Crisis en la vecindad: ¿Qué papel para la UE y el MERCOSUR?

GUSTAVO FERNÁNDEZ

Antiguo Ministro de Relaciones Exteriores, Bolivia

El Instituto propone al panel un par de premisas y formula tres preguntas.

Premisas:

La integración regional debe lograr paz interestatal y prosperidad,

Las frágiles democracias o autocracias son el mayor obstáculo político a esa tarea.

Preguntas:

¿Puede la "inclusión en la diversidad" ser un instrumento útil para alcanzar paz y democracia regional?

¿De que manera pueden cooperar la UE y el MERCOSUR para promover vecindario democrático?

¿Cuáles son las condiciones para el éxito de la política de inclusión de los Estados vecinos?

Estas notas se estructuran en torno a esa sugerencia.

La inclusión.

A la luz de los datos disponibles, se puede asumir que la hipótesis de inclusión al MERCOSUR planteada al panel se refiere a Venezuela y Bolivia, una vez que Venezuela ha formalizado su petición de ingreso como miembro pleno y que Brasil y Argentina invitaron a Evo Morales a dar un paso semejante. No se ha sugerido hasta ahora que Colombia y Perú se incorporen al MERCOSUR, en esa condición, aunque en alguna ocasión se ha mencionado al Ecuador como candidato, si es que su opinión pública rechaza el TLC que actualmente discute con Estados Unidos. Y, sin grandes esfuerzos de imaginación, es posible colegir a que países se refieren las expresiones "autocracia" y "frágil democracia".

También está implícita la idea de que la expansión del MERCOSUR es el mejor camino para cristalizar el objetivo de la integración sudamericana, antes que la convergencia progresiva de la CAN y el MERCOSUR en la Comunidad Sudamericana, que es el procedimiento que ser ha seguido hasta ahora, sin mucho éxito, por otra parte. No es mi tema, pero lo dejo registrado.

No cabe duda que las relaciones de América del Sur con Estados Unidos y la comunidad internacional ganarían mucho si Venezuela coordinara su política exterior con la de los miembros del MERCOSUR. Y, por cierto, Argentina y Brasil, tienen razones históricas y geopolíticas suficientes como para justificar un genuino interés en la estabilidad social y política de Bolivia, razones a las que ahora pueden agregar la necesidad de garantizar los flujos de gas natural, que tanta importancia tienen para su desarrollo.

La preocupación sobre Bolivia ha disminuido luego de las elecciones generales de diciembre de 2005, cuyo contundente resultado instaló en el Palacio Quemado un gobierno con legitimidad indiscutible y alejó los fantasmas de fragmentación social, secesión territorial, guerra civil, confrontación étnica, insurgencia popular y golpe militar, que tanto espacio ocuparon en el análisis de los especialistas, en el último quinquenio.

Si la hipótesis es correcta, queda por ver, en consecuencia, si la inclusión mencionada se puede concretar. Para eso, será necesario mirar por un momento la situación de los procesos de integración sudamericana.

Los mecanismos de integración regional.

La interdependencia sudamericana es cualitativamente diferente de la que existió en el pasado. La imbricación efectiva de la economía, sociedad y política entre las naciones del subcontinente es muy grande, pese a las numerosas limitaciones y problemas de los mecanismos de

integración formal. Los acontecimientos sociales, económicos y políticos de un país repercuten en los otros, en tiempo real. Las realidades locales se entrecruzan con las influencias regionales.

Sin embargo, la integración latinoamericana no ha logrado cuajar un consenso básico sobre las modalidades, instrumentos y fines de sus proyectos. Cambiaron las tendencias políticas de los países miembros y, en la misma medida, se modificaron los modelos de complementación económica que se intentaron poner en marcha.

El proyecto inicial de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que se estableció en la década de los años sesenta del siglo XX, que incluía a todos los países sudamericanos y México, estuvo limitada a la creación de una zona en la que se liberara de barreras arancelarias la circulación de bienes. En la década siguiente, en el ciclo de alza del nacionalismo latinoamericano, los países andinos intentaron combinar, en el Acuerdo de Cartagena, una estructura institucional y decisoria semejante a la de la Comunidad Europea (así se llamaba entonces), con un proyecto de desarrollo conjunto, sustentado en una política común de tratamiento a los capitales extranjeros y en el juego de mecanismos financieros, de programación industrial, de unión aduanera y liberación comercial.

