

Capítulo 15

El Mercosur mañana: *ni tudo bem* ni tiempo de funerales (1999)*

Dos cuestiones críticas en un año difícil

1999 ha sido un año económico complicado para el Mercosur y para sus países miembro. Por lo menos dos cuestiones centrales afloraron como críticas y difíciles de administrar. La primera ha sido de naturaleza económica: el hecho que a la caída de la actividad económica y del comercio recíproco se le sumara una significativa disparidad cambiaria, originada en la devaluación del Real. La segunda de naturaleza sistémica e institucional: el hecho que frente a las dificultades coyunturales en el plano económico, el Mercosur y sus instituciones no pudieran articular respuestas eficaces en el marco de sus reglas de juego.

En lo económico, la crisis del Sudeste Asiático y sus secuelas sobre el comercio y las finanzas internacionales, produjeron severos efectos en los países socios. Por primera vez desde 1991 las principales economías del área dejaron simultáneamente de crecer. En el primer semestre el comercio intra-Mercosur disminuyó un 30%, hecho sin precedentes desde su creación. La devaluación del Real, en enero de 1999, introdujo primero una expectativa y luego una realidad de pronunciada disparidad cambiaria entre los socios, reflejo de diferencias macroeconómicas. Hacia fines de agosto el Real se había devaluado un 26% con respecto al peso, alcanzando la paridad un punto similar al del momento del lanzamiento, en 1986, del Plan Austral. Ante ese cuadro, sectores empresarios argentinos comenzaron a visualizar al Mercosur como parte de sus problemas y no de sus soluciones. Temieron por sus exportaciones al Brasil y por una "invasión" de productos brasileiros en el mercado argentino. Si bien ese cuadro no se manifestó con la agudeza imaginada al principio, en ciertos sectores los efectos fueron más notorios.

En lo institucional, las dificultades económicas y su impacto en el comercio recíproco, pusieron de manifiesto notorias insuficiencias del Mercosur. Los mecanismos y las reglas de juego existentes no permitieron satisfa-

* Artículo publicado en Archivos del Presente, año 5, N° 17, 1999.

Sección Cuarta

cer demandas de acción requeridas por las circunstancias, particularmente en los sectores más afectados. Quedaron en evidencia vacíos normativos, imprecisiones de las reglas de juego y faltas de previsiones para encarar emergencias críticas.

El sistema evidenció falta de la flexibilidad necesaria para navegar en condiciones de volatilidad financiera y comercial. Las instituciones y las reglas de juego existentes no pudieron demostrar eficacia en la administración de los conflictos de percepciones y de intereses que se exteriorizaron desde el segundo semestre de 1998 y especialmente a partir de la devaluación del Real. La diplomacia presidencial –normalmente el último recurso en una institucionalidad eficaz– tuvo que ser utilizada para tratar de resolver cuestiones que no pudieron dilucidarse en instancias técnicas y políticas menos elevadas. La insuficiencia institucional ha sido tanto más alarmante si se tiene en cuenta que los problemas comerciales concretos que se plantearon, implicaron valores muy marginales en relación a los flujos comerciales bilaterales, afectando durante el primer semestre de 1999 sólo alrededor del 2% del total.

El costo resultante ha sido significativo en imagen y en credibilidad del Mercosur, tanto ante los ciudadanos, como ante inversores y terceros países. Incluso el impacto en tales planos ha sido superior a lo que las realidades sustentan. El Mercosur tiene dificultades, algunas de ellas serias, pero de ninguna manera ellas son necesariamente insolubles ni indican una situación imposible de superar, una crisis terminal. No parecen reflejar diferencias de concepciones que pudieran socavar la voluntad asociativa. Son más fallas de diseño que estratégicas de fondo. Si no se las niega, si se profundiza el diagnóstico de lo que no funciona adecuadamente, si se extraen con franqueza lecciones de lo ocurrido, las crisis recientes del Mercosur pueden contribuir a su fortalecimiento. Las razones profundas que han impulsado la alianza estratégica entre los dos socios principales, la Argentina y el Brasil, siguen en pie.

