

# **LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EN EL MERCOSUR**

**Remo F. Entelman**

Febrero 1997

Publicado en ARCHIVOS DEL PRESENTE Nro. 7

- 
- Profesor de **Teoría del Conflicto** en el Posgrado de Especialización *Asesoría Jurídica para Abogados de Empresas* en la Facultad de Derecho de la U.B.A.
  - Director del *Seminario Permanente para el Estudio, Prevención y Resolución de Conflictos* del C.A.R.I.
  - Director del *Instituto de Prevención, Administración y Resolución de Conflictos* en el Colegio de Abogados, Departamento Judicial de San Isidro.

Esta nota está destinada a una publicación nacida, según expresiones de su propio director, para crear espacios de reflexión donde analizar y sistematizar las cuestiones internacionales en un mundo interdependiente y de cambio acelerado. Por ello, su objetivo confeso excede los límites del universo académico y su texto está concebido para despertar inquietudes en todos aquellos que participan, de alguna manera, en la toma de decisiones que tienen que ver con la proyección y el perfeccionamiento del Mercosur. Sus destinatarios son, pues, los lectores que actúan en los más diversos estratos de las actividades regionales, gubernamentales, sectoriales o simplemente individuales. Cada empresario que proyecta su crecimiento en el marco del mercado común está afectado por los métodos que se utilicen en la administración de los conflictos que, inevitablemente, y a menudo para el beneficio del proceso de cambio, se producirán en el nuevo escenario regional. Tienen en el tema un interés no menor que el de los jefes de los gobiernos involucrados, los integrantes de los órganos de diverso nivel -Consejo, Grupo Mercado Común, subgrupos- creados a partir del Tratado de Asunción o de los dirigentes de los diversos sectores privados. A estos últimos y a las empresas que avanzaron en los pocos años transcurridos en emprendimientos concretos, debe atribuirse la velocidad inusitada que ha tomado el proceso de integración, inédita en su comparación con otros fenómenos similares y, sobre todo, con la larga historia de la actual Unión Europea.

La historia muestra que todo cambio sustantivo en las dimensiones del mundo conocido o en su estructura dio lugar a nuevas series y tipos de conflictos. Las guerras intercontinentales sólo pudieron aparecer después de la llamada *Revolución de la Navegación*. También los cambios estructurales de las formas de vida humana en el planeta generaron nuevos conflictos que, sin embargo, tuvieron en común con los anteriores *su recurso a la violencia como método de resolución y la ausencia de técnicas para evitarlos o controlarlos*. La Revolución Industrial y la aparición del Estado Nación fueron seguramente los dos cambios más importantes en ese sentido. Ambos formaron el marco que llevó a la confrontación más violenta conocida hasta ese momento, la Primera Guerra Mundial.

El paso del poder hegemónico a nivel global al equilibrio de poderes y la terminación de esa era dieron lugar a los conflictos por la independencia y a las Guerras Coloniales con su bagaje de nuevas metodologías que fueron adquiriendo el reconocimiento de una cierta legitimidad.

Otros cambios estructurales generaron otros tipos de conflictos y, sobre todo, otras formas de conflictuar. El desarrollo de la teoría del enfrentamiento de clases influyó en la forma en que la violencia irrumpió en los conflictos que hoy denominamos laborales.

El intento de prevenir conflictos de alta intensidad en que consistió la Liga de las Naciones resultó fallido y sobrevino la Segunda Guerra Mundial con su trágico saldo. Recién entonces comenzaron ensayos teóricos serios de repensar el problema del conflicto.

La postguerra de 1945, se caracterizó por ser el período de la disuasión nuclear. Un período durante el cual esa tecnología de prevención permitió que la Tercera Guerra Mundial pudiera

llamarse Guerra Fría. La característica de esa época fue la de confrontaciones armadas limitadas en intensidad y en el número de Estados involucrados en cada campo conflictual, de la delincuencia internacional organizada y de otras formas de conflictos ilegítimos. Virtualmente desde la primera década de este siglo, el área de las relaciones entre el capital y el trabajo representó el primer escenario que llamó la atención a políticos y estudiosos sobre la necesidad de prevenir las etapas violentas de los conflictos. La obra de Dahrendorff <sup>1</sup> dio en 1957 las primeras bases teóricas para el enfoque técnico. La ley Wagner, dictada en 1935 en los Estados Unidos y que pasó a ser en 1947 la National Labor Management Act, puso en práctica las primeras estrategias de prevención concebidas entonces como prevención del uso de la violencia. En muchos países, incluso el nuestro, se transitó en ese terreno por caminos similares. Al advertirse que no existían prohibiciones para petitionar ni prohibiciones para negar lo peticionado en el área de las relaciones laborales, se desarrolló rápidamente la conciencia de que el desconocimiento del carácter de interlocutor a quien se siente objeto de un agravio -en el sentido amplio de la expresión- es la causa primera de la aparición de los conflictos y su escalada incontrolada hacia niveles de violencia.

