

El Mercosur. La geografía a la espera de actores

Schvarzer, Jorge

Jorge Schvarzer: Economista argentino, director del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración - CISEA, Buenos Aires.

La decisión de crear un área de integración económica para los cuatro países del Cono Sur del continente latinoamericano es una de las apuestas más significativas de la nueva etapa que atraviesa la región. El Mercosur plantea un desafío y, al mismo tiempo, ofrece nuevas posibilidades para el desarrollo económico, luego del extenso período de frustración de la «década perdida». Los convenios ya firmados por los gobiernos que lo integran han permitido recorrer los primeros pasos, pero no aseguran, todavía, su concreción. En rigor, más que una realidad, el Mercosur es una apuesta, una tarea abierta.

Para tener éxito, el Mercosur deberá recorrer un extenso camino. A lo largo de él, deberá superar los obstáculos que se le opongan, producto de intereses y visiones opuestas; de modo análogo, deberá superar ciertos arrebatos de entusiasmo infantil que tienden a suponer que cualquier deseo puede ser convertido en realidad. Los promotores de medidas utópicas son tan peligrosos como los opositores de este proyecto en el proceso de su consolidación. Aceptar las restricciones de la realidad implica asumir que se cosecharán resultados en la medida en que se acepten ciertas lógicas implícitas. Estas últimas incluyen la necesidad de recorrer lapsos mínimos de tiempo para que el fenómeno se consolide; saber aprovechar el espacio y sus condicionantes económicos y sociales; explotar las posibilidades del sistema productivo y, sobre todo, sus potencialidades; elaborar mecanismos adecuados y estimular la creación de actores adecuados par alcanzar esos objetivos. Estos cuatro aspectos, tan simples en su presentación formal, requieren una elaboración que detalle su importancia.

Las lógicas del tiempo

El Mercado Común del Cono Sur no se podrá construir de un sólo golpe. No hay decisión, ni tratado colectivo, que lleve por sí mismo al resultado esperado; cada medida efectiva será un paso en la dirección deseada pero en ningún caso permitirá recorrer todo el camino. El Mercosur requiere la adopción de normas concretas

pero exige, además, que se adapten los agentes económicos y las estructuras productivas. Ese proceso requiere lapsos más largos, distintos a aquellos que decide la voluntad política. Se trata de una cuestión similar a la que se planteó con la construcción de las economías nacionales en el siglo XIX, tanto en Europa como en América. En los casos exitosos la tarea demandó décadas. Es cierto que los gobiernos que se fijaron dichos objetivos encararon la tarea con energía, ya sea con medidas legales como con grandes obras de infraestructura; no es menos cierto que la respuesta del sistema demandó tiempo.

La construcción de ese sistema económico global unificado demandó más tiempo cuanto mayor era la economía (el mercado) a tratar. Los Estados Unidos, la mayor economía del planeta, necesitaron más de un siglo para unificar económicamente su territorio. Las condiciones de la técnica del siglo pasado no son las mismas que las actuales; las posibilidades brindadas por el progreso pueden acelerar los aspectos técnicos de ese proceso de integración pero no pueden abreviar del mismo modo todo lo que respecta a los condicionantes sociales. La acción de los agentes económicos tiene un ritmo fijado por criterios distintos que la mera voluntad de algunos individuos.

La experiencia vivida por la Comunidad Europea sugiere que todavía hoy los plazos necesarios se deben medir en décadas. El proceso de integración económica de las naciones europeas, el más grande y eficaz del siglo XX, demandó 35 años desde la firma de los acuerdos pioneros hasta la constitución de un Mercado Común; recién a partir del 1 de enero de 1993 se tiene un mercado único al que le falta, todavía, otras áreas de integración final, como la monetaria. En el curso de esa construcción política y social, se tropezó con enormes dificultades prácticas, con la necesidad de neutralizar la resistencia de sectores de interés (que con razón o sin ella se oponían) y de resolver innumerables cuestiones inesperadas que se planteaban en cada ocasión.

