

América Latina y la integración. Construir el Mercosur desde las asimetrías

Norma Beatriz Medus

Resumen

Constituir un mercado común entre países latinoamericanos es un proyecto ambicioso, con infructuosos intentos previos, que desde la constitución de la ALADI (Tratado de Montevideo de 1980), se retoma en el Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 en el que se constituye el Mercado Común del Sur (Mercosur). Pese al ímpetu de este último, hay un largo camino por recorrer. Al interior de los países miembros se han dado diferentes reformas del Estado, con ritmos y planes de estabilización propios. Pese a estas divergencias, la situación externa sugiere para el Mercosur la necesidad de ofrecer un frente común ante las diferentes problemáticas que emergen de los nuevos acuerdos comerciales. En particular, las relacionadas al ALALC. Proponer en conjunto no implica implementar en común, aun cuando hacerlo fortalecería el proceso de integración. Hay que atender las relaciones de poder y los objetivos propios de los Estados miembros. Dada la notable asimetría entre ellos, fundamentalmente en lo que hace al poder económico, es imperioso profundizar los mecanismos institucionales del Mercosur para garantizar la visibilidad del grupo en el escenario internacional. Esta cuestión es esencial dada la movilidad de los actores de poder y las nuevas configuraciones espaciales.

Palabras clave: Estado, mercado, integración, asimetría, poder.

Latin America and integration. Building up the Mercosur from asymmetry

Abstract

Constituting a common market among Latin American countries is an ambitious project, which has faced some fruitless previous attempts. The bases set in the constitution of the ALADI by the Treaty of Montevideo of 1980 were then recaptured in the Treaty of Asunción of March 26 1991, when finally the Common Market of the South (Mercosur) was constituted. In spite of the impulse it has received, there is still a long way to go. Different state reforms, with rhythms and stabilization plans of their own, have taken place within some of the member countries. Despite these divergences, the external situation suggests the Mercosur has to offer a united front to the different problematic situations emerging from the new commercial agreements, in particular, those related to the ALCA. Joint proposals do not imply common implementations, even though their occurrence would strengthen the integration process. It is necessary to provide assistance to the power relationships and objectives pertaining to each of the state members. Given the remarkable asymmetry among the countries' economic powers, it is imperious to reinforce the institutional mechanisms of the Mercosur so as to guarantee the visibility of the group in the international scenario. This is an essential issue, given the mobility of the actors of power and the new space configurations.

Key words: State, market, integration, asymmetry, power.

Integración y asimetría de los países miembros del Mercosur

'Mercosur' es una sigla instalada entre nosotros. Significa 'Mercado Común del Sur', un ámbito de más de doscientos millones de habitantes, el que aparenta ser un mercado de las mismas dimensiones. Apariencias... ¿puede ser un mercado en el sentido estricto de la palabra, un recorte espacial convenido en un tratado que integran estados asimétricos? Nos referimos a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, de los cuales exponemos un recorte de las características centrales (Tabla 1).

País	Superficie	Población		P.B.I. (total)	P.B.I. (Por hab.)	Inversión	Importaciones	Exportaciones
		Total	Crecim. Anual					
Brasil	8.511.965 km ²	165.851.000 hab.	1,3%	1.097.705 mil.	6.625	19,5% PIB	50.436 mil.	48.011 mil.
Argentina	2.766.889 km ²	36.123.000 hab.	1,3%	434.033 mil.	12.013	19,5% PIB	25.466 mil.	23.333 mil.
Paraguay	406.752 km ²	5.222.000 hab.	2,6%	22.377 mil.	4.288	21,8% PIB	3.076 mil.	993 mil.
Uruguay	176.215 km ²	3.289.000 hab.	0,7%	28.361 mil.	8.623	12,2% PIB	3.357 mil.	2.232 mil.

Tabla 1. Selección de elementos de comparación entre los países miembros del Mercosur. Fuente: *El Estado del Mundo. Anuario económico geopolítico mundial. 2001*. Editorial AKAL, 2001. Elaboración propia.

