

Entre sacudones anímicos e insuficiencias metodológicas: ¿Estará el Mercosur ampliado en condiciones de navegar nuevas realidades regionales y globales?

FÉLIX PEÑA

CARI; UNTREF, Buenos Aires

Hace muy poco Rubens Barbosa, nutrido en su rica experiencia como protagonista y observador, señalaba que el Mercosur se encuentra en un “plano inclinado” (O Estado de Sao Paulo, febrero 15, 2006). Esto es, hacia abajo.

El título que eligió – así como su desarrollo – es notoriamente más optimista que muchos otros de artículos de opinión y editoriales publicados, especialmente en la prensa brasileña, con motivo del reciente “mecanismo de adaptación competitiva”, instrumento bilateral de salvaguardias acordado entre la Argentina y el Brasil.

Pero en los últimos tiempos, la más reciente oleada de “merco-escepticismo” ha tenido manifestaciones también críticas en la prensa de los otros países socios. En los de menor dimensión económica, Paraguay y Uruguay, ellas reflejan una apreciación frecuente en medios empresarios, intelectuales y políticos, en el sentido que el Mercosur no sólo no habría producido los beneficios esperados, sino que incluso habría perjudicado sus respectivos desarrollos económicos. En el caso del Uruguay, además, el conflicto de las papeleras con la Argentina, ha acentuado el mal humor y el escepticismo sobre lo que el país puede esperar aún del Mercosur.

¿Exageraciones mediáticas? ¿Crisis naturales en cualquier proceso de integración entre naciones vecinas? o, por el contrario ¿Indicadores de una profunda crisis existencial, incluso preanuncio de su eventual fracaso?

* Versión resumida y preliminar de la presentación en la sesión sobre “Latin American Integration at the Crossroad: What prospects?”

Hace unos años, en el calor de uno de los frecuentes sacudones anímicos del Mercosur, encabezada mi análisis con el título “Ni tiempo de funerales ni de tudo bem” (en Archivos del Presente, n° 17, 1999). Elegí tal título para simbolizar dos actitudes que recurrentemente se observa en los países socios, especialmente los de mayor dimensión económica, con respecto al proceso de integración. En tal sentido, sigue siendo hoy un título válido.

Una es la optimista, incluso a veces triunfalista, que tiende a subestimar la importancia relativa de los problemas que se enfrentan y, por el contrario, prefiere resaltar éxitos y progresos, aún cuando ellos a veces no trasciendan el plano retórico o de compromisos de papel. Es una actitud que puede incluso alimentar la imagen de un Mercosur “de utilería”, donde las apariencias no siempre se reflejan en las realidades. Suele ser una actitud preferida de funcionarios gubernamentales para quienes, a veces, toda acción acordada suele tener un alcance “histórico”.

La otra es la pesimista, incluso a veces catastrófica, que es la de quienes tienden a considerar que el Mercosur ya ha fracasado, sea como proceso común a los cuatro países o en la perspectiva del interés nacional de alguno de ellos. Normalmente concluyen en la conveniencia de elaborar y concretar planes alternativos. No siempre pasan de formulaciones abstractas, casi expresiones de deseos. Cuanto más, imaginan al Mercosur en lo que alguna vez denominábamos el “museo de las irrelevancias”. Suele ser la actitud preferida de muchos de los que no ejercen funciones gubernamentales. Algunas veces reflejan una cultura del escepticismo – intensa en

algunos de nuestros países -. Otras, reflejan intereses concretos afectados por la distribución de costos y beneficios – real o percibida - que ha producido el Mercosur.

Como siempre, la realidad suele estar en un punto intermedio entre esas dos visiones un poco más extremas. Lo cierto es que quince años después de su creación formal en Asunción, el Mercosur ofrece un balance de resultados positivos, fracasos relevantes e incertidumbres futuras. Sin embargo, no siempre pueden ser atribuidos o vinculados al proceso de integración.

Hasta el presente algunos de los resultados positivos más destacables son los siguientes:

- La creación de un ambiente apropiado para una visión estratégica común, centrada en el predominio de la lógica de integración frente a la de la fragmentación en las relaciones entre las naciones del “barrio” – esto es, las que lo integran o con las cuales se asocia en su contexto contiguo - y reflejada especialmente en el concepto de “zona de paz”;
- La afirmación de valores funcionales a la democracia, el desarrollo económico y la cohesión social en la región;
- La mayor conectividad entre los socios, tanto en el plano económico y comercial, como en el político, el social, el cultural, el educativo, el académico, incluso con expresiones institucionales que configuran una red de densidad creciente de bienes públicos regionales, y
- Un activo de reglas de juego que inciden en los flujos de comercio e inversión entre los socios, complementando o desarrollando las que resultan de otros ámbitos multilaterales de producción normativa, tales como la ALADI en el plano regional y la OMC en el plano global.

A su vez, es posible identificar como algunos de los principales fracasos – o quizás mejor, insuficiencias - los siguientes:

- La ausencia de una metodología eficaz para la concertación de intereses

nacionales entre naciones de dimensión y grado de desarrollo desigual, y para la gestión de conflictos que muchas veces reflejan el dato irreversible de la vecindad y otras se originan en el propio proceso de integración.