Conviene recordar que la mera definición de los socios de ese mercado fue un proceso tan difícil como complejo que exigió un período muy largo. Las primeras tratativas, en la década del 50, incluían a cerca de quince países y la cantidad de socios fue uno de los factores que no permitieron llegar a un acuerdo definitivo. El fracaso no fue total porque el proceso original de integración se quebró, dejando de un lado a seis países que iniciaron el Mercado Común hoy exitoso y, del otro, a los siete que formaron la Asociación Europea de Libre Comercio. La competencia objetiva entre ambos procesos llevó a la victoria del primero y a la lenta disolución del segundo, que no logró una eficacia semejante; con el paso del tiempo, varios miem-

bros de la Asociación (en especial Gran Bretaña, que la había liderado) se plantearon de nuevo la conveniencia de solicitar su incorporación a la Comunidad Europea.

En la América Latina no puede esperarse un ritmo mayor si se tiene en cuenta la historia reciente y sus perspectivas. La década del 80, signada por los problemas de la deuda y la crisis económica, constituyó el marco de las definiciones políticas que lanzaron y modelaron el proceso. La década del 90, atravesada por las dificultades de la recuperación y la incertidumbre sobre el futuro, será el período para tomar las decisiones prácticas que resultan necesarias para constituir el Mercosur. El impulso de esas acciones permitirá, si son efectivas, que recién en la primera década del siglo XXI se pueda verificar su éxito. Sólo un fracaso abierto, no deseado ni deseable, permitiría adelantar el balance final.

Esta perspectiva histórica es un modo de ver el proceso, y por esa vía, de permear el análisis para el corto plazo. Ella permite descartar las respuestas mágicas, las decisiones de una sola vez y para siempre, las urgencias que contrastan con los requerimientos de la sociedad. Pero tampoco es ingenua, y no supone que el camino será obligatorio, único, necesario, o suficiente; por el contrario, admite que habrá polémicas en torno a cada aspecto puntual y que el resultado final va a depender de las decisiones que se adopten en todas y cada una de dichas oportunidades. El juego continuo de intereses y de enfoques distintos va a crear alternativas diferentes en el curso del proceso de integración; impulsos y trabas actuarán en sentidos opuestos hasta encauzar el camino. La perspectiva de largo plazo no debe caer en esos aspectos para no perder de vista el rumbo global; tampoco debe suponer que el resultado será, inevitablemente, el éxito.

Los requisitos de la geografía

Un mercado común se materializa siempre al interior de un ámbito geográfico que forma el recipiente de toda estructura económica y social. A pesar del enorme desarrollo observado por los medios de transporte y comunicaciones, no se registra ninguna experiencia de integración económica que exceda los límites de un espacio unificado, en cuyo interior ocurren las principales transacciones de bienes y servicios. El costo del transporte (sea de bienes o de desplazamiento de personas) es un aspecto decisivo de las relaciones de intercambio; de allí surge la demanda objetiva de un espacio restringido.

Las dimensiones físicas del ámbito geográfico requerido para construir, un mercado han variado con la historia pero no han desaparecido. Ese espacio era relativamente reducido en el siglo XIX y eso permite explicar, entre otras variables, que la construcción de las naciones europeas se tradujese en las dimensiones actuales: distancias no mayores de mil kilómetros al interior de las fronteras, aunque alojando una población considerable (que le daba dimensiones de otro carácter al mercado). Las escasas excepciones a esa regla estuvieron constituidas por ciertos imperios, cuya dimensión aparecía en contraste con su escasa hegemonía interna. Sólo los Estados Unidos, durante la segunda mitad del siglo XIX, lograron constituir la primera nación que abarcaba una escala geográfica cualitativamente distinta. Su expansión hacia el Oeste, sumada a la conquista definitiva del Sur (con la guerra de Secesión) terminaron de consolidar un espacio de mayor magnitud; no por casualidad ese fenómeno se nutrió de sus coincidencias con el desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicaciones y transporte que surgieron en ese período.