Retomamos el concepto de Estados asimétricos a la luz de la interpretación de los datos expuestos. Todas son repúblicas democráticas, todas comparten la vecindad territorial y alguna comunidad de recursos, por ejemplo hídricos. De origen latino (antecedentes coloniales lusitanos e hispánicos), son asimétricas en la dimensión territorial, en el volumen de la población, en las relaciones comerciales internacionales, en el crecimiento interno. Estas disparidades impiden pensar en un mercado común con igualdad de oportunidades. Sí se pueden expresar complementariedades. Dos países ejercen el liderazgo, uno de ellos en forma muy marcada, Brasil. Argentina no tiene su fuerza, pero los intereses de quienes detentan esas hegemonías priman y señalan los rumbos de la región. También indican disyuntivas tales como el interrogante ALALC o Mercosur.

Repasemos la historia de la vocación de integración latinoamericana para interpretar el problema planteado. América Latina ofrece, en su historia reciente, una serie de antecedentes integracionistas. Son las organizaciones regionales que tratan de agrupar países con problemáticas e intereses comunes y que difieren de los procesos que se han llevado a cabo en Europa, que engloban a las primigenias metrópolis americanas. Son procesos diferentes y responden a las diversas acepciones que se le da al término 'integración'. Por ejemplo, no es lo mismo plantear 'unidad regional' que 'integración económica', aunque quizás esta última conforma el camino más visible para alcanzar la unidad regional a través de la unidad política fundada en cimientos económicos. La urdimbre más compleja de visualizar y de tramar es la que incorpora los conceptos de la sociedad y su cultura, elementos sin los cuales es imposible plantear una real y total integración. Es por esto, quizás, el fracaso de múltiples intentos de expresión del pensamiento latinoamericano de cristalizar la idea de la unidad regional, pensamiento que se expresa en numerosos intentos: asociaciones, acuerdos bilaterales, pactos, organizaciones de los más diversos tipos que no alcanzan a concretar plenamente sus objetivos. Raúl A. Etcheverry, en relación al Mercosur, expresó:

[...] en Sudamérica la integración se caracteriza por ser un proceso múltiple, desordenado y que reconoce iniciativas paralelas y superpuestas. Sus características más destacadas son: 1) no es un

proceso cronológico lineal: tiene acciones múltiples paralelas hacia un fin común; 2) es irreversible, porque si bien ha sido originado en los gobiernos, se está trasladando rápidamente a los operadores económicos y sociales; 3) es esencial, para todos los países involucrados; 4) resulta un proceso más abierto que el de la Comunidad Económica Europea (CEE), porque no se plantea un cerramiento de la economía hacia adentro sino que lleva implícita la apertura de la economía de los cuatro países hasta ahora involucrados hacia el orden mundial; 5) se busca un equilibrio comercial dinámico, no el estático que proyectara la ALALC; 6) necesita ir eliminando rápidamente las asimetrías; 7) no puede evitar la flexibilidad, debido al notorio desequilibrio observado entre los países del acuerdo, al dispar desarrollo de sus economías, a sus déficit fiscales, al proteccionismo que todavía se revela en muchos actos y hechos y a situaciones económicas coyunturales; 8) está sujeto a plazos relativamente breves; 9) opera en ciertos aspectos en forma automática (vg. rebaja de aranceles); y 10) la apertura del comercio es para competir, no para lograr el aumento de la inversión extranjera o de las exportaciones, únicamente. (Etchevery 1995: 245-246)

El marco: intentos de integración en América Latina

Son intentos sectoriales, pero vale la pena recordar y considerar que no tienen fechas o actas de disolución, perviven en los tratados, pero en muchos aspectos no existen en los hechos. Al menos no manifiestan acciones que nos los recuerden periódicamente. Entre otros, recordemos a:

AEC: Asociación de Estados del Caribe, creada en 1994. Reunía en el año 2000 a veinticinco países. Los mayores: Colombia, Venezuela y México.

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, establecida en 1960. Se gestó para crear una zona de libre comercio en un plazo no mayor a los doce años, como una contracara del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), organismo que regulaba los gravámenes y restricciones que imperaban entre los países desarrollados y que ofrecía resistencia a la participación de los países latinoamericanos, entre otros subdesarrollados.

