

Gobernabilidad y niveles de análisis en proceso de integración del Mercosur

Alberto D. Cimadamore (UBA - Argentina)

Introducción

La propuesta del Seminario "Democracia, Gobernanca y Desarrollo: Prioridades desde el Mercosur" que lanzó UNESCO y CLACSO representa un desafío intelectual para todos aquellos que trabajamos el tema de la integración regional desde una perspectiva teórica.

Este desafío es doble. En primer lugar por lo extenso del universo propuesto como objeto de estudio, dado que contiene algunos de los conceptos más complejos y/o problemáticos de las Ciencias Sociales, tales como democracia, gobernanca (en este trabajo me referiré a este concepto como gobernabilidad), desarrollo e integración regional.

En segundo lugar, por los problemas implícitos en el abordaje de un tema tan amplio se intenta hacer desde el área de estudios de la integración regional, en el que la problemática de los niveles de análisis adquiere una importancia vital. La cuestión de la perspectiva desde dónde se examinan estos temas adquiere una entidad real cuando se requiere -como en el caso de este panel- plantear las "Prioridades desde el Mercosur" y "desde la Argentina". Estamos en presencia aquí de, al menos, dos niveles de análisis: el nacional y el regional. La pregunta que surge naturalmente es ¿Son las mismas prioridades a las que nos referiremos en ambos niveles de análisis? Incluso podemos ir más lejos e interrogarnos sobre la compatibilidad de una misma prioridad -como gobernabilidad, desarrollo o integración- cuando se la piensa y ejecuta exclusivamente desde una perspectiva nacional, sin tener en cuenta la especificidad de lo regional (utilizaré este concepto como sinónimo de subregional para referirme al Mercosur).

Estas preguntas nos enfrentan con algunos aspectos centrales -teóricos y metodológicos- de los estudios de integración regional. Esto es, ¿en que nivel de análisis se encuentran las variables independientes con mayor capacidad relativa para explicar fenómenos tales como democracia, gobernabilidad y desarrollo en los procesos de integración regional?

Responder a esta pregunta excede ampliamente los límites de esta presentación. Es por ello que me concentraré en el tema de la gobernabilidad, tratando de exponer las tensiones que existen entre los niveles de análisis nacional y regional para alcanzar esta meta en la construcción del espacio económico, social y político del Mercosur.

La problemática de los niveles de análisis en la integración regional

En el modelo de integración del Mercosur, caracterizado por un bajo grado de institucionalización, existen pocas dudas acerca de que las variables independientes con mayor capacidad relativa para explicar los fenómenos que estamos estudiando se encuentran operando básicamente a nivel nacional. Por supuesto, esto no significa que junto a esas variables independientes que operan principalmente a nivel nacional coexistan otras variables intervinientes en otros niveles -principalmente el internacional- que ayudan a completar interpretaciones o explicaciones de procesos tan complejos como los de integración regional.

En este contexto, la pregunta que surge casi naturalmente en una presentación en la que se me pide que examine las prioridades en esta materia desde la perspectiva de Argentina es, precisamente, si las prioridades desde el Mercosur -como subregión- coinciden necesariamente con las prioridades de sus Estados Miembros. Entiendo que esta pregunta requiere de una más detallada elaboración y, por ende, respuesta. No obstante, me permito adelantar lo que podría ser una respuesta: no, no existe a priori una coincidencia entre prioridades y niveles de análisis nacionales y regionales en la construcción del espacio político, económico y social ampliado.

La coincidencia o no de las prioridades vistas desde una perspectiva regional como un todo coinciden o no con las prioridades de los Estados-Nación que forman parte de este todo es una cuestión teórica pero que también tiene respuestas históricas y empíricas que no voy a tener la oportunidad de ofrecer aquí. No obstante me gustaría plantear alguno de los principales problemas que ofrecen las distintas perspectivas que se tienen de los diversos niveles de análisis.

Uno de los principales problemas metodológicos que presentan las investigaciones en la disciplina de las relaciones internacionales está relacionado con la cuestión de los niveles de análisis. Una gran parte de los estudios producidos en esta disciplina tienen problemas de definición de niveles de análisis y, por consiguiente, con la descripción, explicación o interpretación de los fenómenos que se observan. Esto, obviamente, debilita las teorías, los diseños metodológicos de las investigaciones y, por ende, los análisis derivados de ellos, poniendo así en duda la validez de los instrumentales disponibles para el estudio de las relaciones internacionales y su aplicación al mundo real.