La experiencia de la CE sugiere que esas nuevas tecnologías ofrecen la posibilidad de expandir el área geográfica pero no muestran perspectivas de superarla en el mediano plazo. La superficie y dimensión de la Comunidad es inferior a la ocupada por el territorio continental de EEUU y nada indica que se extienda mucho más aunque incorpore (dentro de años) a algunos de los países del Este. En ambos conjuntos se nota la incorporación de ciertas áreas no vinculadas geográficamente, pero éstas no alcanzan a formar una parte sustantiva del mercado. Los estados de Alaska y de Hawai están separados de la masa continental pero pertenecen a EEUU; su estrecha vinculación con la economía y la sociedad de dicha nación no impide que representen un porcentaje muy pequeño para el conjunto. Desde el punto de vista del mercado global, tienden a ser marginales y con una evolución que depende de otros factores dinámicos (como el petróleo en Alaska, el turismo en Hawai y ciertos requisitos estratégicos en ambos). La Comunidad Europea, por otra parte, ha establecido vínculos especiales con numerosas naciones del Africa (mediante los tratados de Lomé) pero todo indica que los mismos no resultaron suficientes para impulsar en dichos socios externos un dinamismo semejante al exhibido por el núcleo central.

Finalmente, conviene señalar que diversos experimentos tendientes a forjar economías nacionales unificadas en zonas que no se articulaban, mediante fronteras geográficas, han fracasado. El caso más conocido es el exhibido por Pakistán, que nació como una suerte de federación de dos regiones separadas por el territorio de la India, y terminó dividido en Pakistán y Bangladesh un par de décadas más tarde; fuertes presiones separatistas, de todo origen, explican esa ruptura que tiene, como

marco de referencia, ciertas dificultades para integrar economías separadas por la distancia. La experiencia similar de varias naciones árabes, que buscaron unificarse a partir de afinidades religiosas, culturales y políticas (pero sin las ventajas de una frontera común) ofrecen conclusiones semejantes.

En ese sentido, la estrategia del Mercosur ensaya unificar regiones que se conectan directamente, pero que se extienden sobre un área muy vasta. Las cuatro naciones firmantes del Tratado cubren 12 millones de kilómetros cuadrados, sin tener en cuenta las áreas marítimas y las zonas reclamadas sobre el continente antártico. Es cierto que, desde el punto de vista de la actividad económica, ese mercado resulta muy inferior al formado por otras grandes organizaciones existentes, pero no es menos cierto que la sola dimensión geográfica plantea un desafío que no puede desdeñarse.

La oportunidad misma del Mercosur puede explicarse por esa problemática. En décadas previas, su constitución no habría contado con facilidades semejantes debido a que las naciones que lo integran (en especial Brasil y la Argentina) estaban inmersas en el proceso de forjar la unificación económica al interior de sus fronteras. Las obras de infraestructura que se realizaron entonces permitieron ocupar, o integrar, zonas que todavía no formaban parte armónica del ámbito productivo y de intercambios de cada economía; la tarea no ha terminado (y cabe preguntarse qué significa «terminado» en el contexto de los continuos cambios de la tecnología y la sociedad) pero ya alcanzó un nivel que permite encarar una tarea distinta.

Los avances del Brasil hacia el interior de su porción del continente marcan todo un período de su historia. La erección de Brasilia como capital de la nación, las grandes obras de infraestructura básica (represas, caminos y otras) que fueron cubriendo el territorio, así como la puesta en explotación de yacimientos minerales y reservas boscosas, marcan un profundo cambio de la geografía económica de ese país durante los 30 últimos años. La crisis de los 80 obligó a suspender los ambiciosos proyectos adicionales, como la carretera marginal de la selva, que tendían a culminar ese diseño de integración física de todo el país.

Esos avances físicos no pueden separarse de una notable, y continua, migración humana hacia el sur; el desplazamiento de numerosos habitantes, que se suma al crecimiento demográfico natural de la región, ha llevado a poblar de modo intensivo los tres estados que ocupan la gran franja costera que une a Brasil con la Argentina y el Uruguay. La ocupación de las tierras, la formación de pueblos y ciudades, el desarrollo de actividades productivas de todo tipo, fue creando un espacio eco-

nómico prácticamente inexistente hasta el período de la segunda guerra mundial. En cierto modo, la frontera, entre el Brasil y sus dos vecinos del Sur era un trazado convencional que cruzaba un desierto económico y social. Hasta entonces, pequeños asentamientos y villas, esparcidas a lo largo de miles de kilómetros, eran las únicas avanzadas de economías que hasta entonces se concentraban en otras áreas y en el intercambio con otros mercados. Hoy, en cambio, en esas fronteras se registra el desplazamiento constante de personas y bienes que están en pleno proceso de integrarse, casi independientemente de lo que pueda decidirse en las sedes administrativas y de gobierno. La tesis de las «fronteras vivas» no hace más que dar forma a ese estado de cosas que se verifica en la experiencia social.