*No basta que alguien no pueda fundar en el Derecho su petición para que considere que el reclamado no está en conflicto con el pretensor. Las pretensiones que se nos plantean pueden ser legítimas o ilegítimas, y nuestras negativas pueden tener también el mismo carácter. Pero, en los supuestos en que una pretensión legítima enfrenta una negativa igualmente legítima, estamos inmersos en un conflicto, de la misma manera en que lo están aquellos que pretenden hacer valer un derecho que el sistema les reconoce frente a quienes le niegan el cumplimiento de las obligaciones que, sin embargo, el mismo sistema les impone.*

Si volvemos a los grandes cambios de estructura del sistema global, el último a inventariar es seguramente el proceso de globalización y la problemática organizacional que plantea en diversos niveles. Por un lado la Postguerra Fría que a mí me sabe llamar “Paz Fría”, es planteada como un sistema organizado, o a organizarse, según diversas alternativas. ¿Es un sistema unipolar, como sugirió en 1991 el periodista estadounidense Krauthammer?<sup>2</sup> ¿Será multipolar? ¿Qué evolución tendrá la denominada “sociedad internacional”? ¿Qué relación hay entre globalización y regionalización? ¿Son alternativas opuestas? ¿Son grados evolutivos? ¿Podrán coordinarse sus procesos desde ahora o el mundo transitará por confrontaciones regionales, aún en su camino hacia la región global?

La problemática de la globalización incide en las ideologías y las políticas dentro de los Estados: el Estado Nación soberano ya no lo es en la misma medida. Lo supranacional es un ingrediente inevitable de la política nacional. En su campaña electoral, durante su primera postulación, el presidente Clinton atacaba a su oponente Bush con el slogan “a la economía, estúpido”. Hoy, él sabe que la economía americana es un tema de relaciones internacionales, y afronta ya conflictos

---

<sup>1</sup> “Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial”. Traduc. de M. Troyano de los Ríos. Ed. Ralp S.A. Madrid, 1979.-

<sup>2</sup> **Charles Krauthammer**, Foreign Affairs, 1991, Vol.70 Nro.1 pg.23 *The Unipolar Moment*

regionales -o algo muy parecido- frente a la Unión Europea, al sudeste asiático o a países concretos de la región, mientras no puede dejar de observar con atención la actual antinomia Nafta-Mercosur, que Chile experimenta como un problema crítico.

En presencia de esta última etapa de cambio global de estructura, no resulta demasiado audaz afirmar que cada región, cualquiera sea su grado de centralización actual y el estado de su evolución, genera y continuará generando conflictos nuevos entre los miembros de cada región, entre regiones y entre miembros de unas y de otras.

Transitar el Mercosur deparará un futuro de conflictos a resolver pero, sobre todo, a prevenir. Es un desafío para todos los niveles de los Estados miembros y de los que se aprestan a ingresar a él. Al enfocar la temática de la estrategia de prevención para el Mercosur, se advierte rápidamente que la región ofrece hoy la dramática oportunidad de un enfoque original, casi inédito para su corta existencia. Otras regiones recién ahora se asoman también a este enfoque, cuando ya constituyen una larga historia de relaciones de cooperación que, como todas, tienen sus matices de conflicto. Claro está que la tarea a emprender en este extremo austral del continente no tiene la ventaja de contar precisamente con esa historia de evolución de los instrumentos de integración.

Éste es el tema del presente estudio.

### ***EL MARCO TEÓRICO DE LA PREVENCIÓN - DERECHO Y CONFLICTO***

El tema de la prevención no es nuevo en la Teoría del Conflicto. Ya en 1962, Kenneth Boulding, uno de los indiscutibles fundadores de la versión estadounidense de la War Research (Investigación sobre la guerra) publicó un artículo titulado *“La prevención de la III Guerra Mundial”*<sup>3</sup>.