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración. En 1980 reemplaza a la ALALC, buscando un nuevo enfoque, mayor flexibilidad y dinámica, en concordancia con la coyuntura internacional y atendiendo a las problemáticas peculiares de los países miembros.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo, creado en 1959. Cuenta con países externos a la región, tal es el caso de Japón, pese a haber sido concebido para el fomento del desarrollo latinoamericano.

CARICOM: Es la Comunidad del Caribe, creada en 1973.

COMUNIDAD ANDINA o PACTO ANDINO: Nace como Pacto Andino en 1969 –se pretende reemplazar criterios meramente comerciales por otros más complejos que permitieran integración de políticas, tanto en lo comercial como en lo cultural, social e institucional– y es relanzado como Comunidad Andina en 1996. Trabaja esencialmente cuestiones arancelarias y coordina políticas económicas.

MCCA: Mercado Común Centroamericano, creado en 1960.

MERCOSUR: Entra en acción el 1º de enero de 1995 como Mercado Común de América del Sur.

OEA: Organización de Estados Americanos, se funda en 1948. En 1962, por presiones del Estado sede, expulsa a Cuba.

PARLAMENTO LATINOAMERICANO: En 1964 se suscribe en Lima el Acta de constitución y se lo consideró de alta significación porque allí llevarían los países de América Latina sus propuestas, inquietudes, esencialmente la voz de los pueblos. Reconoce sus fundamentos en las ideas bolivarianas de 1824. En el año 1982 fueron reformados sus estatutos. Es unicameral y lo integran todos los parlamentos de América Latina elegidos democráticamente por medio del sufragio popular.

SELA: En 1975, jefes de Estado definen establecer un Sistema Económico Latinoamericano. En reuniones posteriores establecen un convenio exclusivamente latinoamericano, de cooperación económica y social intra-regional.

ZLCA: Proyecto lanzado en 1994 en el seno de la Cumbre de las Américas, prevé una Zona de Libre Comercio, de la que se excluye a Cuba.

Por otra parte, protocolos sectoriales entre países, como por ejemplo los que vincularon a Argentina con los Estados vecinos por cuestiones hídricas (Tratado de la Cuenca del Plata), son expresiones de diversas estrategias de integración, en muchos casos de tipo bilateral. En el retorno a los gobiernos democráticos de la década del ochenta destacan los acuerdos entre Argentina y Brasil firmados durante la administración de Alfonsín, las cuales constituyen un intento por lograr una reinsertión conjunta en el mundo, haciendo frente, así, con mayor fuerza, a los grandes bloques económicos. Ambos países poseen importantes recursos humanos y económicos, y asociados implican una masa crítica significativa para instaurar un polo de desarrollo. Se suman Uruguay y Paraguay, en lo que son las simientes del Mercosur.

Algunas consideraciones de la actualidad regional

América Latina, después del martes negro —como se ha dado en llamar al atentado de las Torres Gemelas en el corazón financiero de Estados Unidos— y en plena era de globalización, no cabe duda que ha experimentado cambios en su muy sensible situación social, económica y política. Si antes del 11 de septiembre las economías de América Latina estaban experimentando las consecuencias de la desaceleración de la economía de Estados Unidos, después de lo sucedido en Nueva York el panorama se torna aun más pesimista. Lo que acontece al momento de escribir estas reflexiones, guerra en Irak, repercutirá aún más, con un nuevo ordenamiento territorial del poder que dejará a las organizaciones regionales latinoamericanas en un lugar que no podemos imaginar. La trama del poder tiene complejidades que escapan en este momento a la comprensión de quienes estamos alejados de él y no poseemos el elemento vertebrador de cualquier especulación o análisis: información fidedigna.

Estados Unidos absorbe alrededor del 40% de las exportaciones de los países latinoamericanos, siendo su principal mercado de destino. El país más expuesto es México, cuyo crecimiento económico se ha visto severamente resentido por la desaceleración de la economía norteamericana. Sin embargo, los países del Mercosur no están menos afectados por las crisis y uniones de las economías europeas y el estancamiento de Japón. Eso, y las secuelas de la guerra, serán las problemáticas futuras.

