

16 de marzo de 2011

MERCOSUR: veinte años en la búsqueda de un camino propio hacia la integración regional

Carlos Soukiassian

Desde el momento de la firma del Tratado de Asunción, un 26 de marzo de 1991 hasta la actualidad, el MERCOSUR ha sido objeto de una numerosa cantidad de estudios que, en su mayoría, se caracterizan por enfatizar ciertos aspectos negativos sobre sus resultados y modos de funcionamiento que, incluso, han logrado convertirse en una suerte de 'lugares comunes', y por el contrario se han registrado verdaderamente pocos trabajos que brinden explicaciones acerca de las especificidades y características propias del bloque regional. Uno de los clichés más populares existentes es aquel que suele analizar al MERCOSUR a partir de una permanente comparación con un 'tipo ideal' como es el caso de la Unión Europea.

Esto es, en ningún caso, los elementos propios del bloque regional se ajustan a los criterios establecidos por la teoría. Y, de este modo, esta situación da lugar calificaciones tales como (Unión Aduanera) 'imperfecta', (Institucionalidad) 'débil', etc. . (Wolf, 2010)

Esta perspectiva de análisis pone el foco justamente en aquello que el bloque regional del MERCOSUR pareciera no tener (según ese determinado tipo ideal), impidiendo en consecuencia brindar atención a aquellas características propias: modalidades de funcionamiento, principios rectores y, por sobre todas las cosas, valores identitarios propios (políticos, sociales, económicos y culturales) cuya explicación podría permitir una mejor comprensión y un verdadero análisis crítico del mismo.

En este sentido, el 20° Aniversario de la firma del Tratado de Asunción resulta una excelente oportunidad, no solo para realizar un breve análisis de lo actuado en materia de integración, en el ámbito regional, sino también para esbozar algunas herramientas de análisis que nos permitan comprender un poco más sobre nuestro MERCOSUR real, dejando de lado aquellos modelos que definitivamente corresponden a otras circunstancias geográficas, políticas, y sociales, y que poco contribuyen a un análisis explicativo.

Uno de los clichés más populares existentes es aquel que suele analizar al MERCOSUR a partir de una permanente comparación con un 'tipo ideal' como es el caso de la Unión Europea. Sin embargo, debe notarse que detrás de este tipo de análisis, por un lado, se produce una especie de naturalización de la idea de que existiría un único modelo de integración basado en una racionalidad económica estrictamente liberal, dando por sentada una orientación y una

modalidad única y pre-determinada respecto a los intereses de los países a la hora de integrarse. Por otro lado, la permanente comparación del MERCOSUR con la UE y con esa modalidad ideal de integración, provoca el efecto de que “los resultados obtenidos son siempre de carácter sub-óptimo” (con relación al modelo UE).

Un primer elemento es que creemos que se debe entender al MERCOSUR no como una estructura estática con intereses preestablecidos (la liberalización del comercio), sino que, por el contrario, lo definiremos como un ‘proceso’ dinámico. Esto es, observarlo como una sumatoria de acontecimientos (hechos sociales, momentos históricos) que se suceden dinámicamente de un modo acumulativo (en términos de aprendizaje), a través del tiempo, en un contexto de interacción permanente entre sus miembros, dando lugar a la posibilidad de cambios tanto en su estructura como en sus intereses.

Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que esta clase ‘estructuras sociales’, en el ámbito internacional, como es el caso del MERCOSUR son ‘construidas a partir de un proceso de interacción subjetiva’ (Wendt, 2005) aparece como imprescindible poder realizar un seguimiento de algunos de los elementos iniciales de este proceso, a través de un desarrollo histórico dinámico, no exento de avances y retrocesos, que permitan comprender las bases constitutivas de este bloque regional, vislumbrando aquellos elementos de continuidad y cambio a lo largo de ese proceso de integración regional.

Un primer antecedente regional del MERCOSUR, que vale la pena mencionar, es el proyecto de integración desarrollado mediante la conformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, luego, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que sin duda han contribuido, al menos en términos de antecedentes del MERCOSUR, en dos elementos fundamentales: El primero, es que fue en aquel ámbito regional donde se llevaron a cabo los primeros acercamientos comerciales entre los países que en el futuro conformarían el MERCOSUR, a través de la suscripción de Acuerdos de Complementación Económica (ACE). El segundo antecedente, tal vez aún más determinante, es el surgimiento en el ámbito de la ALALC y ALADI de una modalidad de integración que podríamos definir como ‘racionalidad autonómica’, que estaba presente en ambos acuerdos regionales, y que como explicitaremos más adelante darían un fuerte sustento teórico y práctico a lo que luego constituiría el proceso de relacionamiento político, económico y comercial entre Argentina y Brasil, durante la década del ’80, al que luego se le sumarán Uruguay y Paraguay.