Y, sin duda, la técnica de la disuasión, producto de desarrollos teóricos nacidos después de 1945 en distintas disciplinas, fue una auténtica y exitosa estrategia de prevención de la tercera guerra global.

En nuestro país comenzamos en 1991 en el Seminario Permanente para el Análisis, Prevención y Resolución de Conflictos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) a trabajar sobre este tema, con los ojos puestos en los grandes conflictos económicos que se avecinaban.

Pero, en el curso de nuestras investigaciones, entramos también al campo de la prevención de conflictos con menores grados de intensidad o carentes de toda violencia. Debimos entonces repensar las estrategias de prevención que veníamos aprendiendo y enseñando a la luz de los adelantos alcanzados o de los descubrimientos efectuados en el desarrollo de nuestra tesis

---

<sup>3</sup> Virginia Quarterly Review, N° 38, pg. 2.

sobre la universalidad del conflicto y de su ciencia. Tal camino nos llevó a postular una reformulación del concepto de prevención que, desde luego, influye en las estrategias que creemos aplicables a esos fines, incluyendo el caso del Mercosur.

De allí la necesidad de esbozar, con la simplicidad propia de este trabajo, el marco teórico en que se mueve nuestro pensamiento.

Nos parece indispensable destacar dos puntos para echar luz sobre el campo de la prevención, porque constituyeron, aún para nosotros a nivel estrictamente teórico, verdaderas perplejidades.

En primer lugar, la convicción que hoy tenemos de que el Derecho no es un instrumento apto para prevenir ni para resolver la totalidad ni la mayor parte de los conflictos. Es sólo un método de resolución aplicable a algunos de ellos. Tanto los miembros de las sociedades regidas por sistemas jurídicos como los propios científicos del Derecho, los juristas, han creído siempre lo contrario. El sistema de normas parece cubrir todas las disputas posibles. Porque indica quién tiene derecho y quién está obligado. Y, por ello, al inventariar conductas, las divide entre **prohibidas**, cuyo opuesto contrario constituye la conducta **obligatoria** por un lado y **permitidas** por el otro. El Derecho es un sistema cerrado que tiene un principio de clausura que lo hace abarcativo de todos los conflictos posibles. **“Lo que no está jurídicamente prohibido está jurídicamente permitido”**. Pero ocurre que buena parte de los conflictos, la mayor parte de los que nos crean un verdadero problema para su administración, se dan entre una pretensión permitida (**en tanto que no prohibida**) y una negativa, denegatoria o rechazo, igualmente permitida (**no prohibida**) por el sistema jurídico.

El reconocimiento de que una parte del universo de los conflictos posibles no supone la oposición de un derecho exigible a una obligación no cumplida pone repentinamente de relieve la distinción entre conflicto y derecho y el rol limitado, aunque no por ello menos importante, que al derecho le cabe en una estrategia de prevención o en el universo de los mecanismos de resolución. Por cierto que las normas jurídicas contienen amenazas de sanción. En tal sentido constituyen una técnica de motivación. Intentan disuadir que se realicen las acciones u omisiones previstas como debidas. Tal proceso de disuasión puede ser teóricamente interpretado como una técnica de prevención de conflictos. Sin embargo, cualquiera sea el índice estadístico del variable efecto disuasivo del Derecho en una sociedad, tal técnica *carece de toda capacidad de actuar respecto de conflictos entre posiciones opuestas, incompatibles, pero igualmente permitidas*. El sistema jurídico del Mercosur y su perfeccionamiento dejará pues, inevitablemente, espacio a confrontación de pretensiones y denegatorias permitidas.

El otro aserto básico al que nos referimos, que como se verá después, influye directamente sobre la problemática de la prevención, es el de que el sistema jurídico no es un método pacífico sino un sistema violento de resolución de conflictos. Violento en cuanto recurre a la fuerza para la obtención definitiva de los objetivos de quien, para el sistema, debe resultar el **ganador**. Las so-

ciedades primitivas resolvían sus disputas mediante el uso de la fuerza y ésta era permitida a cada uno de sus miembros. El estado moderno prohíbe a sus miembros el uso directo de la fuerza. La monopoliza y la delega en el juez. Los particulares realmente no pueden, sin ser objetos de sanciones, utilizar la fuerza para obtener sus objetivos. Pero sí pueden utilizarla a través del juez, si a él se lo solicitan. El mundo actual busca, a nivel global, regional y nacional, abordajes decididamente más pacíficos para la problemática de los conflictos.

