AMÉRICA DEL SUR - Escenarios de la integración regional: El caso del MERCOSUR

Eduardo Rivas

Jueves 14 de junio de 2007, puesto en línea por Eduardo Rivas

El MERCOSUR se enfrenta hoy a su encrucijada más importante de sus 15 años de vida, y esto se debe a la confluencia de una serie de factores que, por primera vez un su escasa década y media de funcionamiento hacen que este sea un momento en el cual el bloque de integración y sus integrantes deben adoptar decisiones que definirán de manera clara y contundente su futuro.

Las posibilidades a las que se enfrenta el proceso de integración sureño las podemos resumir en tres posibles escenarios. El primero, característico en las organizaciones regionales latinoamericanas, es el su intrascendencia. En este caso, los países del MERCOSUR dejarían de tener como prioridad de su accionar la integración regional y darían mayor importancia a su relacionamiento externo basado en políticas de índole bilateral. Este tipo de futuro es el que promueve Estados Unidos al tentar a los países de la región, tras el fracaso del ALCA, con la firma de Tratados de Libre Comercio. Frente a esto, y a fin de despejar esta posibilidad el MERCOSUR ha resuelto actuar bajo el formato de 4+1, es decir, que toda negociación debe ser llevada adelante por el bloque en su conjunto [1].

Un segundo escenario posible, más extremo que el anterior, consistiría en la disolución del bloque. Sin embargo tal posibilidad aparece hoy en día como la más improbable, puesto que aún con reticencias, los Estados Parte siguen creyendo, incluso con proyectos diferentes y hasta en algunos casos aparentemente contradictorios, en el proyecto de integración regional [2]. En este punto hay que mencionar que la experiencia reciente de conflictividad latente entre los países de la región hacen que sean sumamente más interesantes las hipótesis de cooperación e integración que las hipótesis de conflicto.

Finalmente, un tercer escenario consistiría en una reformulación del modelo de integración pregonado por el MERCOSUR. En este sentido hay que considerar que la integración mercosureña, tal como fue configurada a inicios de la década de 1990, estaba claramente influida por el denominado “Consenso de Washington” y desechaba el gradualismos que caracterizó a la integración del cono sur hasta ese entonces. Sin embargo hoy en día, que los Estados sudamericanos están gobernados en su mayoría por quienes accedieron al poder tras el tercer recambio constitucional consecutivo, estas políticas ya no cuentan con el apoyo del que gozaron por una década. La característica actual de estos gobiernos es la existencia de un discurso confrontativo con ese pasado monetarista reciente y la enarbolación de banderas populares y populistas. Junto a esto, los discursos están cargados de un fuerte componente nacionalista que, paradojalmente, es coincidente en la mayoría de los dirigentes sobre la importancia de una nación en los términos en los que la concebían los padres fundadores de los Estados latinoamericanos. Así pues, recobre fuerza la noción política de la integración que estuvo dejada de lado durante tanto tiempo [3].

Una reformulación necesaria

En consecuencia, y dado que su concepción no tenía nada que ver con la noción política de la integración, el MERCOSUR ya no puede dar respuestas a las nuevas necesidades que tienen los Estados sureños y, casi inexorablemente, entra en crisis, la cual tiene muchas facetas de presentación [4]. Entre las más importantes podemos destacar las tensiones existentes entre los socios mayores y los más pequeños respecto al poder de decisión en el seno del bloque, las características que debe tener la integración, la falta de un objetivo común sobre la necesidad y el objeto de la integración, etc. En este contexto, la disputa respecto a la instalación de dos plantas productoras de celulosa en Uruguay, frente a la costa

ribereña argentina, generó una tensión inusitada que el MERCOSUR no puso, no quiso o no supo encausar y hoy en día se encuentra pendiente de resolución en los Tribunales de La Haya [5].

Sin embargo, y pese a esta serie de tensiones que vive el MERCOSUR en su interior, en los últimos años ha alcanzado acuerdos internacionales que lo posicionan como un actor de cierto relieve. Así pues se tienen que considerar los Acuerdos establecidos con los países de la Comunidad Andina de Naciones con el objeto de avanzar en una integración más amplia que conduzca a la ya lanzada Comunidad Sudamericana de Naciones, como así también los entendimientos firmados con Egipto, la India y la Unión Aduanera de África del Sur, a través de los cuales el bloque de integración sureño busca posicionarse como un actor de importancia en el concierto internacional, buscando generar un polo de poder alternativo con las potencias en desarrollo del hemisferio sur.

