

MERCOSUR, Nuevos actores, Nuevas agendas.

Por: Alvaro PADRON

El 2007 tiene para el MERCOSUR, entre diversas particularidades, la de ser conducido en los dos semestres por los países pequeños del bloque regional. En efecto le corresponde a Paraguay hacerse cargo del primer semestre y a Uruguay, asumir la Presidencia Pro – Tempore desde julio hasta final de año.

Se podría esperar entonces, la emergencia de intereses y agendas propias de estos dos países en la medida que las Presidencias Pro – Tempore siempre permiten incorporar su marca al país que las desarrolla.

No es tan simple. Y no por tratarse precisamente de los países pequeños. Ocurre que la dinámica del MERCOSUR ya no transcurre exclusivamente, y en muchos casos ni siquiera principalmente, influida por la agenda o intereses de los países miembros.

Para entender la dinámica hay que partir de la base que el proceso de integración es arena de un conflicto de ideas y de valores. Esto no quiere decir que su construcción no deba adquirir un estatus de política de Estado, sino que las formas, tiempos y la propia naturaleza de la integración son el resultado de disputas, no solamente entre los países sino al interior de los mismos.

Ubicándonos en el presente realidad del MERCOSUR, influida por la ola progresista en la región y relativizando la influencia de su historia de la década del noventa (no porque no sea importante sino por la prioridad de este artículo) resulta más relevante y en alguna medida innovadora, atender a las tensiones y conflictos que influyen en la marche de la integración, reflejo no tanto de los países, sino de expresiones más complejas y menos explícitas que se posicionan a escala regional y constituyen nuevos actores impulsando nuevas (y a veces viejas) agendas.

Desde esta perspectiva, y con un cierto riesgo de simplificación, se perciben dos grandes tendencias:

- Una que promueve la **profundización** del MERCOSUR formulando su consolidación y avance como la estrategia central de inserción internacional en el mundo.
- La otra en cambio, trabaja sobre la lógica de la **flexibilización** partiendo de la base de que el MERCOSUR no funciona y que la solución es una reformulación realista y creíble, atendiendo a la imposibilidad de cumplir con los compromisos asumidos

Estas dos posturas reafirman la convicción de que todos los procesos que se autodenominan integradores sostienen idénticos propósitos. En la práctica política de nuestras sociedades, asistimos a una discusión entre quienes postulan su reducción a un proceso de ampliación de mercados y quienes impulsan un proyecto de creación de un nuevo sujeto político capaz de regular un funcionamiento de la economía, de orientar un proceso de desarrollo social y productivo e influir en la globalidad.

Es un debate central, y de su resultado dependerá el futuro de la región, del propio proyecto de integración y por supuesto la suerte de cada país en particular.

Nadie, ni los profundizadores ni los flexibilizadores, niegan la importancia del MERCOSUR ni plantean el retiro del mismo. Parece ser algo cercano a lo prohibido. Hablar en contra de la integración regional es políticamente incorrecto, incluso en el país más crítico al estado de la integración, como Uruguay, nadie desde el gobierno menciona la palabra *irse*, menos aún el presidente Tabaré Vázquez que insiste una y otra vez con que Uruguay quiere “Más y Mejor MERCOSUR”.

Considerando marginales las voces que plantean en los cuatro países, volver al escenario zona del libre comercio, o los que en Paraguay y Uruguay, formulan la idea de que lo mejor para estos países es ser asociados y no socios plenos, estilo Chile (lo cual no sostiene ni técnica, ni políticamente) lo realmente importante es seguir estas dos tendencias centrales y analizar sus argumentos y los actores e intereses que las impulsan.

Los argumentos

Del lado de la estrategia *flexibilizadora* se concentran los argumentos en que no es realista esperar que en el corto o mediano plazo se puedan procesar avances efectivos en los problemas que tiene el MERCOSUR, así como un cambio radical en los procesos de negociación con terceros y sus resultados. En estas condiciones, señala esta postura, que el MERCOSUR no podrá satisfacer razonablemente los intereses de cada uno de sus miembros por lo que no sería legítimo continuar con la dinámica actual cuando alguno de los socios está pagando los costos en términos de sus potencialidades de crecimiento. La consolidación del proceso de integración requiere de una reformulación ante la imposibilidad de alcanzar los objetivos en plazos razonables otorgándoles a los socios menores las flexibilidades que les permitan compensar efectivamente las asimetrías que determinan una distribución adversas de costos y beneficios.