### **PREVENCIÓN vs. RESOLUCIÓN**

Mientras las disciplinas del conflicto se limitaron a las confrontaciones en las que el uso de la fuerza era un dato de la realidad, todas sus investigaciones sobre prevención sólo fueron destinadas a prevenir lo que se llamó el *conflicto ilegítimo*. Aún antes de esa época, hubo áreas intraestatales en las que se trató también de diseñar estrategias de prevención. Y se lo hizo con éxito. Se trata de las relaciones laborales. Pero también allí las estrategias utilizadas no tenían por objeto evitar o controlar el conflicto sino impedir su escalada a los niveles de **violencia**. Eran técnicas de prevención de conflictos laborales **violentos**. Ni las leyes estadounidenses que he citado, ni las nuestras buscaron prevenir los conflictos que fueran acciones no violentas. Por el contrario, garantizaron las formas no violentas de conflictuar, incluyendo la huelga. Nada en esa prevención tenía que ver con evitar el conflicto, o al menos, controlarlo adecuadamente.

Es lógico que, dentro de ese enfoque, todos los estudios realizados *vieran los métodos de resolución de conflictos que no emplean la fuerza como estrategias de prevención*. Y lo eran en efecto en ese sentido. La negociación, la conciliación, la mediación y otros procedimientos análogos, que son estrictamente métodos de resolución, fueron conceptualizados como **estrategias de institucionalización** de los conflictos. La idea era que, al reconocerse a quienes se sienten agraviados por determinadas situaciones o tienen determinadas pretensiones, el derecho de transitar caminos pacíficos y al obligar a sus oponentes a acompañarlos en ese recorrido, se evitaba la violencia.

Pero la realidad actual permite enmarcar el universo de los conflictos como un conjunto dentro del cual, en la mayor parte, no se recurre a la violencia. En las actuales circunstancias políticas es poco posible que un conflicto, por las condiciones de la unificación monetaria en la Unión Europea, por ejemplo, pueda llevar a una nueva guerra entre Alemania y Francia. Tampoco en el Mercosur un conflicto relativo a relaciones económicas dentro de lo permitido por el sistema regional puede pensarse como una disputa capaz de llegar fácilmente a la confrontación violenta. Aunque estamos más expuestos aún que la Unión Europea a ese riesgo. A ello dedicaremos un pequeño capítulo posterior, relativo a la seguridad regional. Cuando hoy pensamos la prevención de conflictos nos referimos a estrategias que permitan la construcción de salidas pacíficas para las diferencias legítimas entre partes que ellas no alcanzan a resolver por métodos endógenos como es la primaria negociación directa. La negociación tradicional es un método de resolución y, por lo

tanto, es una etapa final y no inicial del conflicto. Muchos conflictos nacen porque algunos sectores o individuos experimentan agravios que imputan a otros o a circunstancias que otros son invitados a corregir sin estar obligados a hacerlo. En tales casos, es muy difícil que la primera conducta conflictual sea una negociación entre esos sectores, generalmente todavía indiferenciados. Partimos de la base de que los ciudadanos de los Estados que integran la región asumen que ni aún las disputas entre actores estatales escalarán fácilmente al uso de la violencia bélica. Y pensamos también en la problemática de prevención de los conflictos del sector privado en todos los niveles, o entre el sector privado y uno de los Estados o con el propio sistema regional todo. Intentemos pues analizar este problema.

### **LA ESTRATEGIA DE LA PREVENCIÓN CAUSAL**

La prevención del conflicto no violento requiere un programa más amplio que la mera institucionalización de **métodos de resolución** extrajudiciales o judiciales. A esa metodología, la denominamos **prevención causal**. Hablar de ella, supone que existe un proceso dinámico en desarrollo en el que intereses contrapuestos buscan obtener sus respectivos objetivos, y que esa contraposición puede llegar a constituir una situación de conflicto que suponemos debiera ser evitada. Por lo tanto, hablar de prevención también implica que es posible cambiar la situación, sustituyendo la dinámica existente y eliminando las probables causas del conflicto. La prevención tiene así por objeto delinear una serie de actos estudiados para mitigar o remover las causas que conducen a un sistema social hacia la transformación de luchas confortables en conflictos, que incluso pueden terminar por ser violentos. Las técnicas a desarrollar tienden a actuar sobre las condiciones sociales previas, las motivaciones colectivas y los procesos catalizadores. El uso de técnicas de prevención supone la creación de agentes que, excepcionalmente, pueden ser individuales pero que, en supuestos como el que tratamos, deben ser organismos estructurados para servir a tales fines. En los conflictos sociales internos, como la problemática de la lucha por los derechos civiles o las relaciones laborales, los mismos agentes de prevención son los que toman a su cargo la generación de las normas y la conducción de los procedimientos y son, o pueden ser, los gobiernos. En el supuesto del Mercosur nuestra propuesta, que expondremos en el capítulo final, supone organismos totalmente independientes de los Estados miembros.