El efecto global de los atentados en Estados Unidos ha llevado al Fondo Monetario Internacional (FMI) a recortar sus expectativas de crecimiento para América Latina a solo 1,7%. El Mercosur presentará cifras asimétricas una vez más. Si bien a nivel de bloque se prevé un crecimiento del 1,4%, Brasil con un 2,2% y Uruguay con un 1%, serán responsables de compensar la nueva caída de la economía argentina que sigue en recesión y de la que se estima una caída aún mayor en su PBI. Aquí se perciben las compensaciones, complementariedades aludidas en párrafos anteriores. Las economías del Grupo Andino tendrán mejor comportamiento ya que luego del proceso de ajuste, Ecuador crecerá un 4%, Chile otro tanto, Venezuela un 3,3% y alrededor del 2,1% Colombia. Se estima que el mayor crecimiento se concrete en Perú.

Pero más allá del derrotero que siga la economía de cada país, el mayor problema que se avizora es la reducción de los flujos de inversión. La inversión interna en países como Argentina está

estancada, la inversión externa ha disminuido, producto de la recesión mundial y de la inseguridad ha producido un sintomático incremento de los índices de riesgo-país. Argentina es un referente de los mercados emergentes y el temor de contagio que genera su débil situación financiera ha alejado a los inversores de la región.

Las recientes cifras del comercio exterior argentino, que si bien muestran saldos positivos, no dejan de reflejar una elevada reducción de las importaciones debido a la persistente caída de la demanda interna, no coadyuva a su expansión. El llamado 'Efecto Tango' y el riesgo de contagio a otras economías como una copia de lo acontecido con la crisis mexicana en 1995, conocida como 'Efecto Tequila', se ha visto relegado en apariencia, por la crisis producida con los atentados en Estados Unidos. Sin embargo, es un hecho latente que sentimos se ha enmascarado, pero no relegado. Ahora bien, ¿es posible afirmar que todo este efecto en cadena se debe a las consecuencias de la globalización, como opinan algunos analistas? 'Globalización', conceptualmente, significa 'reducir barreras', obstáculos, trabas, para una mayor interdependencia entre las naciones y sus agentes económicos y sociales. Pretender que 'globalizar' signifique que los gobiernos entreguen los mercados internos y resignen sus facultades, no es más que una falacia. El reto de las naciones latinoamericanas es consolidarse en sus bloques económicos y procurar el bienestar de sus pueblos. El verdadero desafío es aplicar las regulaciones y cláusulas de salvaguarda.

En momentos como el presente, donde factores externos afectan el desenvolvimiento económico, es cuando, en el marco global y dentro de los bloques económicos, los gobiernos deben concentrar sus esfuerzos en rediseñar estrategias de desarrollo que den confianza y certidumbre, que permitan asegurar el empleo, fortalecer a las empresas, a la industria y a los países en su conjunto.

Desde el ALCA, el Mercosur en discusión

La discusión que se plantea es la de imponer, o no, por sobre los bloques regionales, nuevas formas de organización. Entre ellas el ALCA, que acentúa las disparidades porque este proyecto no es un intento integracionista, es una asociación con un liderazgo dado por la fuerza de un Estado hegemónico extraregional. Se ha pasado de un proceso de intensos intentos de integración por la confluencia de espacio geográfico y herencias culturales, a un período de debilitamiento y al mismo tiempo de un impulso integrador de dos países vecinos (Argentina y Brasil), para configurar, desde las acciones bilaterales, proyectos de zonas continentales de libre comercio. Tal es el ALCA, propuesto desde Estados Unidos. Acuerdos globales de este tipo plantean efectos desnacionalizantes: "(...) El tratado que instituya al ALCA se firmará en el 2005. Con el ALCA, ese *delicious free lunch* de Estados Unidos, se cierra la autonomía nacional de los países sudamericanos" (Ferrer y Jaguaribe 2001: 103).

Ante este hecho, hemos de recuperar la idea de que el Mercosur es un sistema de integración regional que en lo declamativo asegura las autonomías nacionales, que podrían asimilarse como contraparte de los efectos desnacionalizantes de la globalización. Se impide así que países miembros más pequeños se conviertan en anónimos segmentos del mercado internacional. Así, los países mayores no escapan de las mismas presiones que los menores, porque dependen fuertemente del mercado financiero internacional, no tienen estrategias comunes para concretar políticas nacionales, divergen en la inserción internacional y acusan problemas de integración social.