Sumada a esta situación debe considerarse el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, lo cual le imprime a estas ciertas características particulares que profundizan la vía política de la integración en desmedro de la excluyente tendencia economicista que lo caracterizó. Así pues, Venezuela, apoyado en dos vértices fundamentales, dota al MERCOSUR de ciertas particularidades que hacen que, si son aprovechadas inteligentemente, puedan significar un fuerte posicionamiento internacional del grupo. Por una parte, el país caribeño es una de las mayores reservas mundiales de petróleo y gas, lo cual hace que dado el valor que tales bienes tienen, el dinero que ingresa a las arcas venezolanas sea mucho, lo que sumado a la política del gobierno del presidente Chávez de confrontación con Estados Unidos y el fomento de la integración de América Latina tras su idea de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), le posibilita una mayor implicancia en la integración sureña. En este contexto se tiene que tener en cuenta el proyecto de construcción de una red de gasoductos que garanticen a todos los países integrantes del MERCOSUR la provisión de gas.

Por otro lado, la elección en Bolivia, que actualmente es miembro asociado del MERCOSUR, de Evo Morales como Presidente de la Nación también es un dato importante al momento de analizar la situación del MERCOSUR ya que este país es la segunda reserva energética de Sudamérica y un factor importante de consolidación del proyecto mercosureño del anillo energético. Junto a esta realidad, la particularidad de la elección de Morales como presidente es que es el primer presidente indígena de la República de Bolivia y el primero que es electo por más del 50 por ciento de los sufragios, y al provenir de un partido de izquierda, el Movimiento al Socialismo (MAS). De hecho el mundo tomó con asombro su política de nacionalización de los hidrocarburos, pese a que había sido anunciada largamente durante el transcurso de su campaña electoral.

Ambas realidades, la incorporación de Venezuela y la Presidencia de Morales en Bolivia, configuran una situación especial en América del Sur y en el MERCOSUR en particular puesto que, impulsado por su par venezolano, Morales está analizando la posibilidad de incorporarse como miembro pleno al bloque de integración.

Un objetivo a corto y mediano plazo

Como vemos, el MERCOSUR se enfrenta ante un escenario con múltiples posibilidades, y depende del propio proceso de integración y las decisiones que éste adopte, el reformularse hacia un proceso de integración más amplio que de respuestas a la nueva realidad vigente en sus integrantes o que se quede en lo alcanzado hasta hoy, lo cual como vimos es poco frente a las necesidades de los pueblos de la región.

Para poder avanzar entonces hacia esa reformulación el MERCOSUR debe dar respuesta, entre otras, a las siguientes cuestiones:

• Debe cambiar la lógica de suma cero que hoy caracteriza la integración para dar paso a una lógica de suma positiva en la cual los progresos y las pérdidas sean evaluadas en términos regionales y no sólo nacionales para que, a largo plazo, todos saquen provecho de tomar parte del proceso.

• Debe fortalecer su estructura institucional sobre la base de la cesión paulatina de soberanía a favor de instituciones supranacionales para que la integración no se quede en una mera asociación sino que sea

algo de características propias mayores que la suma de las características de sus integrantes [6].

• Debe establecer claramente un ordenamiento jurídico propio y su relación con los ordenamientos jurídicos de los Estados parte puesto que hoy no está claro ni la jerarquía jurídica, ni su estado de vigencia ni su implementación real [7].

Finalmente, sin pretender importar conceptos o experiencias desarrolladas en otras partes del mundo, el MERCOSUR debe aprender de quienes se han anticipado a recorrer el camino que hoy pretende transitar el bloque sureño. En este sentido, el MERCOSUR debe implementar criterios similares a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad desarrollados por la Unión Europea, que han resguardado los intereses particulares de los Estados miembros al limitar la intervención de la Unión a aquellos casos en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y siempre y cuando no se excedan ciertos límites.

En igual sentido, y a fin de evitar la paralización del proceso de integración, el MERCOSUR debe dar un salto cualitativo respecto a su funcionamiento. Para ello es importante que deje de lado la política consensual y avance de las actuales prácticas de acuerdo a la norma de la mayoría, mucho más democrática y coherente con una organización que aspira a albergar en su seno a varios miembros más de la región. Igualmente, es útil analizar la experiencia europea al respecto y estudiar conveniencia de incorporar el criterio de “cooperación reforzada”, que contribuye a agilizar los procesos decisorios en la Unión.