Conviene, a esta altura, analizar ciertos requisitos o condiciones previas sin los cuales es difícil trabajar e instalar programas de prevención.

En primer lugar, sólo podemos hacerlo si aceptamos el valor positivo de frenar el desarrollo de conflictos que pudieron evitarse, de modo que los diversos sectores que integran la región puedan obtener salidas razonables a la incompatibilidad de sus objetivos conflictivos sin abordar conductas de intensidad creciente, aunque no se tema llegar al uso ilegítimo de la fuerza.

Es también condición de la prevención la existencia de una relativa apertura en el sistema que no impida la expresión por los diversos grupos conflictivos de su sentimiento de injusticia o de sus pretensiones a alcanzar. En ese sentido, es claro que, tanto en el orden internacional como en el orden regional concreto de que nos ocupamos, la libre expresión de cada sector y de cada individuo para hacer conocer sus pretensiones y efectuar requerimientos es relativamente ilimitada. Tal posibilidad de expresión es el primer paso hacia la detención de la escalada de los conflictos.

Hace veinte o treinta años, era indispensable un previo cálculo costo-beneficio para evaluar las ventajas de un proceso de prevención. Hoy, las experiencias efectuadas en áreas muy distintas de conflictos y lo ya realizado por instituciones internas o internacionales que, de alguna manera, se han ocupado de este tema, son una prueba irrefutable de las ventajas que se han encontrado en estos sistemas.

Por otra parte, entre tanto, la Teoría del Conflicto ha desarrollado nuevas tesis sobre este tipo de **cálculos**. No se trata ya de averiguar solamente la relación **costo beneficio**. Entra ahora, en las especulaciones de quienes tienen que decidir las políticas a seguir en la administración de los conflictos, el llamado **cálculo de interdependencia**. Aquí los actores en los conflictos concretos y los Estados miembros de la región que han de dar nacimiento a un sistema de prevención, ponderan los intereses que cada uno de los integrantes del sistema tiene en la continuidad de una relación que, por ser de cooperación e integración, es prototipo de interdependencia. En estos días, es obvio que los sectores que en ambos países se oponen al acuerdo Chileno-Argentino sobre los Hielos Continentales no toman en cuenta en absoluto el cálculo de interdependencia. Aunque muy someramente, nos referiremos a éste conflicto al tratar la seguridad regional.

Toda acción de prevención requiere una serie de elementos tales como liderazgo o líderes, información, conocimiento, organización, equipos teóricos, investigadores, planificadores y operadores. Para simple ilustración, digamos que existen desarrollados programas, utilizados en otra índole de conflictos, pero a partir de los cuales pueden realizarse nuevos desarrollos. Un ejemplo básico de éste tipo de programas es el denominado **Sistema Cuatro**, creado por Rengis y Jane Lickert para el área laboral.<sup>4</sup>

Los métodos de prevención que estamos propiciando para el Mercosur requieren la aplicación de técnicas específicas. Tal vez la primera acción consiste en leer e interpretar las señales de peligro. Ello es por cierto fácil, allí donde diversos sectores del conocimiento y el pensamiento político, y aún el discurso diplomático y periodístico, se ocupan de mostrar tales señales y de dar sus propias interpretaciones. En conflictos que devendrán con el tiempo en el desarrollo de una nueva forma de relacionarse -cual es el Mercado Común- es probable que se requiera la aplicación de mayores recursos técnicos -expertos- para la lectura e interpretación de las señales y para la concepción de los escenarios futuros posibles.

---

<sup>4</sup> Mc Graw Hill. New York - *New ways of managing conflicts* - 1976.

En general las causas de los conflictos se detectan con más facilidad cuando uno puede tomar experiencia de situaciones similares o comparables. El Mercosur, en muchos temas, nos vedará esa facilidad.