Algo similar sucede en el área de estudios de la integración regional. A manera de una muy breve síntesis, se podría decir que una gran parte de las teorías sociales que tenemos disponibles en esta área de estudios que provienen de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales están fuertemente influidas por las distintas vertientes del Realismo y el Neorealismo que privilegian al Estado Nación como unidad de análisis y principal actor -desconociéndose en algunos casos que es una estructura y no un agente- en la construcción del espacio subregional. Sin embargo, muchas de las principales teorías que surgieron específicamente para describir, explicar o interpretar los procesos de integración regional -claramente el Neofuncionalismo en sus vertientes clásica, revisada y dialéctica- asignan una gran importancia a actores ubicados en los niveles regionales y subnacionales (no estatales, esto es, grupos de intereses) para dar cuenta de la evolución de la integración.

Al examinar los procesos y los estudios sobre la integración regional desde América Latina, se podría decir que los lentes desde los cuales se los observan están influidos por las distintas vertientes del Realismo y, en consecuencia, se centran en el Estado Nación. Desde estas perspectivas, los Estados son los que deciden y marcan el ritmo de la marcha de la integración. La "voluntad política" que expresan los agentes gubernamentales operando a nivel nacional es la variable independiente más comúnmente utilizada para explicar el avance, estancamiento o retrocesos de los procesos de integración. No me detendré aquí a criticar la capacidad explicativa de esta variable independiente omnipresente en la literatura latinoamericana, algo que ya he hecho intensivamente en otra ocasión (A. Cimadamore, *The Technology of Latin American Regional Integration*, University of Southern California, 2002). Sin embargo, quiero señalar que esta variable es una explicación muy difundida que se visualiza desde los lentes predominantes del nivel de análisis nacional desde una perspectiva

supuestamente realista. Y, en tal sentido, quiero enfatizar que desde esa óptica, la integración regional es una anomalía. Y lo es por cuestiones de muchísimo peso. Veamos.

Si definimos a la integración regional como un proceso de ampliación pacífica del espacio económico, social y político de los estados nacionales que genera nuevos mecanismos de toma de decisiones y resolución de controversias que implica una pérdida progresiva de soberanía -en el sentido que se le da en la literatura política clásica- podemos empezar a visualizar el núcleo del conflicto entre los niveles de nacional y regional.

Aquí se puede ver que la noción de la integración regional colisiona, por definición, con las nociones de territorialidad exclusiva y excluyente que ha nutrido al concepto de Estado-Nación y sus atributos soberanos. Indirectamente, también provoca encontronazos con los tres conceptos que están incluidos en el título: "democracia, gobernancia y desarrollo".

No me detendré aquí a discutir las complejas relaciones entre estos tres conceptos en los diversos niveles de análisis por las razones antes expuestas. Simplemente, me limitaré a considerar superficialmente a la gobernabilidad desde una perspectiva de la integración regional.

La construcción de la gobernabilidad regional

Una noción de gobernabilidad que me parece apropiada para discutir en el área de estudio de la integración regional es aquella que refiere a la capacidad colectiva para resolver problemas entre los Estados que forman parte de un proceso de integración. En tal sentido, esta noción derivada de los trabajos de James Rosenau (*Governance, Order, and Change in World Politics*, 1992) y James Caporaso (*The European Union and Forms of State*, *Journal of Common Market Studies*, 34, 1, 1996) pone énfasis en la identificación de los problemas y conflictos que inevitablemente y crecientemente existen en un esquema de integración regional, así como en los procesos asociados a su resolución. Como puede observarse, este énfasis coincide con el que tiene la generación de nuevos mecanismos de solución de controversias y toma de decisiones en la definición de integración regional que he utilizado anteriormente. No podría ser de otra manera pues todo proceso de integración implica un aumento progresivo de la interdependencia entre las naciones y, con esto, de los niveles de conflicto.

Consecuentemente, un proceso de integración regional que no se ocupe primordialmente de la administración y solución de los crecientes conflictos que inevitablemente se registrarán a ese nivel, está construyendo sobre bases muy frágiles el espacio económico, político y social ampliado. En otras palabras, este "estilo arquitectónico" reduce estructuralmente los márgenes para su gobernabilidad.

El argumento que vengo desarrollando hasta aquí es bastante obvio desde una perspectiva que tiene a la región como su principal unidad de análisis. No ocurre lo mismo si lo vemos desde una perspectiva que tiene como principal unidad de análisis al Estado Nación. Esta perspectiva tenderá naturalmente de resistirse a la definición de integración regional que ofrecemos. Desde esa mirada, toda generación de nuevos mecanismos de solución de conflictos y toma de decisiones que sea percibido como transferencia de soberanía, será resistido por los agentes que disponen del poder del Estado y tienen a esta estructura como ámbito privilegiado para canalizar sus intereses económicos y políticos. El resultado al que se propenderá desde esta perspectiva en la que predominan las visiones de un juego de suma cero es, consecuentemente, la generación de un modelo de integración de baja institucionalización que impida o dificulte tal transferencia de poder desde lo nacional hacia lo regional.