Veinte años después, en los noventa, en la hora de las políticas de apertura y de ajuste estructural del Consenso de Washington, ese esquema cambió de nombre y de dirección, para llamarse Comunidad Andina y para descansar en una liberación acelerada del comercio de bienes y servicios, que eliminó los instrumentos de la programación industrial y del régimen común de tratamiento a la inversión extranjera. En la misma época, la aproximación de las dos economías más vigorosas del subcontinente creó el MERCOSUR, con la idea de establecer una Unión Aduanera y, más adelante, una Unión Económica. Esta organización se convirtió rápidamente en el punto de referencia de la integración regional.

La liberación del comercio recíproco produjo resultados importantes, en el Grupo Andino y el MERCOSUR, particularmente en el eje colombo-venezolano y en el argentino-brasilero. Crecieron significativamente las exportaciones, sobre todo de manufacturas. Se sentaron las bases de una interesante articulación productiva. Sin embargo, no se pudo alcanzar el objetivo del arancel externo común –condición inexcusable de la negociación conjunta en el sistema mundial de comercio—en ninguno de los mecanismos subregionales.

En el Grupo Andino, en ausencia de esa plataforma común, Perú, Colombia y Ecuador decidieron abrir negociaciones para la aprobación de Tratados bilaterales de Libre Comercio con Estados Unidos. Pese a que esos países acordaron mecanismos de coordinación, el hecho es que se quebró la unidad del grupo y se perdió la oportunidad de utilizar la capacidad de negociación conjunta. De esa manera, no sólo se volvió impracticable el arancel externo sino que se debilitaron las ventajas que los socios habían establecido en la zona andina de libre comercio. A esos hechos, debe agregarse la imprevisible relación colombo-venezolana, signada por grandes diferencias en las políticas económicas –una de apertura y otra de inclinación estatal y proteccionista—y una gran distancia ideológica.

En el MERCOSUR las cosas tampoco son fáciles. El desequilibrio comercial brasilero-argentino (en beneficio reciente del primero) ha provocado frecuentes discrepancias y el incumplimiento de hecho de los compromisos de liberación comercial. En enero de 2006, ambos países aprobaron la Cláusula de Adaptación Competitiva, que impone barreras a exportaciones que amenacen a la industria local. Los empresarios brasileros invocaron la cláusula para frenar las importaciones argentinas de arroz, trigo, vino y derivados de leche y se esperan las acciones argentinas sobre electrodomésticos, calzados y textiles. Uruguay y Paraguay han señalado varias veces su insatisfacción con el proceso de integración, tanto por los resultados comerciales como por la escasa importancia

que los dos mayores asignan a su papel en el esquema, como lo prueba el hecho de que no fueron invitados a participar en las negociaciones de la CAC. Una diferencia diplomática entre Argentina y Uruguay –que ha ido subiendo de tono—sobre la instalación de unas papeleras en Fray Bentos y su impacto ecológico, obligó a postergar una reunión de cancilleres programada para febrero de 2006.

Las tendencias políticas.

Hay en América del Sur una clara inclinación a la izquierda, con matices distintos, desde luego, pero con rasgos comunes. A riesgo de una excesiva simplificación, esas coincidencias se pueden describir así.

A. Rechazo al Consenso de Washington, sobre todo en la apertura del sistema financiero y en la connotación ideológica de las privatizaciones.

B. Reivindicación del papel crítico del Estado en la gestión económica, la provisión de servicios públicos y la participación en los sectores productivos estratégicos.

C. Afirmación de la cohesión social como pivote central de la política económica.

D. Oposición a la intervención norteamericana en Iraq.

Esa coincidencia no es general. No se aplica, por lo menos, a Colombia y Perú. Y tiene matices importantes en los otros países, ya que los intereses nacionales en juego en las negociaciones comerciales mundiales, hemisféricas y regionales, no son necesariamente semejantes.