Finalmente, en la tarea de preparación de las estrategias de prevención deben identificarse y seleccionarse los recursos que pueden ser utilizados. Se trata de programas ambiciosos, que difícilmente pueden desarrollarse si no existe en los actores de los eventuales conflictos posteriores, la voluntad de someterse a los mismos. Sin embargo, la experiencia muestra que la oferta de caminos de prevención no ha sido en general rechazada por sus destinatarios, ni aún los más escépticos o agresivos.

Un cierto relativismo en los órganos de la región es también un requisito para la implantación de programas de prevención. Tendemos a creer que todo lo que hemos organizado está perfectamente hecho y que cubre todas las posibilidades de desacuerdo. De tal modo suponemos que el sistema funcionará como si estuviera perfectamente lubricado. Se hace así difícil ver con legitimidad ciertas pretensiones de ciertos sectores gubernamentales o privados que obliguen a rever situaciones antes pensadas como no conflictivas. La visualización de la legitimidad de las pretensiones ajenas, el hecho de admitir que alguien que pretende algo que en principio nos parece improcedente, es sin embargo nuestro interlocutor, es uno de los pilares de la posibilidad de avanzar en materia de prevención. Los Estados miembros en un sistema regional deben cuidarse de la tentación de hacer valer su poder para apartarse de las normas establecidas o para impedir los procesos de prevención que, de alguna manera, tienden a ampliarlas o modificarlas. El sistema global tiende a erradicar el uso del poder militar y económico como método aceptable para la obtención de objetivos en conflictos entre Estados.

### ***LA PREDICCIÓN DE CONFLICTOS***

La predicción de conflictos y su rol en la tarea de prevención es un tema que debemos mencionar si queremos fundamentar, sintética pero claramente, los lineamientos de una política de administración de conflictos para el Mercosur.

La predicción ha sido definida como la determinación anticipada de los resultados que producirá el curso de cambios sociales que pueden o deben ocurrir. Es obvio que, en el Mercosur, los cambios están ocurriendo y deben ocurrir.

Las investigaciones ya realizadas en este tema han identificado diversos factores de predicción o **factores predictivos** y numerosos métodos a seguir para procesar los datos. Ya en 1964, Daniel Bell publicó un trabajo titulado "Doce métodos de predicción". Y existen diversos modelos que se aplican, en esta índole de investigaciones, a las áreas de las condiciones previas del sistema, las motivaciones que pueden generar pretensiones incompatibles y los procesos catali-

zadores que pueden convertir el malestar de pretensiones no satisfechas en verdaderos conflictos.

Aunque hay también estudios muy serios en la predicción de la desescalada y la terminación de los conflictos -como aquellos que se hicieron sobre una muestra de todas las guerras entre 1618 y 1918- pensamos que los éxitos más dramáticos se han obtenido en la previsión de la escalada, es decir, del proceso de aumento de la intensidad de los conflictos y de su eventual llegada a niveles de violencia. Seguramente el caso más sorprendente, y por ello el más citado, fue el estudio que predijo la primera crisis de Soweto, en el conflicto racial de Sudáfrica. El estallido ocurrió el 16 de junio de 1976. El estallido de violencia fue predicho por el Director del Instituto de Relaciones Raciales y anunciado al Parlamento Sudafricano. El descreimiento de los responsables de cualquier acción preventiva fue entonces el causante de una cantidad de pérdida de vidas y de bienes.

Cuando los agentes de prevención están en condiciones de interpretar claramente las señales que reciben del sistema, la predicción es innecesaria. Tal por ejemplo, la prevención, sobre la que ya hemos trabajado antes, de conflictos económicos entre las grandes potencias, durante la Paz Fría. Las bibliotecas están repletas de páginas escritas por politicólogos, economistas y sociólogos que anuncian la posibilidad de enfrentamientos de esa naturaleza para el siglo XXI. Hablamos de ese tema en 1992 y estamos ya asistiendo a tales enfrentamientos.

El Mercosur ofrece condiciones distintas. Su desarrollo generará inevitablemente conflictos que todavía es necesario detectar. De algunos se reciben débiles señales que no tienen un detector institucional organizado. Hace muy poco, en enero de 1997, fue necesario que Brasil anunciara su desistimiento de la decisión de aplicar requisitos de gran exigencia inusual a la importación de alimentos, sus materias primas y componentes, para evitar un enojoso conflicto. El descontento que existe en el sector privado por la aplicación prematura de normas de calidad SAE 9000 y SAE 14000 es también una señal de alerta para una acción creativa que prediga las etapas de evolución de la expresión de esa percepción de agravio y que prevenga su escalada, cooperando en proponer salidas satisfactorias para todos los intereses -sectoriales y estatales- involucrados.