El planteo es que se habilite la flexibilidad para la negociación con terceros (en procesos propios y del MERCOSUR) transformándola en la válvula de escape que permita a los socios menores, aquellos que sufren las asimetrías, reducir los costos del estancamiento y la reversión resultante del incumplimiento de los demás compromisos.

Este análisis apunta a una forma directa a la decisión del Consejo Mercado Común. N° 32 del año 2000 que establece la obligatoriedad de negociar como bloque acuerdos con terceros países o regiones.

En el núcleo de esta norma regional, y por lo tanto del planteo flexibilizador, está presente la existencia de un arancel externo común (característica indispensable para considerarse una unión aduanera) que impide a los socios asumir compromisos individuales con terceros en acuerdos comerciales que siempre implican conceder preferencias arancelarias.

Como ya se ha dicho los defensores de esta estrategia niegan que la misma represente una falta de compromiso con el proyecto de integración regional. Por el contrario, entienden que la propuesta de flexibilidad “es realista, fundamentada, técnicamente factible y puede ayudar a profundizar efectivamente el MERCOSUR sin violentar objetivos fundacionales”.

La opinión de quienes se oponen a este camino es precisamente que, lejos de resolver los problemas y mucho menos profundizar la integración, tal flexibilización afecta la necesaria disciplina colectiva que cualquier proceso

creíble de integración debe tener. Estos, quienes señalan que, haría retroceder al MERCOSUR en su estadio original, centrando exclusivamente en la zona de libre comercio y debilitaría, en hechos concretos y no en la retórica, la idea del MERCOSUR como un proyecto estratégico multidireccional.

Los defensores de la estrategia de *profundización*, afirman que sólo ésta permitirá generar un cuadro de ganancias mutuas que tomen en cuenta las múltiples asimetrías existentes, fortaleciendo en el plano económico y social un espacio común integrado, que estimule inversiones productivas a fin de generar empleo con las consiguientes ganancias colectivas de bienestar. Señalan como resultado de esta estrategia de profundización la puesta en funcionamiento del Fondo de Convergencia Estructural, instrumento que debe contribuir prioritariamente a atacar los efectos de las asimetrías que afectan en particular a los países chicos.

Así las cosas, parecen no resultar suficientemente compleja esta tensión, ya que, en forma simultánea con su desarrollo, los países del MERCOSUR (en este caso por unanimidad) impulsan la ampliación del bloque. Comenzaron con la vertiginosa negociación con Venezuela, siguiendo con la manifestación del gobierno de Bolivia de seguir la misma senda y las declaraciones de Rafael Correa, presidente de Ecuador, en el mismo sentido.

Aplicación versus profundización, abren otra tensión que deja planteados enormes desafíos técnicos y políticos.

Junto a los conflictos bilaterales (moneda común en la historia de la región) otra dimensión de problemas hace ruido al interior del bloque regional. Se trata de las negociaciones externas, espacio, por lo demás, donde se expresan todas las tensiones antes expuestas. Tanto en el ámbito de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio, como en la construcción del espacio regional sudamericano ahora denominado UNASUR y en las relaciones con la Unión Europea se está llegando a momentos de definiciones que tendrán un impacto en el futuro desarrollo del MERCOSUR.

Imposible sería excluir de este escenario extra-bloque, la importancia de un actor mundial como Estados Unidos que por acción u omisión siempre influye en la agenda internacional de cualquier país o región.

La pregunta es si todos estos conflictos y tensiones son parte de una crisis terminal o se trata por el contrario del estado natural de un proceso complejo pero en desarrollo.

Se ha anunciado tantas veces su muerte que resultas, al menos mirando la realidad con cierta perspectiva, que lo segundo es lo más probable. Siendo el MERCOSUR un proyecto esencialmente político, lo primero a observar es si la voluntad política de seguir adelante con su construcción está presente. De parte de los gobiernos está claro que si, ninguno plantea más allá de críticas y preocupaciones opciones rupturistas o retiros individuales.

No existen a la vista alternativas razonables. Mudarse de barrio, no es algo que los países puedan hacer. Negar su interrelación económica, política y cultural tampoco.

