

El Mercosur: misión cumplida

ANDRÉS MALAMUD

Universidad de Lisboa, Portugal

malamud@iue.it

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es una gran industria de turismo político y producción ensayística. También es una organización regional supuestamente orientada hacia la construcción de un mercado común. En tercer lugar, constituye un mecanismo de concertación política entre las dos potencias históricas de América del Sur, Argentina y Brasil. Pero más importante es lo que el Mercosur ya fue: una herramienta para facilitar la consolidación democrática y las reformas económicas de sus estados miembros. Este artículo realiza un balance de treinta años de democracia en Argentina desde la perspectiva de la integración regional, sugiriendo que la consecución de los objetivos (la democracia y las reformas) acabó por diluir el atractivo y la efectividad del medio (la integración).

Historia: de la rivalidad a la vecindad

El primer impulso “científico” a la integración latinoamericana provino de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), fundada por las Naciones Unidas en 1948 y presidida inicialmente por el argentino Raúl Prebisch. La Cepal postulaba la ampliación de los mercados nacionales mediante la creación de un mercado regional que generara economías de escala propicias para el desarrollo industrial. Bajo su influencia se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) en 1960, que sería reemplazada veinte años más tarde en Montevideo por la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). Con trece miembros actuales, esta organización fue apenas más exitosa que su antecesora. Su importancia radica en su función de paraguas: técnicamente, el Mercosur es un acuerdo de complementación económica en el marco de la Aladi y no puede ampliarse más allá de los signatarios del Tratado de Montevideo.

La aproximación entre Argentina y Brasil que desembocaría en el Mercosur nació durante las dictaduras. En 1979, los dos países firmaron el acuerdo de Itaipú-Corpus para poner fin a una larga disputa, creando condiciones para la cooperación fronteriza. Posteriormente, la posición brasileña durante la Guerra de Malvinas —no de apoyo al uso de la fuerza pero sí al derecho argentino sobre las islas— fomentó la generación de confianza y

dio por terminada la rivalidad estratégica (Peña, 1988; Lafer, 1997). La tercera etapa institucionalizó la cooperación en áreas que iban de la economía a la energía nuclear, y fue lanzada por los nuevos gobernantes democráticos aun cuando negociaciones previas se habían realizado antes de la democratización brasileña, en condiciones de asimetría de régimen (Gardini, 2005). Electos en 1983 y 1985 respectivamente, Raúl Alfonsín y José Sarney se involucraron en un proyecto que habría sido inviable sin su compromiso personal. Entre 1984 y 1989, Argentina y Brasil firmaron veinticuatro protocolos con el objetivo de impulsar el comercio bilateral. En 1985 aprobaron la Declaración de Foz de Iguazú, que sentó las bases de la integración y creó una comisión bilateral para impulsar el proceso. El Acta de Integración Argentina-Brasileña fue firmada en 1986, poniendo en marcha el Programa de Integración y Cooperación denominado Picab. Este acuerdo es considerado como el embrión del Mercosur. Los presidentes también emitieron una declaración conjunta sobre política nuclear, resolviendo la última cuestión estratégica que podía crear discordia.

En 1988 se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, punto culminante del proceso de reaproximación y construcción de confianza. A partir de ese momento, el agotamiento de la estrategia de acuerdos sectoriales llevó a un cambio de rumbo. En 1990, Argentina y Brasil registraron en la Aladi el Acuerdo de Complementación Económica que sistematizaba los acuerdos preexistentes y anticipaba la alteración de la estrategia integradora, y ese mismo año comenzaron las tratativas con Paraguay y Uruguay para sumarlos con vistas a formar un mercado común. Así como la integración europea comenzó con el carbón y el acero (en 1951) para después reorientarse hacia la apertura comercial y la integración de mercados (en 1957), la cooperación sectorial en el Cono Sur derivó en la reducción de barreras fronterizas y la liberación del comercio. Es cierto que el nuevo enfoque coincidió con la asunción de gobiernos neoliberales en todos los países del bloque, pero también lo es que la socialdemócrata Unión Europea había recorrido el mismo camino.

El Mercosur fue finalmente establecido en 1991 mediante el Tratado de Asunción, firmado por los cuatro países. Además de la complementariedad y las economías de escala, el objetivo inicial de Alfonsín y Sarney había sido la reducción de amenazas a las democracias nacientes mediante la desactivación de hipótesis de conflicto que alimentasen los presupuestos y fobias militares. Sin embargo, el articulado contempla únicamente objetivos económicos y comerciales.