Una de las preocupaciones de los formuladores de la política hemisférica norteamericana, patrocinadora del ALCA, es que la crisis argentina, por ejemplo, venga a reforzar la tendencia al

proteccionismo, que puede no existir en el gobierno de Brasil, pero avanza en la conciencia nacional brasileña, lo que dificulta las negociaciones para la creación del ALCA por ser este Estado el líder indiscutido del Mercosur.

Brasil y Estados Unidos tienen conflictos. Este es el principal elemento de conflicto. El ALCA, de acuerdo al embajador brasileño Samuel Pinheiro Guimarães, uno de los responsables de la negociación de los acuerdos de integración Brasil-Argentina en 1986-1987, constituye parte de la estrategia de mantenimiento de la hegemonía política y económica de Estados Unidos, que concretaría la incorporación subordinada de América Latina a su ámbito económico y a su área de influencia político-militar: "El ALCA conducirá a la desaparición del Mercosur", advirtió el ex ministro Pinheiro Guimarães (Monis Bandeira 2002: 4).

En un seminario en la Asociación Brasileña de la Industria de Máquinas y Equipamientos (ABIMAQ), el embajador afirmó que la decisión de la Argentina de eliminar las barreras aduaneras para bienes de capital, ignorando el arancel externo común, le daba la oportunidad Brasil de evaluar, por anticipado, los efectos del ALCA. Su percepción, en la mirada del gobierno de Brasil, era correcta.

Sin embargo, una vez que muchos países estuvieron ilusionados con el ALCA, imaginando aumentar sus ventas al mercado angloamericano, se adoptó otra táctica para que Brasil no fuera acusado de sabotear las negociaciones. Se propició continuar las negociaciones y lanzar sobre Estados Unidos la culpa por el fracaso, ya que no atenderían las exigencias de los países de América del Sur, como lo demostró el Trade Power Authority (TPA) aprobado por el Congreso norteamericano.

A lo proclamado oponemos la contracara: nunca Estados Unidos tuvo realmente la intención de abolir las barreras proteccionistas ni arancelarias, sobre todo sobre los productos agrícolas, debido a los enormes intereses económicos y políticos que éstas involucran internamente. El congreso norteamericano mantuvo los subsidios a la agricultura y a la legislación antidumping que tanto afecta las ventas de productos manufacturados, entre los cuales están los productos siderúrgicos, exportados por Brasil y que ya fueron obstaculizados por el aumento de tarifas impuesto por el presidente George W. Bush. Este país, por lo tanto, no hará las concesiones esperadas. Se infiere que el presidente de Brasil, o cualquier otro que sustente las banderas del Estado-nación, no aceptará negociar un área de libre comercio con Estados Unidos en términos en los que se contraríen los intereses económicos, comerciales y estratégicos de Brasil o del Estado que se le suma. Al menos, eso se espera.

Por motivos similares, el TPA no sólo no beneficia, sino que tiende a perjudicar a la Argentina, el otro socio mayor del Mercosur, así como a los demás socios. Es decir, no beneficia a nadie, por el contrario, absorbe y expolia. ¿Por qué? Porque el objetivo de Estados Unidos es consolidar las medidas ultraliberales, forzar la apertura de las economías latinoamericanas, de modo de obtener más ventajas comerciales y mayores reducciones de barreras a sus exportaciones y a sus capitales. De esta forma, podrá fomentar sus exportaciones en 30% y asegurar el crecimiento de su PBI a una tasa del 4/4,5%, y compensar así el déficit comercial con otras regiones, a costa de los países latinoamericanos, induciéndolos gradualmente a adoptar al dólar como moneda única, con emisión y circulación bajo su exclusivo control. Es así que el acceso privilegiado a los mercados de la región, mediante el establecimiento del ALCA, podrá compensar perjuicios derivados de la pérdida de competitividad de los productos norteamericanos que, en varios renglones, no están en condiciones

de competir directamente con los producidos por la Unión Europea, que suplantaron a Estados Unidos en el comercio con los países del Mercosur, o por Japón y China. El imperio militar del siglo XXI pretende ser, también, el imperio económico.