Una evolución semejante se vive del lado argentino donde una serie de políticas buscaba integrar la economía hacia el sur y, en menor medida, hacia el noroeste. Las intenciones de reforzar la explotación de la Patagonia, cuya energía resulta vital para la nación, y de poblar esa región casi desierta, motivaron enormes esfuerzos de inversión desde la década del cincuenta. Sucesivos gobiernos argentinos asumieron la tarea de realizar diversas obras de infraestructura, impulsar la explotación de petróleo, de carbón y de los yacimientos de hierro (Sierra Grande), crear una empresa especial (Hidronor) para llevar a cabo una serie de obras de hidroelectricidad, etc.; todos esos ejemplos de la decisión de una marcha masiva «hacia el sur y el frío» culminaron en el proyecto de traslado de la capital (propuesto por el ex-presidente Alfonsín y no por frustrado menos significativo). Por otro lado, la marcha hacia el noroeste, no tan enérgica pero sí estable, estuvo marcada por una serie de medidas entre las que se incluye las denominadas de promoción industrial que otorgaron enormes subsidios a quienes se desplazaran en esa dirección.

En contraste con esa estrategia, la región mesopotámica, frontera natural con el Uruguay y el Brasil, sólo comenzó a experimentar un cambio estructural a partir de las obras de las últimas dos décadas que permitieron conectarla con las regiones vecinas. En efecto, recién durante la década del 70 se logró contactar estrechamente a esa región con el resto de la Argentina a través de las tres cruces físicas del río Paraná: el túnel que une las ciudades de Santa Fe y Paraná y los grandes puentes de Zárate a Brazo Largo y de Resistencia a Corrientes. Casi simultáneamente, la Mesopotamia gozaba de las ventajas de nuevas conexiones hacia el Este, concretadas a través de las obras de conexión sobre el río Uruguay, que ofrecen la represa de Salto Grande y los grandes puentes de Gualaguaychú a Rivera y de Colón a Paysandú. Hasta entonces, un puente solitario atravesaba el Uruguay a la altura de la provincia de Corrientes, que fue inaugurado en 1947 por los presidentes de la Argentina y del Brasil como un símbolo de amistad; sin embargo, la inexistencia de cami-

nos pavimentados que conectaran ese puente con otras regiones lo relegó por mucho tiempo al rol de una obra aislada, que apenas vinculaba a los habitantes de las dos ciudades fronterizas. Hoy, la red de carreteras que converge de ambos lados del río, ofrece una interconexión impensable antes de que se construyeran las otras obras mencionadas.

Los puentes de la década del 80, que unen Posadas con Encarnación, Puerto Iguazú con Foz de Iguazú, y a ésta última con Puerto del Este, han terminado de unir las regiones antes separadas por el río Paraná y sus afluentes. La represa de Yacyretá, una vez terminada, agregará otro enlace físico entre la Argentina y Paraguay en el futuro cercano mientras se perfilan nuevos cruces sobre los diques proyectados sobre el Paraná (Corpus) y el Uruguay (Roncador y Garabí).

Si se tuviera que describir en pocas palabras la situación de la región hacia la segunda guerra mundial, se podría decir que ésta estaba formada por varias «islas» que no sólo no se conectaban entre sí sino que estaban separadas por grandes espacios vacíos, y trabas naturales, que dificultaban todo intercambio. La Argentina se volcaba hacia Buenos Aires, y desde allí se conectaba con el resto del mundo; Uruguay se volcaba hacia Montevideo, el Brasil hacia el eje formado por San Pablo y Río de Janeiro, mientras el Paraguay constituía un islote anclado y solitario en el interior del continente. Las comunicaciones entre cada una de esas regiones eran mínimas, difíciles y costosas. Hoy, en cambio, el largo proceso someramente descrito ha creado una nueva geografía que permite conexiones de intercambios que no eran imaginables previamente. Las conexiones terrestres han multiplicado los intercambios entre las áreas principales de cada país, pero también han creado nuevos ejes (sobre todo, de tipo «horizontal») entre regiones que anteriormente no poseían ninguna vinculación.

