

Economía y Mercado: Diario El País suplemento E&M del lunes 21 de marzo de 2011

Mercosur: veinte años, ¿no es nada?

SERGIO ABREU

En América Latina, los procesos de integración iniciales tienen una triple paternidad: el pensamiento de la Cepal, la inspiración en la integración europea y las reglas del GATT. Todo ellos respondieron a decisiones que para muchos eran coyunturales y que, al carecer de continuidad política, presentaron grandes desequilibrios entre sus integrantes, tanto en el PIB total y por habitante, estructura productiva y tradiciones históricas. Antes de diez años de creadas, era evidente que la Alalc, el MCCA, e incluso el Grupo Andino, no podrían cumplir con sus objetivos y atravesaban una situación de estancamiento. Los cambios que condujeron a la Aladi, el Sieca y la CAN, fueron exitosos en preservar parte de los tratamientos preferenciales y vínculos preexistentes, pero no pudieron cumplir los objetivos multilaterales, ni compensar las asimetrías y la aplicación de medidas no arancelarias, que continúan siendo la piedra en el zapato de la integración regional.

Un pensador y político brasileño -Roberto De Oliveira Campos- decía en la década de los sesenta refiriéndose a la Aladi, que Brasil había desistido de aproximarse al club de los ricos, para formar el "sodalicio" de los pobres. Esta discusión no se produjo en profundidad hasta fines de los ochenta, cuando varios países, especialmente Chile y México, optaron por vincularse a las grandes economías mundiales sin renunciar a sus lazos regionales. Estas decisiones crearon una fractura en la participación en los procesos de integración y una diferenciación política cuyas consecuencias persisten hasta el día de hoy.

ENSEÑANZAS. Luego de cincuenta años de integración de América Latina, seis aspectos comunes a todos los procesos deben ser destacados.

En primer lugar, todos estuvieron aquejados por la ausencia de realismo de los objetivos, agravada por una falta de flexibilidad en los tratados constitutivos para modificarlos.

En segundo lugar, los procesos siguieron un ciclo con extensión variable de etapas similares, de impulso inicial, estancamiento, reafirmación con retoque de objetivos, nuevo estancamiento, crisis existencial y transformaciones hacia el inicio de un nuevo ciclo.

Un tercer rasgo común es la falta de continuidad en las coincidencias políticas imprescindibles para alcanzar los objetivos. Ideas cambiantes y metodologías contradictorias terminaron creando un clima de incertidumbre renovado.

En cuarto lugar, en todos los procesos de integración se constata una falta de voluntad -o por lo menos, de posibilidades reales- para abordar el problema que plantean las asimetrías entre los Estados participantes. En particular, porque en nuestro continente las economías más grandes no estuvieron dispuestas a hacer las concesiones correspondientes.

En consecuencia, no es sorprendente que en todos los procesos se reitere -como quinto rasgo común- la imposibilidad de concretar el libre comercio, aun manteniendo excepciones; obstáculo que, lisa y llanamente, debe leerse como incapacidad o ausencia de voluntad política para cumplir los compromisos asumidos.

Finalmente, a pesar de todo lo anterior, en todos los procesos se verifica como sexto rasgo compartido, la persistencia de la voluntad por mantener las asociaciones, sea por la influencia de un país dominante (Brasil en el Mercosur) o por la necesidad de mantener equilibrios regionales (Colombia y Perú en la CAN).

Puede decirse que el Nafta marca el comienzo de una crisis en la Aladi, ya que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan, más conocido por su sigla inglesa Nafta), si bien fue una importante decisión política de México, exigió el sacrificio de la Cláusula de Nación Más Favorecida del Tratado de Montevideo del 1980, transfiriendo a la Aladi una duda existencial.

El Tratado de Asunción que crea el Mercosur, puso en operación el componente comercial de los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil. Uruguay, y también Paraguay, a su iniciativa, negociaron su participación enfrentando las limitaciones que a su adhesión le establecieron ambos países.

¿Había alternativa? Para Paraguay claramente no. Para Uruguay la opción económica era entre el mundo conocido y difícil del comercio con Argentina y Brasil que, de alguna forma, le había permitido desarrollar unas industrias diversificadas pero de baja competitividad, y la "intemperie" del comercio internacional en el cual era tomador de precios para pocos productos agrícolas y agroindustriales; la opción política en realidad no existía, la capacidad de presión de Brasil hubiera determinado la decisión del Uruguay; aunque curiosamente, Brasil y Argentina hubieran preferido un Mercosur bilateral, con ellos como únicos miembros plenos y con Tratados adicionales con Paraguay y Uruguay.

En todo caso, el Tratado de Asunción si bien fue un proyecto político de naturaleza estratégica, aplicó mecanismos de carácter comercial dejando abierto el camino para compromisos adicionales que llevarían al mercado común.

HACIA EL FUTURO. Han transcurrido veinte años. En la búsqueda de una actualización conceptual de la integración económica, no podemos seguir tratando de definir y comprender al Mercosur actual con los conceptos del GATT-OMC para los formatos de integración regional.

Los componentes actuales del sistema son: por un lado una zona de libre comercio -con excepción de los sectores automotriz y del azúcar- pero que además no presupone la libre circulación de bienes, por la aplicación de gravámenes a la exportación y de medidas amplias de administración de comercio, lo que pone en cuestión la apertura comercial como valor esencial del sistema.

Por otro lado, un Arancel Externo Común (AEC) con múltiples perforaciones que termina asegurando un margen de preferencia efectivo para bienes finales, y relativo para bienes intermedios y materias primas.

Finalmente, el mantenimiento del compromiso de negociación conjunta con terceros, si bien es disfuncional al sistema, es la herramienta que le permite a Brasil jugar fuera del Mercosur y mantener el orden dentro del mismo. Con una Argentina proteccionista y un Brasil como un gran mercado de la región, a los únicos que les sirve la flexibilidad para negociar es a Paraguay y Uruguay.

En definitiva, la anomia es la principal característica del Mercosur de hoy, sustentado en la decisión de sus socios de preservar un vínculo a pesar de políticas cambiantes y seguir recorriendo un camino "que se hace al andar".

PRAGMATISMO. También debe señalarse que no es posible efectuar una comparación para descalificar o justificar el Tratado de Asunción, a la luz de realidades tan diferentes como se plantean en el escenario internacional, en el espacio regional y en la propia vida interna de los países. No se trata de rasgarnos las vestiduras con denuncias retóricas, sino de replantear un nuevo régimen de vecindad que sea funcional a los intereses del Uruguay y que pueda ser aceptado por Argentina y Brasil. La asimetría que nos aqueja no ha sido realmente asumida; y hemos preferido deambular en el mundo de las hipocresías, hablando de integraciones históricas más propias del romanticismo que de una realidad que nos permita asumir la solidaridad de la empresa común en forma conjunta.

A veinte años de la firma del Tratado de Asunción, se trata de reencontrar un camino y de buscar soluciones que sintonicen con un proyecto de país productivo y competitivo, que sepa interpretar los roles geográficos que la historia nos ha determinado y que además, desafíe a nuestro gobierno a concretar proyectos específicos que le den sentido a una orientalidad moderna. Una idea en soledad es impracticable, pero un proyecto sin profesionalidad es descalificante y, en particular, cuando de él dependen miles de fuentes de trabajo que Uruguay tiene que crear para no quedar reducido a una simple y hasta mediocre utopía.