Ahora bien, ¿por qué el interés de Estados Unidos para la formación del ALCA se concentra en el Mercosur? Porque su PBI es de un billón de dólares, más de la mitad del PBI de toda la ALADI, por ejemplo. Sin el Mercosur y, en especial, sin Brasil, el ALCA representará un lucro relativamente pequeño de mercado para Estados Unidos. Es decir, no le sería funcional.

Consideraciones finales: contemporizar controversias

Una asociación implica comunidad de intereses. Los procesos de integración regional conforman un tipo peculiar de asociación que tiene esta base, aunque la definición de objetivos comunes no descarte, en modo alguno, los intereses propios de cada Estado-nación que se integre a la asociación.

El Mercosur canaliza una alianza estratégica de países con realidades internacionales e internas complejas y diferentes, siendo la complejidad el elemento aglutinante dado que en otros aspectos centrales, como expresamos, son divergentes, asimétricos, aunque complementarios. Uno de los interrogantes más analizados por los expertos en Mercosur es la posibilidad de éxito de un proceso de integración que involucra países con esta diversidad de perfiles. Por ejemplo, hay un gran mercado, el brasileño, que podría incentivar la reactivación de empresas argentinas, paraguayas y uruguayas, pero no es claro el tipo de ventajas objetivas que la asociación podría tener para dicho mercado. Sí es clara la relación en sentido inverso: Brasil ha encontrado en el resto de los socios un mercado sin competidor latinoamericano. Esto es, se han movilizado algunos sectores de la economía en forma unilateral, no hay intercambio o desarrollo complementario, hay competencia y avasallamiento de los socios mayores sobre los socios menores.

En síntesis, constituir un mercado común entre países latinoamericanos es un proyecto ambicioso, con infructuosos intentos previos, que desde la constitución de la ALADI, se retoma en el Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 en el que se constituye el Mercosur. La lentitud con que se manejó la ALADI contrasta con el ímpetu de este último. No obstante, hay un largo camino por recorrer. Al interior de los países miembro se han dado diferentes reformas del Estado, con ritmos también distintos y con planes de estabilización propios. Pese a estas divergencias, la situación externa sugiere para el Mercosur la necesidad de ofrecer un frente común ante las diferentes problemáticas que emergen de los nuevos acuerdos comerciales. En particular, las demandas de la negociación del ALCA. Proponer en conjunto no implica implementar en común, aun cuando hacerlo fortalecería el proceso de integración. Hay que atender las relaciones de poder y los objetivos propios de los Estados miembro. Dada la notable asimetría entre ellos, fundamentalmente en lo que hace al poder económico es imperioso profundizar los mecanismos institucionales del Mercosur para garantizar la visibilidad del grupo en el escenario internacional. Esta cuestión es esencial dada la movilidad de los actores de poder y las nuevas configuraciones espaciales que este poder adquiere día por día, año por año, en el siglo que iniciamos.

Bibliografía

- Akal Editores (2001). *El Estado del Mundo. Anuario Económico geopolítico mundial*. Madrid: Akal Editores.
- Bekerman, M. & Rofman, A. (Comp.) (1995). *Integración y Sociedad en el Cono Sur*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Ferrer, A. & Jaguaribe, H. (2001). *Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Hillar, R. J. & Impala, D. (1996). *Mercosur. Sistema de solución de controversias*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Estudios y Documentación. INAP.
- Molina del Pozo, C. (1996). *Integración eurolatinoamericana*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Moniz Bandeira, L. (2002). *Un camino hacia el ALCA que pone en peligro el Mercosur*. Tomado de www.adital.org.br
- Sotelo, J. A. (2001). *Estudiar la región*. España: Fundación Infodal.
- Vitini, G. & Sánchez, W. (2001). *Integración de Chile al Mercosur. Escenarios y Perspectivas*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.

Fecha de recepción: 07/04/2003 · Fecha de aceptación: 25/07/2003