El Tratado de Asunción establece que “los estados partes deciden constituir un *mercado* común” (énfasis del autor). En sus austeros 24 artículos y cinco anexos, ni una sola vez aparecen los términos “democracia” o “dere-

chos humanos”. Los cuatro presidentes que firmaron el documento fueron Carlos Menem, Fernando Collor de Mello, Andrés Rodríguez y Luis Alberto Lacalle, ninguno de ellos manifiestamente progresista. Y sin embargo, el Mercosur es reivindicado por la mitología nacional y popular y por la militancia académica como una herramienta desarrollista y anticolonialista. Este desfasaje entre la letra de los tratados y su legitimación discursiva se inició con las crisis económicas de final de siglo y se ha magnificado desde entonces.

Entre la firma del Picab y la creación del Mercosur, un arreglo institucional versátil se fue estableciendo para administrar las interacciones crecientes. Sus características eran la participación directa de altos funcionarios nacionales bajo la coordinación de las cancillerías, la rutinización de encuentros presidenciales semestrales, el alto perfil de los canales diplomáticos bilaterales y, sobre todo, la inexistencia de órganos comunes integrados por expertos independientes (Peña, 1998). El pragmatismo y la flexibilidad se mantuvieron en las siguientes etapas del proceso pese a la creación de algunas instituciones formales, todas ellas intergubernamentales o sin competencias decisorias, y la radicalización ideológica del relato legitimador.

El Protocolo de Ouro Preto, firmado en 1994, le dio al Mercosur la estructura institucional que regiría durante la década siguiente, incluyendo la personería jurídica. Sin embargo, el bloque no alcanzó el estadio de mercado común establecido por los tratados, sino apenas el de unión aduanera incompleta (Bouzas, Motta Veiga y Torrent, 2002). Otros tres protocolos completaron su esqueleto jurídico: el de Brasilia, que en 1991 estableció el sistema de resolución de controversias; el de Ushuaia, que en 1998 instituyó la cláusula democrática; y el de Olivos, que en 2002 introdujo un tribunal de revisión en sustitución de Brasilia. Salvo por la cláusula democrática, la normativa mercosureña se limita a la integración económica en cuanto al contenido y a la estructura institucional en cuanto a la forma. Asuntos como la ciudadanía regional, la cohesión social, la participación de la sociedad civil y la democratización de la toma de decisiones se destacan en debates y declaraciones pero están ausentes de las efectividades conducentes. Algo se avanzó en cuestiones de armonización legal y estandarización regulatoria, aunque la reducida membresía del bloque favorece que estas decisiones se tomen en asociaciones internacionales con mayor cantidad de miembros como Unasur o la Organización Mundial de Comercio. El Focem, un fondo destinado a invertir 100 millones de dólares por año en infraestructura, constituye el único mecanismo redistributivo del Mercosur, aunque su limitado monto, su utilización para obras no fronterizas y la exclusión temporaria de Paraguay en 2012 han restringido sus efectos de derrame sobre la integración.

Instituciones y funcionamiento: entre el dicho y el hecho

Como consecuencia de la intergubernamentalidad del proceso de toma de decisiones, que requiere primero la unanimidad de los socios y luego la internalización de lo decidido por cada uno de ellos, ni la supremacía del “derecho comunitario” ni su efecto directo existen en el Mercosur. A la ineficiencia decisoria se suma la ejecutoria, ya que la autoridad de implementación de las políticas regionales reside en las burocracias nacionales que carecen de incentivos para priorizarlas. Y los mecanismos de resolución de controversias, única área parcialmente excluida del requisito de unanimidad, tampoco han funcionado: entre el Protocolo de Brasilia y el de Olivos, sólo dieciséis conflictos han llegado a instancia arbitral en veinte años. En contraste, la Corte Europea de Justicia dicta cientos de sentencias por año. Por eso algunos conflictos bilaterales, como el que enfrenta a Argentina y Uruguay por el caso de las papeleras, escalan a instancias mediadoras ajenas a la región que incluyen al Rey de España y la Corte Internacional de Justicia.