De este modo, creemos que el proceso de conformación de lo que a partir del 26 de marzo de 1991 sería el MERCOSUR comenzó a partir de una serie de hechos y circunstancias específicas que generaron un cambio en la percepción, inicialmente, entre Argentina y Brasil, y que luego mediante un proceso de interacción y de conocimiento del otro, a través de la reiteración de encuentros y negociaciones, en un contexto determinado aunque cambiante, se fueron profundizando las relaciones entre estos dos países; circunstancias que serían fundamentales en el proceso que luego llevaría a constituir el MERCOSUR.

Continuando con la serie de sucesos de este “proceso de creación de significados’, que a esta altura y citando nuevamente a Wendt, vamos a entenderlo como un ‘proceso de interacción’ y de conocimiento que permite una dialéctica entre expectativas e intereses, es momento de mencionar al que sin duda alguna fue el antecedente más importante que unos años más tarde se convertiría en el MERCOSUR. Nos referimos a la firma de la Declaración de Iguazú y a la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, ambas suscriptas en 1985. En aquella oportunidad, los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney se reunieron, el 30 de noviembre de 1985, en Foz de Iguazú, Brasil, donde suscribieron ambas Declaraciones, las cuales marcarían “el punto de inicio de una serie de acuerdos políticos.

Cabe resaltar que ésta representó el primer paso del acercamiento bilateral, anticipando la totalidad de los acuerdos económicos, comerciales, de transportes, etc., que serían firmados al año siguiente.” (Campbell, Rozemberg y Svarzman, 1999: 64)

Estos acuerdos resultaron ser un punto de inflexión en esta concatenación de ‘hechos’, entre ambos países, ya que, por un lado, reflejaron una suerte resignificación de sus intereses y expectativas mutuas, creando una especie de percepción mutua de estar compartiendo un mismo lugar en el mundo, a partir de problemáticas comunes tales como: deuda externa, problemas de desarrollo, ubicación geopolítica en el conflicto de la Guerra Fría y capacidad nuclear, entre otras. La primera consecuencia concreta, de la Declaración de Iguazú fue el lanzamiento del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), en julio de 1986, (y luego, en 1988, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo) donde los presidentes Alfonsín y Sarney suscribieron, en Buenos Aires, el Acta de Integración y Cooperación Argentino-Brasileña y 12 Protocolos bilaterales. Cabe destacar que el Acta establecía como objetivos principales el estímulo a la integración intrasectorial (evitando la especialización de las economías), el equilibrio cuantitativo y cualitativo del intercambio comercial, la modernización tecno-industrial, y una localización más eficiente de los recursos en las economías de ambos países. Todos estos objetivos deberían ser alcanzados a través de principios fundamentales tales como: Flexibilidad, Gradualidad, Simetría, Equilibrio, Trato Preferencial frente a terceros mercados, Armonización Progresiva y Participación de los empresarios .

Ya ingresando en la década de los ’90, es necesario tener en cuenta que la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, se llevó a cabo en un contexto internacional bastante diferente al proceso hasta ahora comentado, ya que aquel momento histórico va a estar caracterizado por un escenario de liberalización del comercio, a partir de elementos tales como la desaparición de la Unión Soviética, la caída del muro de Berlín, el fin de la Guerra Fría, el Consenso de Washington y auge de la Globalización Económica y Financiera. De este modo, las relaciones entre los ahora países miembros del MERCOSUR cobraron un marcado énfasis económico-comercial, dando lugar a los conocidos programas de liberalización comercial, a partir de la creación de una zona de libre comercio, desde el 1 de enero de 1995, el establecimiento de un Arancel Externo Común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados (Protocolo de Ouro Preto- 1994), cuya operación plena debería alcanzarse el 31 de diciembre de 1999, así como la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales. Asimismo, ambos tratados fundamentales del MERCOSUR establecerían la estructura institucional del bloque

regional, dando lugar a la conformación del Consejo Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio (CCM) y la Secretaría Administrativa.

La firma de estos Acuerdos, sin duda, implicó el debut del MERCOSUR, estableciendo el ritmo de su implementación, y forjó a través de gobiernos de marcada tendencia neo-liberal el marco institucional necesario para el funcionamiento del Acuerdo. Esta acción contó, a su vez, con el aval de parte de los sectores empresarios locales más poderosos que observaron en el tratado una oportunidad para desarrollar negocios complementarios. De este modo, el MERCOSUR nació con el auspicio de funcionarios, empresas multinacionales y empresarios de los distintos países miembros con una clara perspectiva comercial.