El modelo de baja institucionalización puede ser observado claramente en el caso del MERCOSUR a través de sus instrumentos constitutivos. Desde el Tratado de Asunción hasta el Protocolo de Olivos, pasando por el Protocolo de Ouro Preto y otros instrumentos jurídicos fundacionales, se observa esta tensión entre lo regional y lo nacional, con el previsible triunfo de esta última visión sobre la organización institucional y la estructura de gobernabilidad del bloque. Las reducidas atribuciones que tienen las débiles instituciones de la integración, ponen en evidencia la ausencia de mecanismos eficaces para administrar el conflicto desde una perspectiva regional. Consecuentemente, se reducen los márgenes de gobernabilidad y se obstaculiza la profundización de la integración al limitarse la transferencia de algunos aspectos de la soberanía que, por definición, requiere la construcción del espacio subregional.

Transiciones y anomalías en la construcción de la región

Una transición puede ser simplemente definida como una situación en la que lo "nuevo" no termina de nacer y lo "viejo" no termina de morir en una coexistencia "no pacífica". Este es otro concepto que puede ser de peligroso uso cuando se estudian los procesos de integración regional, pues no se puede decir fácilmente que lo "viejo"

son las relaciones internacionales tradicionales y lo "nuevo" son las relaciones de interdependencia compleja propias de la integración que suponen una superación del mundo "Westphaliano" en el que predominan las relaciones interestatales clásicas y las políticas de poder. Sin embargo, utilizada con cuidado, la noción de transición nos puede dar una idea de lo difícil que resulta la gobernabilidad en los procesos de integración regional ante la presencia de estructuras y agentes que operan en diversos niveles de análisis y se resisten a mover las bases de una gobernabilidad asentada firmemente en la idea de territorialidad excluyente del mundo clásico.

Como lo destacué anteriormente, en el mundo Westphaliano, Realista o Neorrealista la integración regional es una anomalía. Esto es así pues por definición esta implica una transferencia voluntaria de soberanía a instituciones que trascienden el ámbito territorial propio de los Estados Nación y, como bien sabemos, en este mundo el poder no se regala ni se cede si existen otras alternativas. Desde esta perspectiva, la colisión entre el poder nacional y el poder regional es inevitable en la construcción de un espacio ampliado a nivel regional. Además, es así porque en esta visión el poder relativo es más importante que el poder absoluto, lo que transforma -en principio- al proceso de institucionalización y a la construcción de la gobernabilidad regional en un juego de suma cero. Esta visión, raramente explicitada, es la que implícita e intuitivamente ha caracterizado la acción de los tomadores de decisiones que diseñaron, implementaron y mantuvieron el modelo de baja institucionalización del Mercosur.

Muchos podrán argumentar que este modelo de baja institucionalización -y sus lógica de "gobernabilidad" básicamente intergubernamental- ha sido exitoso, al menos desde la creación del Mercosur hasta la crisis de 1999. Los datos sobre el incremento del comercio intrarregional y de las inversiones que normalmente se mencionan apoyarían esta tesis. Otro elemento que daría asidero a este argumento es el hecho de que, por primera vez en su historia, los países de la subregión lograron liberalizar lo sustancial de su comercio recíproco, creando así una Zona de Libre Comercio y conformar luego una Unión Aduanera (UA) imperfecta.

No obstante, uno podría contra argumentar que este éxito se debe principalmente a la utilización de mecanismos de apertura y liberalización del comercio a escala subregional que se caracterizaron por su generalidad y automaticidad. En consecuencia, no requerían de instituciones que aseguraran el proceso de ampliación del mercado pues el cronograma de liberalización hacía su trabajo por sí mismo y la diplo-

macia tradicional podría acompañar sin mayores problemas esta etapa del proceso de integración.

Sin embargo, me permito recordar que lo que es válido para la "integración negativa" (esto es, la liberalización del comercio intrarregional y creación de ZLC) no necesariamente es eficaz en la "integración positiva" (esto es, la profundización de la integración y la adopción de modelos más complejos como son la UA y el Mercado Común, ambos objetivos del Tratado de Asunción). Cuando se avanza hacia modelos de "integración positiva", los niveles de conflicto económico y político aumentan más que proporcionalmente y se requieren de instituciones adecuadas para administrarlo. En otras palabras, se requieren de instrumentos aptos de gobernabilidad del espacio económico y político ampliado.