Éste reconoce la posibilidad de que un grupo reducido de miembros colabore en ciertas materias, mientras otros se reservan el derecho de adherir en un momento posterior. En otras palabras, se reconoce explícitamente la posibilidad de avance de la integración a diferentes velocidades acordadas previamente respecto a aspectos claramente definidos. Por ello es importante aprovechar la coyuntura favorable que se vive en la región y que se genere un salto cualitativo a fin de garantizar la profundización del proceso de integración.

La experiencia histórica demuestra que en general han primado los intereses particulares de los Estados nacionales por sobre el interés general de la integración regional. Hoy en día las variables sobre las cuales trabaja el MERCOSUR se basan en acuerdos de índole económica y no en una verdadera integración. Incluso la ya mencionada Comunidad Sudamericana de Naciones, que se basa en el acuerdo firmado entre los integrantes de los dos procesos de integración sudamericana, es un mero TLC y no un proyecto de integración más amplio.

Para conseguir esto, es necesario que se estimule la voluntad política de los dirigentes de los Estados parte, puesto que hay muchas buenas intenciones en los acuerdos que se alcanzan y poca puesta en práctica de los mismos. Cíclicamente la integración latinoamericana y el MERCOSUR, han vivido períodos de crecimiento y de decaimiento en función del interés que tenían quienes formaban parte de él.

Es imprescindible que hoy, que existen gobiernos con intereses análogos en los países del cono sur americano [8], se establezcan bases claras y sólidas para que el MERCOSUR no vuelva a quedar a merced de voluntades políticas circunstanciales y se convierta en una política relevante en sus Estados miembros. Con gobiernos en la región que, pese a sus diferencias, comparten ideas similares de integración regional, están dadas las circunstancias para que el MERCOSUR deje de ser exclusivamente un acuerdo económico e incluya plenamente las esferas política y social.

Las posibilidades de una mayor integración están disponibles, depende de los actores involucrados que el escenario que se configure sea el que conlleve a una mayor integración y no aquellos que se basan en una retracción de la misma.

Eduardo Rivas (eduardo-rivas(AT)advancedsl.com.ar) es Licenciado en Ciencia Política (UBA) - Rep. Argentina y Magíster en Estudios da Unión Europea (UdC) - España. Investigador corresponsal en Argentina del equipo de investigación “Intégrations dans les Amériques Latines” del Centre de Recherche et de Documentation sur l’Amérique latine (CREDAL) y del Institut des Hautes Études de l’Amérique latine (IHEAL) - Université de Paris III - Sorbonne Nouvelle. Autor de publicaciones sobre integración regional en Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Ecuador, etc.

Artículo publicado originalmente en “L’Union fait la force? L’intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud”, *Etudes et Recherches* n° 54, Notre Europe, Paris - Francia.

Notas

[1] Pese a haber países asociados al MERCOSUR, ninguno de ellos participa orgánicamente en las negociaciones del bloque en tanto tal con terceros Estados u otros bloques regionales.

[2] Es claro que el proyecto de integración regional propuesto por Venezuela es diferente que el que pregonan los Estados del sur, en tanto que propone una unión política basada en criterios que no se subordinen a lo económico mientras que Argentina y Brasil proponen una integración política en el cual ambos criterios, el político y económico coexistan, incluso, dándole preponderancia al factor económico. En este punto, es claro el Consenso de Buenos Aires promovido por políticos latinoamericanos procedentes del centro y la izquierda del espectro político tales como Leonel Brizola, Dante Caputo, Ricardo Lagos, Luis Inácio “Lula” da Silva, Rodolfo Terragno, entre otros, al sostener que “los procesos de integración económica regional que debemos fortalecer, profundizar y politizar, ofrecen posibilidades adicionales de regulación y ordenamiento de la relación con las redes mundiales de circulación de capitales.”, y, sin desmerecer la integración económica, sostienen que es necesario para ésta “ir más lejos, abarcar más ámbitos y ser más ambiciosa de lo que actualmente pretende. El error de la integración tal y como se lleva a cabo ahora, reside en restringirse exclusivamente al dominio comercial: debemos ir construyendo, de manera paralela y simultánea a la reducción de aranceles entre nuestros países, las instituciones regulatorias, las convergencias sociales y las políticas comunes que en otras latitudes se fueron edificando a ritmos distintos”.