Los países del Mercosur experimentaron un incremento de la interdependencia en los años previos a 1999 y una disminución o estancamiento desde entonces. Su comercio internacional creció de un 7 por ciento del PBI en 1991 a más del 11 por ciento en 1998, y en ese periodo la proporción del comercio intrarregional sobre el global se duplicó. Sin embargo, las crisis económicas ocurridas entre 1998 y 2002 llevaron a una reducción de la apertura y de la interdependencia regional. A partir de 2002, el contexto internacional benigno permitió que las economías volvieran a crecer: la apertura se incrementó y llegó a nuevos picos, pero esta vez fue el resto del mundo el que alimentó la tendencia. A pesar de reiterados y publicitados relanzamientos, el Mercosur nunca recuperó los niveles de interdependencia de sus primeros años (Malamud y Castro, 2007) y llevó a algunos autores a interrogarse sobre su supervivencia (Carranza, 2003; Gómez Mera, 2005). Hoy, aunque Brasil sigue siendo el principal socio comercial de Argentina, para el gigante sudamericano Argentina aparece recién en el tercer lugar (o cuarto, si se contabiliza a la Unión Europea como actor unificado). Estas asimetrías se suman al déficit institucional para inhibir una mayor integración (Doctor, 2012).

Los presidentes y cancilleres del bloque suelen referirse al Mercosur como una “alianza estratégica”, un “destino antes que una opción” e incluso “la decisión política más trascendente de nuestra historia”, generando expectativas que no se corresponden con los logros. A medida que el rendimiento se reducía, la grandilocuencia aumentaba (Malamud, 2005b). El Mercosur se transformó en un símbolo de la resistencia al neoliberalismo y

al Consenso de Washington, colocándose en oposición al libre comercio hemisférico promovido por los Estados Unidos. Esta politización retórica se distanció de la politización operativa (en contraste con funcionamiento técnico) del bloque y fomentó la creación de instituciones inefectivas como el Tribunal Permanente de Revisión (2004), el Parlamento (2006), la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes (2003, luego abandonada) y un Alto Representante General (2010). Cuestiones sustantivas como la inversión, el comercio y las regulaciones comunes fueron desapareciendo de la agenda. El discurso oficial pasó a menospreciar el “mero proyecto economicista” y a defender un “interés geopolítico”. Así, los potenciales derrames de la integración económica no se manifestaron y la incapacidad para administrar la mayor interdependencia terminó conduciendo a su retracción.

El Mercosur encarna un tipo extremo de intergubernamentalismo que ha sido denominado “interpresidencialismo” (Malamud, 2005a). Este mecanismo combina una estructura institucional doméstica, la democracia presidencial, con una estrategia de política externa, la diplomacia presidencial. Opera mediante la negociación directa entre los presidentes, que hacen uso de sus competencias políticas e institucionales para tomar decisiones y resolver conflictos. Si, al principio, bajos niveles de interdependencia asociados con una activa diplomacia presidencial permitieron al Mercosur crecer, la posterior retracción de la interdependencia y la ausencia de instituciones adecuadas evitaron la producción de efectos de desborde y condenaron a la organización regional a girar en el vacío y desgastarse por fatiga. El hecho de que el Mercosur siga siendo un asunto de presidentes y cancilleres demuestra que su funcionamiento no se ha internalizado domésticamente, sino que se mantiene como cuestión de política externa.

La integración regional en América Latina enfrenta condiciones desfavorables, aunque no imposibles. El predominio de la democracia y la economía de mercado la favorecen, pero permanecen numerosas restricciones estructurales. Uno de los principales problemas sigue siendo el bajo nivel de interdependencia, ya sea en el comercio, la inversión o la interconexión física (Burges, 2005). Un segundo obstáculo es el culto a la soberanía estatal: integración significa, por definición, resignar la capacidad de actuar solo. Esto enfrenta numerosas resistencias, ya que en todos los países la opinión pública y las elites políticas priorizan la autonomía nacional, y la mayoría de los empresarios prefieren el proteccionismo a la apertura a la competencia internacional (Kaltenthaler y Mora, 2002). En tercer lugar, las economías más grandes de América Latina no han aumentado su complementariedad; por el contrario, compiten tanto en productos como en mercados. Por último, la declinante presencia de los Estados Unidos está siendo substituida

por China, que se ha constituido en un polo de atracción extrarregional. El eje de América Latina, alrededor del cual los países de la región giran como rayos de una bicicleta, se fue transfiriendo de Miami a Shanghái.