Si bien durante los años '90, el marco teórico y práctico de la integración regional fue cubierto por los conceptos y objetivos del libre comercio también es justo destacar, desde nuestra perspectiva, que durante esos años el proceso de conocimiento y aprendizaje, entre los países miembros del MERCOSUR fue verdaderamente fructífero, a través de la creación de múltiples reuniones gubernamentales, la suscripción de diversos acuerdos, la conformación de Grupos de Trabajo, que sin duda han constituido espacios que contribuyeron enormemente a la construcción de confianza respecto a los 'otros' socios regionales. En este sentido, por aquellos años se ha llevado a cabo la incorporación de importantes hitos en materia de Democracia, tales como la Cláusula Democrática (1994) y la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), entre otros, que indudablemente aparecen como antecedentes de algunos de los aspectos del MERCOSUR que han sido profundizados en los últimos años.

Otro punto fundamental en este proceso regional va a ser el conocido como Protocolo de Olivos, firmado el 18 de febrero de 2002, mediante el cual se creó un nuevo procedimiento y un nuevo órgano de arbitraje, como el Tribunal Permanente de Revisión (TPRM). Un segundo aspecto innovador del Protocolo de Olivos es el relativo al mecanismo de opiniones consultivas con la finalidad de contribuir a la interpretación y aplicación correcta y uniformes de las normas del MERCOSUR.

Como mencionamos párrafos atrás, el relacionamiento entre los países miembros del MERCOSUR de ninguna manera podrían estar ajenos al contexto interno de sus sociedades, así como tampoco pueden hacerlo con respecto al contexto internacional. En este sentido, los sucesos de crisis financieras, Brasil (1999) y Argentina (2001), y los cambios políticos y económicos que sobrevinieron a estos países, y lo sucedido en el mundo, a partir del nuevo escenario internacional que se vislumbró a comienzos del Siglo XXI: atentado del 11 de septiembre de 2001, movimientos sociales anti-globalización y la falta de avances en la Ronda Doha, generarían una serie de profundos cambios que también tendrían consecuencia en el bloque regional.

De este modo, en 2003, se llevó a cabo en la región un intenso giro político e ideológico producido a partir de la elección a la presidencia de Brasil de Luíz Ignacio 'Lula' Da Silva, de

Néstor Kirchner a la Presidencia de la Argentina y de Tabaré Vázquez, en Uruguay, en 2005. Esta situación, que de ningún modo podría ser separada de los fenómenos ocurridos en Venezuela, con la llegada de Hugo Chávez, y de Evo Morales, en Bolivia, dio lugar a múltiples cambios políticos y económicos que pueden ser resumidos como el abandono del modelo neoliberal, llevado a cabo por los distintos gobiernos de la región, durante la década de los '90, y que terminaron con grandes fracasos y crisis financieras.

Estas circunstancias generaron un fuerte vuelco en la concepción del MERCOSUR, generándose un 'nuevo' paradigma que estaría basado en la idea de que un proceso de integración entre países en desarrollo, con economías asimétricas en su tamaño y estructura, no debe limitarse a los aspectos comerciales, sino que debe propender a eliminar las diferencias de desarrollo interno y a evitar la concentración de los beneficios de la integración en los actores de mayor tamaño. Perspectiva bastante similar a la existente en la década del '80, a partir de la firma de la Declaración de Iguazú (1985) y de la constitución del PICE (1986).

Este cambio de aire, que recién empezó a producir cambios significativos justamente a partir la IV Cumbre de las Américas, en 2005, donde los países de este bloque regional le dijeron con fuerza "No al ALCA", provocó que la agenda del bloque llevara a cabo la incorporación de una serie de temáticas ligadas a la integración regional en términos de impulso al desarrollo y la producción. En este sentido, cabe destacar la puesta en marcha de una serie de proyectos destinados a disminuir las asimetrías al interior del bloque, centralizados desde el Fondo de Convergencia Económica (FOCEM), la creación del Grupo de Integración Productiva (GIP), en 2008, el Fondo de Garantías para Pymes del MERCOSUR, en 2009, o la creación del "Sistema de Pagos en Moneda Local" (SML), que comenzó a regir el 3 de octubre de 2008.

Al mismo tiempo, cabe destacar que las diversas transformaciones ocurridas durante la primera década del Siglo XXI, tales como la redefinición del espacio de lo público y las mayores demandas sociales por participar en las decisiones comunitarias han generado, en el espacio regional del MERCOSUR, un nuevo esquema de articulación de las decisiones de carácter colectivo, ligadas a nuevas formas de política asociadas con prácticas más eficientes, transparentes y más participativas, donde los gobiernos locales están desempeñando un papel preponderante.