Los nuevos proyectos en marcha pueden agregar otros ejes de la integración. La Hidrovía será uno de ellos en la medida que permitirá la construcción de conexiones verticales a lo largo de los ríos de la cuenca del Plata. Pero es importante señalar que una parte decisiva de la integración física ya se ha construido. Las distancias geográficas se acortaron y se facilitaron al interior de ese vasto hinterland que cubre, aproximadamente, el área de la cuenca del Plata. No ocurre lo mismo, todavía, con las conexiones entre regiones extremas del Mercosur; las distancias desde el sur (la Patagonia) hacia el Nordeste brasileño, o hasta la Amazonia, son todavía tan grandes como difíciles o costosas. Pero aquel hinterland abarca una parte decisiva de la actividad productiva que se debe integrar; todo indica que, por razones que exceden el tema de la geografía, será el centro dinámico del proceso.

Las actividades de la integración

El Mercosur, como cualquier otro proyecto de integración, no puede basarse en la mera interconexión de las actividades productivas existentes. Su éxito requiere, como condición básica, que su presencia estimule la creación de nuevas actividades, que origine un proceso de desarrollo estable y autosostenido. Si bien la primera etapa plantea un desafío a las actividades ya existentes, su evolución práctica depende de que ese desafío se convierta en un estímulo a nuevas empresas. Por eso el Mercosur, como cualquier otro proyecto de integración, debe centrarse en el sector industrial y en las producciones agropecuarias más dinámicas para cumplir su cometido.

La posible exportación de los excedentes productivos de un país a sus socios constituirá una desviación de comercio (si esos excedentes eran exportados previamente a otras regiones), o un impulso de una sola vez (que termina cuando se agotan los excedentes). Esta afirmación es válida tanto para las actividades agropecuarias como para las industriales y ya fue verificada en la experiencia de la CE. Para que este proyecto tenga sentido, debe basarse en la creación de nuevas empresas y nuevas actividades en un mercado que se expande; de lo contrario, la integración estará condenada al fracaso.

El encadenamiento virtuoso del desarrollo esperado depende de esa perspectiva, la exploración de los nuevos mercados que se ofrecen a los empresarios (existentes o potenciales) de los países socios dará lugar a actividades, producciones y transacciones comerciales que, a su vez, motorizarán, vía sus demandas hacia otros sectores productivos, el crecimiento de cada economía. Ese proceso puede ser concentrador (si acumula los emprendimientos en las regiones más desarrolladas del Mercosur), o distribuidor (si ofrece alternativas para la creación de polos de actividad económica); análogamente, ese proceso puede impulsar una especialización creciente de cada economía (como advierten quienes hablan de una nueva distribución internacional del trabajo al interior del Mercosur), o bien la posibilidad de un desarrollo equilibrado y armónico.

Nada asegura que el proceso de integración desemboque en los resultados deseados y deseche las alternativas perversas a partir de un movimiento espontáneo, o de su mera inercia. Sólo si se lo encauza adecuadamente, con las señales y las medidas que corresponda, acomodadas periódicamente a los ciclos de la coyuntura, se podrá hacer converger deseos y objetivos. La CE enfrentó este desafío desde su origen y lo resolvió encauzando las políticas hacia el aliento a una especialización

por productos en el seno de una industria dinámica en toda el área de integración, combinado con un apoyo intenso a las regiones y actividades de menor desarrollo relativo. Los fondos otorgados al agro europeo y a regiones como el Sur de Italia constituyen un buen ejemplo de aquel modelo, que ha logrado una tendencia a la reducción de las desigualdades mediante acciones enérgicas en el medio de un crecimiento rápido y sólido.