Pensamos pues que un programa de prevención en el Mercosur tiene que integrarse con un área de predicción o anticipación de conflictos.

### ***EL TRATAMIENTO ACTUAL DEL PROBLEMA EN EL MERCOSUR***

Las normas que rigen el Mercosur no han omitido tratar el tema de los conflictos. Desde el anexo III del Tratado de Asunción, diferentes normas continúan incorporándose al sistema con miras a institucionalizar los conflictos. Así el Protocolo de Brasilia de 1921 y el de Ouro Preto de 1994, para no citar resoluciones del Grupo Mercosur o de órganos inferiores del sistema.

Pero todas estas normas tratan solamente de métodos para resolver conflictos. Su metodología y su lenguaje tienen antecedentes en otros sistemas regionales, tomados en cada caso parcialmente como modelos. Normas del Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA), de los instrumentos del Pacto Andino y de los de la Unión Europea se ven reflejadas en el sistema concebido sólo para la **“solución de controversias”**, como lo denomina claramente el artículo 25 del Protocolo de Ouro Preto.

El lector encontrará en el número segundo de esta misma publicación, editada en la primavera de 1995, un remarcable trabajo de Fernando Sabsay y Roberto Bloch, donde el tema es tratado como un problema jurídico y donde las coherentes sugerencias que se formulan apuntan al perfeccionamiento de tal sistema con la eventual instalación de un tribunal internacional, tal vez dotado por los países del área de fuerza ejecutiva para su sentencia. Pero si la utilización del Sistema de Derecho es, como hemos mostrado en el fondo, un método del uso de la violencia, aún cuando esta se aplica por jueces estatales que monopolizan la fuerza de la comunidad, se torna muchísimo más grave y riesgosa allí donde no existe monopolio de la fuerza y donde el recurso a la violencia significa un ascenso a extremos bélicos. No es descartable que el futuro de las regiones signifique también la centralización de sus sistemas jurídicos y, por lo tanto, el monopolio regional del uso de la fuerza que tampoco sería en todo caso un método pacífico. Pero los problemas ideológicos envueltos en este tema, que son de lectura corriente del discurso teórico y periodístico desde que comenzaron en la década del cuarenta los intentos de organizar la Comunidad Europea, muestran que tal centralización en regiones o en un sólo Estado global es hoy todavía objetivos lejanos. Mientras, en todo caso, es indispensable trabajar en el mayor perfeccionamiento de la convivencia pacífica dentro de cada región. Por ello nuestro enfoque tiende no sólo a la previsión del uso de la fuerza que se produce en el conflicto violento o ilegítimo, sino también al de la llegada de los conflictos a la etapa de su resolución por la vía judicial. Ni las decisiones de los jueces ni los arbitrajes harán menos conflictivas las relaciones. Sólo conseguirán que en ciertas áreas la escalada se detenga antes del uso directo de la fuerza. Pero no pueden brindar ayuda alguna en el amplio universo de los conflictos que se generan entre pretensiones incompatibles pero igualmente legítimas y permitidas.

### **LA FUERZA EN EL MERCOSUR**

En el tiempo transcurrido desde la firma del Protocolo de Asunción y ya en los años anteriores las relaciones de los países de la región habían aumentado sensiblemente su nivel de cooperación y declinado su tono de conflicto. Las hipótesis de conflicto de que suelen hablar los teóricos de las disciplinas militares, que sólo significan hipótesis de conflictos bélicos o hipótesis de guerra, si no han sido archivadas no agitan hoy las mentes tranquilizadas por la generalización en Latinoamérica de los sistemas democráticos y de los liderazgos civiles y políticos. Nos queda, y ese es un tema que también importa a la región, el conflicto entre Argentina y Chile por la demar-

cación del límite en la zona denominada los Hielos Continentales. El debate entablado se ha convertido en un foco de tensiones que atentan gravemente contra la profundización del proceso de cooperación iniciado, no sólo entre nuestro país y Chile sino entre el Estado transandino y la región misma.

Si desaparece la última hipótesis de conflicto entre Argentina y Chile susceptible de escalar a la etapa bélica, como lo hicieron varias veces los numerosos diferendos de este tipo que hemos tenido con el país hermano, pueden alcanzarse proyectos regionales de seguridad. Y un arbitraje no garantiza la conclusión del conflicto. Así ocurrió con el originario arbitraje de Eduardo VI y con el posterior que la corona inglesa dictó en el diferendo sobre el Canal de Beagle. Después del arbitraje, sonaron tambores de guerra.