El contraste que muestra la realidad institucional que hoy presenta el Mercosur con la argumentación que estoy desarrollando es bastante significativo. Desde el lugar que estoy argumentando, parecería que no hay una conciencia cabal de la magnitud real que tiene la empresa de la integración regional, particularmente en los lugares que esto importa: los de toma de decisiones. Ampliar un espacio solamente económico - esto es, ampliar el mercado- tiene enormes consecuencias económicas, sociales y políticas. Como es fácil observar en la historia de los últimos siglos, los mercados son estructuras con una enorme capacidad para alterar las relaciones sociales y políticas. No nos vayamos tan lejos en el tiempo y en la geografía y veamos lo que ha hecho la "libertad" de mercados en América Latina durante las últimas dos o tres décadas.

Y digo que no hay conciencia de la magnitud de la empresa pues en el Mercosur lo que se ha hecho -y se continúa haciendo- es ampliar el mercado sin contrabalancearlo con una estructura de gobernabilidad regional que sea un equivalente funcional - proporcional en sus alcances, claro está- a la estructura de gobernabilidad nacional que es el Estado. Esta falta de conciencia se manifiesta en la persistencia y defensa de un modelo de baja institucionalidad que no resulta apto para administrar el conflicto derivado del incremento de la interdependencia, con los consabidos efectos de inseguridad jurídica e incertidumbre económica y política.

La persistencia de tal situación constituye, además, una paradoja de nuestro tiempo. A nivel nacional hay cada vez menos dudas de la necesidad de Estados más eficaces para controlar los desequilibrios políticos, económicos y sociales que dejaron la presencia de mercados sin control. Sin embargo, a nivel subregional, donde se amplió el

mercado adquiriendo una escala mucho mayor, no existe todavía un consenso definido sobre la urgente necesidad de instituciones (esto es, estructuras de gobernabilidad) aptas para mitigar los efectos no deseados de mercados sin regulaciones eficaces y las lógicas macroeconómicas que estos desatan e impactan en la sociedad en su conjunto.

El mantenimiento de estructuras de gobernabilidad propia de la integración negativa cuando la intención declarada es avanzar en la integración positiva, implica un gran peligro para las relaciones sociales al interior del mercado ampliado, pero también para las relaciones políticas. ¿Quiénes son los que se mueven libremente y aprovechan las ventajas que ofrecen los mercados ampliados o liberalizados? La respuesta es, seguramente, los actores económicos más poderosos. Al no contra balancear la ampliación del mercado con crecientes grados de institucionalidad que posibilite la gobernabilidad en el Mercosur, se están dejando de lado lecciones normativas muy importantes de Economía Política Internacional. Específicamente, se está poniendo en peligro la administración de las desigualdades -en el sentido amplio de la palabra- y de las asimetrías que el mercado inevitablemente profundiza, no ya afectando solamente a la gobernabilidad del Mercosur, sino también las posibilidades de democratización del proceso de integración.

Esto es más grave aún cuando se está en presencia de asimetrías de origen tan grandes como las que se observan en el Mercosur. Cuando uno compara las principales variables que caracterizan la geografía económica de nuestros países y la realidad social, es fácil hipotetizar que la ampliación de un mercado sin regulaciones y contrabalances institucionales contribuirá a profundizar los efectos de estas asimetrías estructurales e institucionales ya existentes.

A manera de conclusión

Las lecciones que se extraen de esta lectura normativa de la evolución del proceso de integración son bastante claras. En primer lugar, se puede afirmar que el cambio del modelo de baja institucionalización por otro de alta institucionalización es una condición necesaria para la profundización de la integración.

En segundo lugar, resulta evidente que la existencia de instituciones que contrabilancen el impacto del mercado ampliado son un paso indispensable hacia la gobernabilidad de la región y, eventualmente, hacia la democratización del proceso de integración.

Sin embargo, hay que recordar que lo que resulta evidente para algunos puede no serlo -es más, no lo es- para otros. Detrás de estas diferencias de apreciación está la cuestión de los lentes con los que se mira la realidad. También están las diversas perspectivas que son influenciadas por los niveles de análisis y los intereses políticos y económicos con bases predominantemente "nacionales".

La construcción de la región como espacio de integración presenta enormes desafíos. La primera condición necesaria para enfrentarlos exitosamente es conocer y definir apropiadamente los términos del inevitable conflicto entre lo nacional y lo regional en el proceso de integración, para así establecer una estrategia que permita construir una gobernabilidad regional con bases democráticas.

Considero que este seminario ha contribuido en esa dirección.