La necesidad de una estrategia de ese tipo, frente a las condiciones bastante complejas que plantea el Mercosur por su heterogeneidad interna, contrasta con la escasa claridad al respecto. El Mercosur no será el resultado espontáneo de una serie de medidas exclusivamente macroeconómicas. Su operación exige el desarrollo organizado de mercados específicos y de actividades concretas, que deben ser orientadas en el sentido deseado. La CE resolvió esos problemas de modo pragmático, combinando medidas de regulación con estímulos a la competencia, mezclando subsidios estatales con exigencias de reestructuración de sectores productivos, graduando los cambios de normas de acuerdo a las condiciones de cada uno de los sectores afectados, desplazando responsabilidades de los Estados nacionales a la órbita comunitaria y priorizando en todos los casos el crecimiento autónomo sobre cualquier otro objetivo.

Explorar las actividades posibles y deseables durante el proceso de desarrollo en el Mercosur es una tarea cambiante y de largo aliento. Ella puede comenzar con las actividades que se visualizan actualmente, y proseguir con otras a medida que las primeras se consolidan. La Comunidad se inició con claros esfuerzos en el rubro del acero y siguió avanzando con otras hasta llegar a los acuerdos sobre el desarrollo conjunto de tecnologías más sofisticada. Pasaron lustros hasta que se llegó a acuerdos para la producción asociada de aviones de gran porte (desde el Concorde hasta el Airbus) y de programas específicos en los rubros nuclear y espacial (Eureka, etc.).

La combinación superpuesta de la estructura productiva del Mercosur con sus aspectos geográficos adelanta que el ámbito básico de la integración estará constituido por el gran eje territorial que enlaza a Buenos Aires con Río de Janeiro. Esa enorme franja de dos mil kilómetros de longitud contiene las tres cuartas partes de la producción industrial de la América del Sur, los centros neurálgicos del comercio, las finanzas y las decisiones políticas, así como las articulaciones con el mercado mundial. Esa región se presenta como la bisagra sobre la que puede girar el Mercosur, si sus potencialidades llegan a ser reconocidas como tal. En cierta forma, ella surge como un eslabón esencial para el proceso de integración, tal como lo fue

la zona industrial y minera del Rhur para la CE en sus primeros pasos: el área clave de producción compartida que sería el núcleo motor del fenómeno.

Las comparaciones se agotan allí. Dadas las diferencias de desarrollo relativo entre uno y otro caso, parece probable que el Mercosur pueda consolidarse a partir de actividades industriales clasificadas como «maduras» el mercado internacional, como la siderurgia, los derivados de petróleo incluyendo la petroquímica, la química fina, las máquinas herramientas, la rama agroalimenticia, etc. Cada una de estas ramas ofrece posibilidades que deben ser utilizadas para avanzar en el proceso de integración y que requieren, a su vez, formas concretas de armonización.

Pese a las claras dificultades concretas que se presentan en la práctica, la estrategia de armonización requiere, a su vez, políticas a distinto nivel de generalidad: harán falta políticas macro (que coordinen ciertas señales básicas de cada país, desde el tipo de cambio hasta los aranceles), así como políticas micro (que operen específicamente sobre el sector correspondiente, ya sea mediante normas, acuerdos u otros instrumentos adecuados). Esas exigencias plantean el problema de los actores de la integración, que es el último tema central de esta estrategia.

Mecanismos y actores de la integración

La integración exige una serie de decisiones que deben ser asumidas por agentes determinados, quienes serán los actores de la misma. En el primer momento, la integración surge como un objetivo político y económico, lanzado por los gobiernos respectivos. Pero su marcha exige que se incorporen nuevos sujetos, y nuevas expresiones de intereses particulares, al mismo tiempo que se redefine el rol de los propios actores gubernamentales.

