, 430 págs.

A mediados de 1998 la Academia de Estudios Internacionales y del Área de Harvard decidió explorar el nexo que existe entre la cultura y el desarrollo político, económico y social, principalmente de los países pobres. En este marco, durante el mes de abril de 1999, se desarrolló el simposio "Los valo-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

res culturales y el progreso humano” en la Academia Estadounidense de Artes y Ciencias de Cambridge (Massachusetts). Los resultados de este simposio, que agrupó a figuras académicas surgidas de los más diferentes ámbitos y de las más diversas nacionalidades, son presentados ahora en el presente libro.

¿Cuál es el motivo capaz de explicar que Corea del Sur y Ghana, con economías similares a principios de los '60, hayan seguido cursos radicalmente diferentes en su desarrollo? ¿Cuáles son las variables determinantes en el crecimiento económico de las naciones? Esta última es una de las preguntas más importantes en el análisis de las cuestiones relativas al progreso humano y, ciertamente, es un debate que se encuentra aún lejos de ser resuelto.

En las décadas de 1940 y 1950 el elemento cultural era una pieza central a la hora de entender a las sociedades, para analizar las diferencias entre ellas y explicar sus desarrollos políticos y económicos. Y entre estas personas se encontraban figuras de la talla de Margaret Mead, Edward Banfield, Gabriel Almond, Sydney Verba, Lucian Pye y Seymour M. Lipset. Pero en los años '60 y '70 los análisis culturales declinaron dentro de la comunidad académica, y, recién en los '80, la cultura volvió a ser considerada importante como factor explicativo, como parte de una importante renovación en el interés de los científicos sociales por lo cultural.

En un auténtico clásico en la materia, W. W. Rostow nos recordaba que las sociedades son organismos de acción recíproca entre lo político, lo económico, lo social y lo cultural al decir que si bien es cierto que las variaciones de índole económica tienen consecuencias políticas y sociales, el cambio económico, en sí, es considerado aquí como el resultado de fuerzas políticas y sociales, así como estrictamente económicas. Y esta reflexión, ineludible en cualquier análisis, nos da la pista de lo que pretenden Huntington y Harrison: destacar una varia-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

ble no económica como la cultura en la gestación misma del desarrollo humano, sin que ello signifique brindar explicaciones lineales.

Así, el análisis presentado en este libro recorre tanto el desarrollo económico como el desarrollo sociopolítico, encara el debate antropológico desde divergentes y conflictivas perspectivas, revisa la problemática de los géneros y de las minorías, y finaliza con las (conflictivas) cuestiones relativas a la promoción del cambio cultural. Y en este recorrido también podemos destacar a los mencionados Seymour M. Lipset y Lucian Pye, junto a protagonistas del ambiente académico de la talla de David Landes, Michael Porter, Ronald Inglehart o el propio Lawrence Harrison (quien no sólo es autor de la "Introducción", sino también de un capítulo referido a la promoción del cambio cultural).

Por supuesto, que la existencia de un componente cultural en las explicaciones del atraso de ciertas regiones no es aceptado universalmente. En su Extremo Occidente, Alain Rouquié, refiriéndose a las diferencias que en su desarrollo presentan la América anglosajona respecto de la latina, sostiene que durante mucho tiempo se acusó al catolicismo y a la latinidad ibérica. *Cuando se produjo la independencia del Caribe, los autores serios rechazaron definitivamente la hipótesis del "mal latino", y mientras, la rudimentaria psicología de los pueblos dejó su lugar a la historia y el análisis de la economía. Las modalidades de la colonización y el tipo de inserción en la economía mundial echan más luz sobre las particularidades del Extremo Occidente que los enfoques culturalistas, reveladores sólo de los prejuicios de sus autores.* Por supuesto, Huntington y Harrison no parecen tener mayores coincidencias con el politólogo francés en este punto.

Volviendo a la pregunta referida a las diferencias existentes entre Corea y Ghana en lo referido a sus respectivos desarrollos que formulábamos en un principio, el autor de *El Orden Políti-*

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

co en las Sociedades en Cambio, responde: Sin duda, había muchos factores que influyeron, pero a mí me pareciera que la cultura tenía que constituir una gran parte de la explicación. Es una opinión para tener (al menos) en cuenta.

Santiago M. Alles