Venezuela ha repetido varias veces que no confía en la integración basada en la liberación comercial. Quiere un sistema de cooperación, basado sobre todo en la complementación energética y de infraestructura. Pero, además, no acepta ninguna forma de acuerdo comercial hemisférico. Esa posición es fácilmente explicable, en el plano económico, además de las consideraciones políticas. Su proyección externa descansa casi exclusivamente en la exportación de petróleo, que no requiere de ningún acuerdo comercial.

Brasil –y en menor medida Argentina—en cambio, por su vocación de potencias regionales y por la naturaleza de su estructura económica, están urgidos de flujos de inversión y capital extranjeros, de acceso a mercados y, en consecuencia, de una inserción cada vez más estrecha con el núcleo central de la economía mundial. Por eso, el Presidente Lula invitó al Presidente Bush a Brasilia, luego de la Cumbre de Mar de Plata, de diciembre de 2005, para coordinar la presión de ambas naciones sobre la Unión Europea, en las negociaciones de la OMC sobre política agrícola. De esa manera Estados Unidos y Brasil intentan despejar uno de los principales obstáculos a las negociaciones multilaterales en escala global y al ALCA, en el plano Hemisférico.

Hay también visiones diferentes sobre la integración. Círculos influyentes de poder, en los países miembros del MERCOSUR y en Venezuela y Bolivia, quisieran modificar la estructura y mecanismos de los procesos actuales, basados en el libre comercio y la competencia, producto de la imitación del modelo europeo y los consensos de la década de los 90s.

Proponen recuperar muchos de los conceptos que se ensayaron en la década de los 70s, especialmente en el Grupo Andino, con el desarrollo equilibrado y en el Estado como motor del proyecto de integración. En esa visión, la integración física, la cooperación financiera y la armonización de políticas debieran complementar –si es que no sustituir—a la liberación del comercio, como el núcleo central del esquema de complementación económica y social.

En esa lógica, el MERCOSUR asume una configuración decididamente más política, en la que el Estado, y los Gobiernos, tienen más importancia que los mercados.

Las limitaciones.

No hay duda que Europa es el ejemplo que se debiera seguir. Contribuyó a mejorar

sustantivamente las condiciones de desarrollo político, económico y social en el Mediterráneo europeo, al punto que no es posible concebir la España moderna o el Portugal de hoy sin la Unión Europea. Y, más tarde, luego de la caída del Muro y del fin de la guerra fría, fue un factor crítico en la consolidación democrática en las naciones del centro y del Este europeo, gracias a la inteligencia y oportunidad de su política de inclusión (aunque no todos están tan convencidos de esa verdad).

Tuvo, para eso, algunas condiciones sustantivas. Un eje articulador sólido, construido en torno a la unión franco-alemana, a partir de la horrible experiencia de la segunda guerra. Un consenso básico sobre la democracia representativa y la economía de mercado, que no sólo se ha mantenido sino que se enriquecido con el tiempo y los resultados de la integración. Y, por último, mecanismos de cooperación lúcidos.

Esas son condiciones que se deben llenar en América del Sur, para que se cumpla la premisa con la que se convoca al panel, es decir para que la integración regional contribuya a lograr paz interestatal y prosperidad.

Es indispensable consolidar un núcleo central, alrededor de las potencias regionales, Brasil, en primer lugar y Argentina, Colombia y Venezuela, después. Los objetivos y mecanismos de los procesos de integración deben lograr continuidad y vencer la prueba del tiempo. Y, finalmente, pero no por eso menos importante, los medios de cooperación a los socios menores tienen que salir del reino de la retórica y convertirse en instrumentos de utilidad real.

Esa no es tarea sencilla. Falló cuando las circunstancias parecían más propicias que las actuales, en las que las inclinaciones a la dispersión se notan más fuertes que las de la complementación.

Las deficiencias no están en el terreno de las instituciones. Es cierto que los mecanismos de solución de controversias en el MERCOSUR no son apropiados, pero su valor disminuiría de todas maneras en ausencia de voluntad política –o de condiciones objetivas—para aplicar los compromisos de los Estados, como lo demuestra el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Pero, en cambio, instituciones como la Corporación Andina de Fomento han demostrado que pueden operar con éxito, en circunstancias tan complejas como las que América del Sur confrontó en las cuatro décadas que llevan las iniciativas de integración regional.