La integración requiere la existencia de órganos estatales adecuados, tanto a nivel de cada país como del conjunto. Sin ellos, las decisiones son asumidas por funcionarios ocupados por otros objetivos, y otras demandas, que no pueden dedicar su tiempo a los problemas de la integración. Ya son numerosas las experiencias de medidas que afectan al proceso pero que son adoptadas en función de variables y objetivos diferentes. Por eso, la creación de una serie de organismos burocráticos destinados a atender los objetivos concretos demandados por la integración presenta un desafío muy particular en las condiciones de Estados débiles, y en proceso de contracción, que vive el Mercosur. Esos organismos, sin embargo, resultan indispensables para «representar» objetivamente los intereses de la integración (al igual que cualquier Secretaría de Industria tiende a representar los intereses indus-

triales y así sucesivamente). A estos organismos se deben sumar otros, instalados en cierto nivel «supranacional», que atiendan los intereses del conjunto y demanden la aplicación de las medidas necesarias.

Ese aparato de gobierno corre el riesgo, como es lógico, de convertirse en un mero apéndice burocrático, poco adecuado y costoso, pero es imprescindible para llevar a cabo la obra. Los famosos «burócratas de Bruselas», tan criticados por sus intervenciones en las medidas de la Comunidad, son actores decisivos de la misma. En rigor, su función los convierte en actores interesados en el proceso comunitario y, por eso, los análisis más objetivos les reconocen un rol necesario para el resultado buscado. Sus presuntos costos quedan absorbidos por los beneficios extra que se generan en el mediano plazo.

El equilibrio natural de este sistema no se encontrará a través de la reducción del aparato estatal sino mediante la consolidación simultánea de agentes privados, dinámicos y fuertes, interesados en la integración. La constitución de todo tipo de organismos de ese carácter debe ser un objetivo de la estrategia al efecto. Una extensa red de entidades privadas, ya sea en representación de intereses concretos (cámaras y agrupaciones profesionales o empresarias) o bien de acuerdos entre sectores semejantes (desde institutos de investigación hasta los dedicados al arte y a la tecnología) será una condición indispensable para el éxito del Mercosur. Esta red no puede ser creada por medidas de gobierno pero tampoco puede esperar todo de las respuestas espontáneas del sector privado. Una dosificación adecuada de medidas públicas y acciones privadas es el camino óptimo pero no el más seguro sin la existencia de observadores que ayuden a evaluar la situación en cada momento y a proponer los medios para encauzarla en esa dirección.

Los actores no se crean por decreto. Los intereses no se definen ni establecen por órdenes especiales. Pero esa tarea no puede quedar librada al azar en un desafío de la magnitud del Mercosur. La construcción de una red de organizaciones es un fenómeno social y, por lo tanto, político, que incidirá sobre la economía de la región y que ayudará a definir los resultados.

Conclusión

Si se asume el Mercosur como una obra en marcha, y no como una tarea terminada, se podrá aceptar que el proyecto demanda un lapso considerable de tiempo a lo largo del cual se van a consolidar los factores de la integración. Las restricciones provenientes de la geografía y la sociedad ya han cambiado lo suficiente como para

soportar el proyecto, a la inversa de lo que ocurría en los primeros ensayos de la década del 60 (la ALALC y después la ALADI, entre otros) que no parecían tomar en cuenta esos problemas. Los desafíos provenientes de la estructura productiva plantean, todavía, la necesidad de avanzar pensando en el crecimiento más que en el intercambio de los bienes existentes; a medida que se generen nuevos emprendimientos y nuevas actividades, orientadas hacia todo el Mercosur, se irá tejiendo la malla de actividades que van a consolidar, y legitimar, la integración.

Esa tarea requiere de actores, estatales y privados. Sólo mediante una serie de organismos ad hoc, que se relacionen y se influyan mutuamente, se podrá consolidar la marcha de este proceso de integración. Paradójicamente, no debe esperarse que los actores aparezcan espontáneamente (aunque sería bueno que ocurra) sino que ellos también deben ser un producto que ayude, a su vez, a producir la integración. Un balance del momento actual permitiría decir que existen posibilidades económicas, sociales y geográficas. En cambio faltan, todavía, muchos actores, mucha conciencia y muchas reglas para consolidar. En la medida en que esas fallas resulten superadas, se estará avanzando, efectivamente, en el camino de un Mercosur sólido, eficiente y que ofrezca el marco para la plena autorrealización de las sociedades que lo componen.