Dicho esto, la integración regional en América Latina no está necesariamente condenada al fracaso. Hay dos razones para el optimismo. Primero, los intentos regionales se han visto perjudicados por expectativas irrealistas, en comparación con las cuales cualquier resultado será siempre frustrante. La creación de “solidaridades de hecho” (en la expresión de Jean Monnet) basadas en realizaciones concretas, en vez de encendidos discursos de liberación nacio-regional, podría generar una retroalimentación positiva. Segundo, estos procesos han sido administrados por instituciones inapropiadas, lo que ha empeorado sus débiles perspectivas de origen. Los esfuerzos para integrar países poco interdependientes deben comenzar por impulsar las interacciones a través del crecimiento económico y no mediante el fomento de una identidad común, la creación de instituciones supranacionales o la unión de las políticas exteriores. Si la experiencia europea enseña algo, es que la integración política viene después de la económica —si es que viene (Malamud y Schmitter, 2006)—. Los intereses, y no las identidades, constituyen el combustible de la integración regional. Los arquitectos institucionales deben tenerlo en cuenta o afrontar el riesgo de la irrelevancia.

Conclusiones

Según se desprende de su nombre y sus tratados fundacionales, el Mercosur pretendía establecer un mercado común y no una comunidad ideológica o una organización antiimperialista. Si su desempeño se mide con respecto a ese objetivo, el balance está en rojo: pasadas dos décadas del plazo estipulado, el bloque no funciona siquiera como unión aduanera, la etapa de integración anterior al mercado común. Pero calificar al proyecto como un fracaso sería exagerar la importancia del papel firmado. La contribución más importante del Mercosur no se registró en el área de la integración regional, sino de la paz interestatal y la democracia nacional.

Hoy el Mercosur sufre el síndrome de Rashomon: cumple una función diferente para cada país miembro y carece de una identidad institucional común (Oelsner, 2013). Para Brasil, constituye la principal herramienta para administrar sus relaciones con Argentina, amortiguando conflictos y apaciguando celos. Para Argentina, es un instrumento para sujetarse a Brasil y coparticipar de su protagonismo global. Para Paraguay resulta una fatalidad derivada de la historia y la geografía: los países mediterráneos no tienen alternativas a la cooperación con sus vecinos costeros. Para Uruguay, en

cambio, fue una oportunidad que se transformó en carga, pero cuestiones ideológicas y de buena vecindad lo mantienen atado al bloque. Y para Venezuela, el Mercosur quizás constituya el último reaseguro contra la inestabilidad política y el colapso socioeconómico.

El mayor éxito internacional del Mercosur reside en haber transformado al Cono Sur en una comunidad de seguridad, tornando impensable una guerra entre sus miembros. Su mayor éxito doméstico fue la consolidación de la democracia a partir de la reducción de los presupuestos de defensa y de las reformas modernizadoras de la economía. Si hoy el bloque languidece no es por haber fracasado, sino porque ya cumplió su misión.

Bibliografía

- Bouzas, Roberto, Pedro Da Motta Veiga y Ramón Torrent (2002). "In-Depth Analysis of Mercosur Integration, its Prospectives and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment", reporte presentado a la Commission of the European Communities, Barcelona.
- Burges, Sean (2005). "Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, N° 3.
- Carranza, Mario (2003). "Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, N° 2.
- Doctor, Mahrukh (2012). "Prospects for Deepening Mercosur Integration: Economic Asymmetry and Institutional Deficits", en *Review of International Political Economy*, Vol. 20, N° 3.
- Gardini, Gian Luca (2005). "Two Critical Passages on the Road to Mercosur", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, N° 3.
- Gómez Mera, Laura (2005). "Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, N° 1.
- Kaltenthaler, Karl y Frank Mora (2002). "Explaining Latin American Economic Integration: The Case of Mercosur", en *Review of International Political Economy*, Vol. 9, N° 1.
- Lafer, Celso (1997). "Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica", en *Contexto Internacional*, Vol. 19, N° 2.
- Malamud, Andrés (2005a). "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination", en *Latin American Research Review*, Vol. 40, N° 1.
- Malamud, Andrés (2005b). "Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, N° 3.

- Malamud, Andrés y Pablo Castro (2007). “Are Regional Blocs Leading from Nation States to Global Governance? A Skeptical View from Latin America”, en *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 37, N° 1.
- Malamud, Andrés y Philippe Schmitter (2006). “Lecciones de la integración europea y el potencial de integración del Mercosur”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 181.
- Oelsner, Andrea (2013). “The Institutional Identity of Regional Organizations, Or Mercosur’s Identity Crisis”, en *International Studies Quarterly*, Vol. 57, N° 1.
- Peña, Félix (1998). “El desarrollo institucional del Mercosur”, en AAVV, *Comunidad Andina y Mercosur: Desafíos pendientes de la integración en América Latina*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y Corporación Andina de Fomento.

Palabras clave

Mercosur – integración regional – democratización – América Latina – Brasil

Key words

Mercosur – regional integration – democratization – Latin America – Brazil