- La traducción en prácticas y mecanismos creíbles de los objetivos de coordinación macroeconómica y de transformación productiva conjunta, a fin de generar un marco común que potencie los respectivos planteamientos nacionales de inserción competitiva en la economía mundial y regional – asumiendo que ellos existan, lo que no siempre parece ser el caso -.
- La elaboración de enfoques y estrategias efectivamente compartidas en el plano de las negociaciones comerciales externas, y en el del diseño de un espacio sudamericano – incluso latinoamericano – de integración económica y política.
- La puesta en práctica de mecanismos eficaces que aseguren la participación ciudadana y la transparencia en los procesos de creación normativa.
- Un punto focal de diseminación de información y de creación de imagen sobre el Mercosur – la página Web oficial dista de cumplir tal función -.
- La efectividad de las reglas acordadas, esto es, el asegurar que penetren en la realidad una vez entradas en vigencia – y muchas veces, incluso, lograr que ellas entren en vigencia en los respectivos derechos internos -.

Del balance de activos y pasivos, surgen algunas orientaciones sobre la agenda de cuestiones sustantivas pendientes en el Mercosur.

El abordarlas supone:

- Un fuerte liderazgo político, que permita superar comportamientos ciclotímicos que se reflejan en la recurrencia de crisis existenciales del proceso de integración. Por su dimensión y capacidad de gravitación relativa, Brasil y Argentina – en ese

orden – tienen una responsabilidad principal en la generación de ideas y propuestas que contribuyan a la eficacia, credibilidad y legitimidad social del Mercosur.

- Un diagnóstico relativamente compartido entre los socios – y no sólo entre sus gobiernos – sobre el balance de desafíos y oportunidades que plantean a la vez, una región y un mundo en vertiginosos procesos de cambios profundos. Al respecto, no es preciso recordar aquí la dinámica de cambio que se observa en el plano de la seguridad y de la competencia económica global.

Pero sí cabe resaltar que el “barrio” en el cual se insertan los países del Mercosur está en plena evolución, por no decir ebullición. En efecto, en cada uno de los países de la región dos procesos simultáneos están hoy puestos a prueba, precisamente por fuerzas contradictorias desatadas a escala global tanto en el plano de la seguridad como en el de la competencia económica. Uno es el de la consolidación de democracias plenas y estables. El otro es el de la construcción de economías modernas, sustentadas en la cohesión social, el progreso técnico y la competitividad internacional. Ambos se alimentan recíprocamente, requieren de una fuerte dosis de concertación de energías sociales, e implican reconocer que lo político y lo económico están estrechamente vinculados en la vida real. Argentina y Brasil – especialmente junto con Chile y Uruguay – pueden desempeñar un papel de núcleo duro de democracias que contribuyan a la estabilización de la región.

- La utilización de metodologías de acción conjunta que permitan, a la vez, pautas razonables de flexibilidad y de previsibilidad, a fin tornar creíble la idea estratégica de un espacio económico ampliado sustentado en un cuadro de ganancias mutuas para todos los socios y, en especial, para los de menor dimensión relativa y para los sectores –

empresarios y ciudadanos – menos favorecidos de cada país miembro.

En tal perspectiva, las siguientes parecen ser cuestiones a privilegiar si se quiere lograr generar la idea de un Mercosur con futuro, que trascienda a su pasada trayectoria de sacudones anímicos y de insuficiencias metodológicas:

- La de las asimetrías entre sus socios. Asimetría de dimensión económica y poder de negociación. Pero cada vez más de capacidad para competir y de relevancia relativa entre los socios.
- La de la precariedad institucional. Precariedad de reglas de juego y de procesos de creación normativa que potencian los efectos de las asimetrías.
- La de su funcionalidad con estrategias nacionales de inserción múltiple en el plano global. Ellas requieren ámbitos institucionales de geometría variable y múltiples velocidades. El del Mercosur es sólo uno de los espacios en los cuáles se insertan cada uno de sus socios, sea en el plano global como en el regional. Conciliarlos supone una clara visión estratégica de cada socio en función de su interés nacional y una concertación entre tales visiones. En función de tal visión estratégica, es factible conciliar dimensiones espaciales múltiples, como son en el plano regional la ALADI y la Comunidad Sudamericana, o en el global, los distintos espacios regionales e interregionales, y el multilateral de la OMC.
- La de la relevancia económica y política de su agenda de trabajo, incluyendo en ella o en las de los otros espacios regionales en los cuales sus socios se insertan, cuestiones vinculadas a la seguridad, al comercio de alimentos, a la energía y a la infraestructura física.
- La de la constitución de un núcleo duro de democracias estables con economías modernas y competitivas, que contribuya a la estabilización política y a asegurar la paz en la región sudamericana.

- La de una definición más precisa de los alcances de su ampliación, completando el proceso de incorporación de Venezuela – que aún puede demandar un cierto tiempo – y precisando el concepto y el régimen de los países asociados.
- La de su atraktividad, tanto para quienes adoptan decisiones de inversión productiva como para quienes, en otros países y regiones, procuran encontrar en el Mercosur un socio creíble, en función tanto de sus respectivas agendas políticas y de seguridad, como de las económicas y comerciales.

En conclusión, Mercosur sigue siendo un proceso político que reposa sobre tres datos de la realidad. La vecindad – dato irreversible -, la conectividad económica y, sobre todo, la valoración de la lógica de la integración por contraposición a la de la fragmentación entre países vecinos – este último, dato potencialmente reversible -. Es en tal sentido, un bien público que nada indica que sea conveniente dilapidar.

En mi opinión, su vitalidad - que depende del trípode eficacia, credibilidad y legitimidad social - sigue siendo un activo potencial a la hora de definir la inserción internacional de cada uno de sus socios, incluyendo su capacidad para negociar con la Unión Europea, con los Estados Unidos, con los nuevos protagonistas de la competencia económica global – especialmente China – y en el plano multilateral global de la OMC.

Más allá de lo esencial que resulta la voluntad política – que sin duda existe -, sólo con hechos nítidos podrá revertir el Mercosur esa sensación de “plano inclinado” en la que se encuentra.