[3] Junto a esto, es fuerte el rechazo a Estados Unidos, al menos en su faceta discursiva, en la mayoría de los Estados de la región. Si bien esta situación se agrava por la gestión que está realizando el presidente Bush, el rechazo excede su gestión y se concentra en el país y lo que esto encarna en el inconsciente latinoamericano como responsable de gran parte de los males que aquejan a la región, por lo que dado el giro latinoamericanista e integracionista que están adquiriendo la mayoría de los gobiernos de América Latina no se prevé un cambio en este proceso de rechazo a Estados Unidos.

[4] En tanto el MERCOSUR nació, como su nombre lo indica, como un proyecto de integración económica, hoy no puede dar respuesta cuando los Estados buscan una integración política más estrecha. Por ello hay quienes buscan retomar la senda iniciada por los ex presidentes Alfonsín y Sarney a mediados de la década de 1980 que propiciaba una integración más amplia y basada en propuestas “de naturaleza fundamentalmente desarrollista en el que la idea de preferencias comerciales y de promoción de complementariedades intrasectoriales se confundían con la propia idea de la integración”. VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, http://www.forumsocialmundial.org.br/.

[5] Es claro que el proyecto de integración regional propuesto por Venezuela es diferente que el que pregonan los Estados del sur, en tanto que propone una unión política basada en criterios que no se subordinen a lo económico mientras que Argentina y Brasil proponen una integración política en el cual ambos criterios, el político y económico coexistan, incluso, dándole preponderancia al factor económico. En este punto, es claro el Consenso de Buenos Aires promovido por políticos latinoamericanos procedentes del centro y la izquierda del espectro político tales como Leonel Brizola, Dante Caputo, Ricardo Lagos, Luis Inácio “Lula” da Silva, Rodolfo Terragno, entre otros, al sostener

que “los procesos de integración económica regional que debemos fortalecer, profundizar y politizar, ofrecen posibilidades adicionales de regulación y ordenamiento de la relación con las redes mundiales de circulación de capitales.”, y, sin desmerecer la integración económica, sostienen que es necesario para ésta “ir más lejos, abarcar más ámbitos y ser más ambiciosa de lo que actualmente pretende. El error de la integración tal y como se lleva a cabo ahora, reside en restringirse exclusivamente al dominio comercial: debemos ir construyendo, de manera paralela y simultánea a la reducción de aranceles entre nuestros países, las instituciones regulatorias, las convergencias sociales y las políticas comunes que en otras latitudes se fueron edificando a ritmos distintos”.

[6] Al respecto quisiera repetir las palabras que escribiera en un artículo de mi autoría hace ya algunos años. “A mi entender esta situación se agudiza por la limitada legitimidad democrática que poseen quienes forman parte de los órganos decisorios del MERCOSUR, ya que el diseño institucional que se adoptó en el marco del proceso de integración fue de carácter eminentemente interestatal, teniendo como principios rectores la flexibilidad, el bajo costo y la contingencia, lo cual era garantizado por la instauración de instituciones pequeñas, con una ínfima burocracia regional, con lo cual, en muchos casos, las instituciones se constituyen esporádicamente. (…) Es cierto que las instituciones que hoy rigen los destinos de MERCOSUR fueron útiles para poner en marcha el proceso, pero no es menos cierto que hoy en día no alcanzan a dar respuestas a la nueva realidad que enfrentamos en la construcción del espacio de integración regional, por lo tanto es necesario encarar un período de reformas que incluyan la totalidad de las instituciones que hoy rigen los destinos del MERCOSUR.” RIVAS, E., “Otro MERCOSUR, más democrático, más justo, más solidario”, *Revista Reflexiones. Política y sociales*, Centro de Estudios para la Democracia Social, Rosario - Argentina, Año: 5, Número: 1.

[7] Ver RIVAS, E. “Adopción e internalización de normativa comunitaria en el MERCOSUR. Un repaso histórico.” eumed.net - Universidad de Málaga, *Observatorio de la Economía Latinoamericana* Nº 62 Junio de 2006, http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/06/er.htm.

[8] Aún con matices, los integrantes de la región entienden que su futuro está en sus manos y que ningún “padre protector” les ayudará. Así pues, se han dejado de lado propuestas tales como la participación de Argentina en la OTAN (durante la presidencia de Carlos Menem Argentina presentó su petición de ingreso) y el seguidismo de Estados Unidos para intentar establecer un camino propio. En consecuencia, conviven en este camino ideas de integración como la enarbolada por el Presidente venezolano Hugo Chávez, muy ideológica y claramente enfrentada a Estados Unidos, junto a la del Presidente brasileño Luiz Inacio “Lula” Da Silva, quien propone una integración más pragmática y no tan confrontativa.