Son muchos los sectores de la sociedad de los cuatro países, que desde el mundo de la política, lo productivo, lo social, etc. perciben con razón, que el proyecto de un espacio regional integrado sigue siendo el camino para poner a nuestra región en otro lugar y con otro peso en el mundo globalizado e independiente y que solo en ese marco se puede pensar en estrategias de desarrollo sustentables capaces de resolver los evidentes desequilibrios

sociales existentes en la región, que la han transformado en la más desigual del planeta.

Brasil, el líder?

Siempre resulto claro, que esta dimensión (la agenda externa) es la que explica principalmente el interés de Brasil por construir un bloque regional.

Su vocación internacional se expresa en múltiples oportunidades y espacios, como la reciente presencia en el G8, su articulación con otros países para negociar en la OMC y más cercanamente la asignación por parte de la UE del carácter de aliado estratégico a Brasil.

Dependiendo de su capacidad de liderazgo, y de la forma y oportunidad, con que comparta con sus socios del MERCOSUR estas estrategias, podrá responderse si más allá de la retórica, Brasil sigue concibiendo al MERCOSUR como un proyecto estratégico. Sin ser todas, la mayoría y las más relevantes voces del gigante sudamericano, insisten en que esa es su convicción; pero son muchos los que desde tierras vecinas los acusan de creer que el MERCOSUR es Brasil, y por ende que lo que le conviene a su país, conviene al MERCOSUR, y que en el marco de esa simbiosis, Brasil interpreta, refleja y defiende automáticamente el interés común de sus socios.

Es el drama de los líderes. Ser y parecer.

Uruguay y su Presidencia pro Tempore

Pero los desafíos del MERCOSUR, hacen pensar que no son tareas de uno sólo, sino de varios países, aún de los más pequeños. La idea de sólo “recibir”, tener derechos pero no obligaciones, pasarle la responsabilidad a los demás, no sólo ni es ni sería viable, sino que choca con una tradición política y social del Uruguay.

En la Presidencia Pro –Tempore que le corresponde asumir desde principios de julio a finales de este año al Uruguay, se le plantea la oportunidad y el desafío de mostrar su vocación regional y la capacidad de aportar sin estridencias lo que crea mejor para el proceso de integración y de sí mismo.

El primer gran aporte que debería de hacer Uruguay, es construir a sincerar el necesario debate sobre el futuro del MERCOSUR. Para ello, resulta imprescindible que comience sincerando el debate sobre qué quiere Uruguay del MERCOSUR y qué está dispuesto a dar el país al proyecto de integración regional.

Frente a una sensación térmica de escepticismo, acentuada por una recurrente prédica contraria a la idea de trabajo conjunto y contaminada por los conflictos bilaterales omnipresentes en los medios masivos de comunicación, se impone un análisis serio, profundo y fundamentado que alimente un debate ciudadano que no debe resultar al menos inferior al que éste país dio al decidir su incorporación al MERCOSUR en los inicios de los noventa.

La información juega para ello un rol clave y esta es, en la actualidad, más que escasa en términos de acceso por parte del ciudadano. La transparencia debería ser una constante no solo a nivel nacional sino también en lo concerniente a la región. El impulso de espacios para este debate también resulta vital ya que corresponde preguntarse en qué ámbitos institucionales, tanto nacionales como regionales, se están debatiendo estas cuestiones; quiénes participan y en representación de quiénes.

Aquí radica la principal utilidad y razón de ser del recientemente creado Parlamento del MERCOSUR. Democratizar el MERCOSUR es una tarea pendiente. Recuperar la conducción política de las orientaciones del bloque, parece no solo ser una tarea que corresponda o puedan hacer por sí solos los gobiernos nacionales.

El carácter intergubernamental que permea toda la estructura institucional del MERCOSUR, de por sí insuficiente, y por demás ineficaz (que se refleja tanto en sus reglas de juego como en los mecanismos por los cuales ellas se establecen) debe ser superado por instancias gradualmente supranacionales capaces de pensar y actuar en clave regional.

Ésta debe ser la vocación del nuevo Parlamento regional de modo que pueda transformarse en un actor que agregue valor al proceso de integración, generando ganancias de representatividad, eficacia y legitimidad social, y contribuyendo a una aproximación de la ciudadanía con la marcha de proceso de integración, única garantía de su futuro y sustentabilidad.

Alvaro PADRON