Un ejemplo claro del mayor espacio de participación adquirido por la Sociedad Civil en el ámbito del MERCOSUR, ya sea a través del Foro Consultivo y Social o de la creación del Grupo Somos MERCOSUR, es el que generó el fortalecimiento de otros niveles de integración regional, como ser el ámbito subnacional, mediante la creación del Foro de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR y Mercociudades, que también implicó la incorporación de nuevos actores sociales, políticos y empresariales en el proceso de integración generando una innovadora modalidad de participación horizontal por parte de la Sociedad Civil en el ámbito de la integración regional. Esto ha permitido que los gobiernos locales y asociaciones de la Sociedad Civil hayan generado una activa participación en algunos temas relacionados con la agenda regional, mediante la puesta en marcha de "una cooperación

transfronteriza entre entidades subestatales”, pertenecientes a países miembros de este proceso de integración regional (Aldecoa/Cornago 1998).

Esta dinámica de ampliación de la agenda producida a lo largo de todo el ‘proceso MERCOSUR’ pareciera estar motorizada, como mínimo, por dos factores: El primero, es la necesidad de legitimación de ciertas prácticas y temas de agenda, las cuales requerirían de elementos fundamentales tales como: confianza, acuerdo entre las partes, tiempo de maduración y adecuación respecto a formas sociales previas, así como por su puesto, la necesidad de una voluntad política para ser aplicadas. Esto nos lleva al segundo elemento fundamental que podría motivar la ampliación de la agenda de un proceso regional de estas características, que es que cualquier cambio, avance o modificación de una práctica o incorporación temática establecida formalmente, de ninguna manera puede ser alcanzada sin un estado de situación (político, económico, social y cultural) determinado.

Cuando esto no ocurre, es muy probable que dichas formas institucionales, implementación de políticas y/o incorporaciones de nuevos ámbitos temáticos quedarán convertidos en un simple acuerdo formal.

De este modo, el hecho de que el MERCOSUR, en los últimos años, pareciera haberle dado mayor relevancia al desarrollo de las temáticas recién señaladas, poniendo énfasis en aspectos productivos y sociales, según lo planteado en este artículo, no deben ser comprendidas como hechos en si mismos, sino como resultantes de este extenso proceso de interacción que ha permitido a través del tiempo una profundización de las relaciones entre los países miembros del MERCOSUR. Siguiendo esta perspectiva parece adecuado observar que hubiera sido imposible la creación de un Parlamento del MERCOSUR- cuya maduración y funcionamiento efectivo seguramente demandará tiempo y práctica institucional, así como voluntad política- sin la existencia previa de un proceso de interacción y aprendizaje en ámbitos como el de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), ni la aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR, sin un largo período de profundización y adecuación de las relaciones y procedimientos comerciales entre los países miembros.

Sin embargo, también debe destacarse que a través de este largo proceso de aprendizaje se ha ido produciendo el fortalecimiento de una serie de valores y principios que pueden ser denominados como característicos de este bloque regional, tales como son los principios de: Autonomía, Democracia, Derechos Humanos, Crecimiento con Desarrollo, Fomento a la Producción, Intercambio Equilibrado, Institucionalidad Intergubernamental y Consenso en la toma de decisiones; cuya existencia se ha ido profundizando a lo largo de estos años y, de algún modo, constituyendo una suerte de patrón identitario regional o una modalidad propia de integración regional.

En conclusión, estamos frente a una serie de elementos constitutivos que, a través de este largo proceso de construcción intersubjetiva, se han incorporado como bases fundamentales del

MERCOSUR, y que proveen a este bloque regional un profundo nivel de especificidad, ya sea respecto a sus modalidades de funcionamiento, sus estructuras y prácticas institucionales, así como sus propios objetivos, cuyo estudio y comprensión permiten entender un poco más de algunos por qué de ciertas características y problemáticas del MERCOSUR. Asimismo, constituyen un disparador para la realización de futuras investigaciones que tengan en cuenta las particularidades de este proceso de integración regional, y que puedan proveer de explicaciones, críticas y recomendaciones, pero que deberían ser realizadas desde una perspectiva teórica más afín a la realidad histórica y presente de este bloque regional.

Bibliografía utilizada

-Carasales, Julio Cesar (1997). "De rivales a socios", Nuevo Hacer, Buenos Aires.

-Cisneros, Andrés; Escudé, Carlos. Las relaciones económicas externas (1943-1989) Tomo XI. En Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina. 1806-1989, 2000. En <http://www.argentina-rree.com>

-Hirst, M. y Lengyel, M (1984). Brasil, las relaciones con Argentina: Primeros síntomas de un acercamiento estable" América Latina Internacional, Vol. 2, Nº 6, Octubre-Diciembre, pág.120-121.

-Hirst, Mónica y Roberto Russell (1987). Democracia y política exterior: Los casos de Argentina y Brasil". Buenos Aires: FLACSO. Documentos e Informes de Investigación Nº 55, 1987. Págs. 235-237.

-Wendt, Alexander (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder, Revista Académica de Relaciones Internacionales Nº1; marzo de 2005.