Concluido ese diferendo, los cuatro países fundadores y Chile estarán en condiciones de desarrollar una estrategia de seguridad para la región, se la llame común, cooperativa o colectiva. Hablamos de estrategia de seguridad o de política de seguridad de modo de dejar mayor libertad de acción a las fuerzas armadas de cada país. Ello detendrá la competencia armamentista de la que oímos a diario en el discurso militar. Por lo menos cuando se llegue a niveles de paridad. El recurso a la fuerza en los conflictos intraregionales será entonces difícilmente accesible. Y además, mientras el mundo siga teniendo su actual sistema descentralizado, la región ofrecerá frente a terceros o frente a otros Estados o regiones, un poder de apoyo disuasivo que, lamentablemente, en la etapa actual del mundo, todavía parece necesario en las negociaciones internacionales.

### ***LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA UN PROGRAMA DE PREDICCIÓN Y PREVENCIÓN PARA EL MERCOSUR***

Enumeramos, sintéticamente, las bases del programa en que pensamos:

- 1) El volumen de la información teórica pura y aplicada disponible exige un estudio serio que preceda a todo proyecto concreto para adoptar las estrategias de predicción y prevención.
- 2) Estos estudios y la formulación del proyecto debieran estar en manos de expertos que actúen con total independencia de los gobiernos de los Estados miembros. Vemos aquí dos alternativas. La primera consiste en encomendar a esos expertos la tarea total. La otra, en poner a su cargo la responsabilidad de contratar con centros de estudio de prestigio internacional incuestionable y suficientemente especializados, tramos o la totalidad de los estudios y proyectos. Pero conservando la responsabilidad de discutir la orientación de las investigaciones y posteriormente los proyectos, para someterlos finalmente a los órganos del Mercosur.
- 3) El grupo de expertos debiera estar integrado por miembros de transparente independencia intelectual y política, nombrados entre ciudadanos de la región y extranjeros. La presencia de expertos extranjeros parece indispensable para equilibrar toda tendencia, si quiera sea subconsciente, a una parcialidad nacional.

- 4) El financiamiento debiera estar a cargo de los Estados miembros, pero el Comité no debería pensarse ni estructurarse como multinacional sino como “metanacional” o “paranacional”, expresiones que parecen más apropiadas que la de “supranacional” que propone el proyecto S.I.TO. para el organismo de prevención radicado en Malta.
- 5) Las directivas políticas para las investigaciones y la preparación de los proyectos deberían prever:
  - a) La creación de organismos de detección-prevención independientes de los Estados miembros.
  - b) La estructuración, dentro de ese organismo, de centros dedicados a la investigación y al monitoreo permanente de las precondiciones del sistema, las motivaciones que indiquen disconformidades y los eventuales procesos catalizadores, así como los demás estudios que requieran el mantenimiento y la renovación permanente de estrategias de prevención.
  - c) La estructuración, dentro del mismo organismo, de sectores dedicados a la prestación onerosa de servicios de predicción y prevención a Estados, a sectores privados o a particulares. Ello generaría, en la etapa definitiva del proyecto, un autofinanciamiento que aliviaría o excluiría los aportes estatales.
- 6) La vía adecuada, dentro de los mecanismos del Mercosur para el primer abordaje de este tema, parece ser la constitución o convocatoria de una de las llamadas *Reuniones Especializadas*, previstas en la decisión 9/91 del Consejo del Mercosur.

--o0o0o--

El Mercosur es un sistema regional beneficioso porque genera comercio y no se limita a derivarlo. Es, tal vez, el proyecto de desarrollo más importante que enfocan los Estados miembros en toda su historia. El cuidado de que no se frustre por falta de armonía en las relaciones intraregionales parece un deber ineludible de quienes tienen hoy la responsabilidad del desarrollo del programa, en los respectivos niveles.

Quando a Mitterrand le preguntaron qué podía hacerse contra la guerra, respondió: “la paz”<sup>5</sup>: En la región, “hacer la paz” es algo más que evitar la violencia. Significa construir armonía, incrementando la cooperación y previniendo adecuadamente los conflictos.

---

<sup>5</sup> **François Mitterrand y Ellie Wiesel:** *Memoria a dos voces*. Trad. de Oscar Luis Molina S. Ed. Andrés Bello, Chile, 1995, pg. 142.