Los ejes del enfoque argentino tras la devaluación del Real

En la perspectiva argentina tres cuestiones concentraron la atención de las negociaciones tras la devaluación del Real. Ellas fueron: la de cómo tratar el impacto producido por las disparidades cambiarias; la de cómo resolver problemas puntuales causados por aumentos significativos de importaciones originarias en el Brasil, y la de cómo eliminar restricciones brasileras a las importaciones e incentivos a las exportaciones, incompatibles con el Mercosur. Con respecto a la última cuestión mencionada –que ocupó un lugar central en la agenda del Mercosur en 1998, como consecuencia de diversas

medidas adoptadas por el gobierno del Brasil—, se logró avanzar en 1999 por dos iniciativas argentinas. La primera fue la decisión de junio de 1998, en el sentido de iniciar un reclamo con motivo de las medidas comerciales restrictivas contenidas en el “Comunicado 37” anunciado en 1997 por el gobierno del Brasil. Por primera vez se recurrió al mecanismo arbitral del Protocolo de Brasilia de 1991. El fallo fue favorable a la tesis argentina y como resultado ha quedado claro que a partir del 1° de enero del 2000 ningún país del Mercosur podrá aplicar legítimamente restricciones no arancelarias al comercio recíproco. La segunda fue la aprobación en ocasión de la Cumbre de Asunción, en junio pasado, de un programa de facilitación de operaciones de comercio exterior —iniciativa argentina originalmente conocida con el nombre “Canal Mercosur”—, que debería permitir lograr en diciembre de este año, un marco normativo que asegure la fluidez de las operaciones, incluso concretando la completa eliminación de restricciones al comercio, tal como fuera previsto originalmente en el Tratado de Asunción.

Pero la situación crítica del Mercosur en 1999, ha estado directamente relacionada, en sus aspectos de comercio exterior, a las dos primeras cuestiones. Ambas están vinculadas a una pregunta central: ¿cómo conciliar pronunciadas disparidades cambiarias y macroeconómicas con el libre comercio irrestricto resultante de los compromisos asumidos en el Tratado de Asunción y perfeccionados con la finalización, en diciembre de 1998, del régimen de adecuación para los productos argentinos y brasileños?

A partir de la devaluación del Real quedó claro este dilema del Mercosur, resultante por un lado, que no se pudo cumplir con uno de los supuestos básicos de los compromisos asumidos en 1991, que era el de avanzar con la coordinación macroeconómica conjuntamente con la apertura gradual e irrestricta de los respectivos mercados, y por el otro lado, que no existió consenso para introducir mecanismos de escape que permitieran flexibilizar los compromisos de libre comercio asumidos frente a distintos tipos de situaciones de emergencia.

Ante el hecho de que era imposible alcanzar en el corto plazo niveles adecuados de coordinación de políticas cambiarias y macroeconómicas, y ante el hecho evidente de la disparidad cambiaria originada en la devaluación del Real, con realismo, la Argentina procuró a partir del 13 de enero de 1999 el consenso del Brasil y de los otros socios para aprobar medidas de escape, de carácter limitado y temporario, a fin de contemplar el impacto de devaluaciones pronunciadas sobre productos o grupos de productos. Si bien estas medidas permitirían contemplar situaciones puntuales planteadas o las que podrían aún plantearse como consecuencia de la devaluación del Real, su objetivo era de alcance general y tendía a cubrir hacia el futuro, un peligroso vacío en las reglas de juego del Mercosur.

Sección Cuarta

Antecedentes del debate sobre las “válvulas de escape”

La necesidad de “válvulas de escape” fue planteada por la Argentina antes y después de la devaluación del Real. Lo hizo ya en 1994, en Ouro Preto, cuando era evidente que a la finalización del período de transición no se había producido ningún avance significativo de coordinación macroeconómica. Además el 31 de diciembre de ese año, dejaban de ser aplicables las salvaguardias del anexo IV del Tratado de Asunción, que habían sido previstas sólo en función de situaciones puntuales que pudieran producirse como consecuencia del desarrollo del Programa de Liberación Comercial. A partir de allí existió en la materia un vacío legal ya que el sistema jurídico del Mercosur no preveía específicamente otro tipo de salvaguardias o mecanismos de escape.

También lo hizo en 1996 en ocasión de la Cumbre de Fortaleza, donde se presentó una propuesta formal de un régimen de salvaguardias del Mercosur. Además varios analistas en distintas oportunidades habíamos alertado sobre los riesgos de seguir avanzando sin un esfuerzo sistemático de coordinación macroeconómica y sin prever medidas de escape que permitieran administrar situaciones críticas.¹

En 1998 en ocasión del encuentro bilateral argentino-brasileño, a nivel ministerial, previo a la Cumbre de Usuahia, la Argentina volvió a plantear la necesidad de mecanismos de escape.

Inmediatamente después de la devaluación del Real, la cuestión fue nuevamente planteada por el ministro de Economía, Roque Fernández a su colega del Brasil. Asimismo en los encuentros bilaterales previos a la reunión presidencial de São José dos Campos, en el mes de febrero, la cuestión estuvo en el centro de los planteamientos argentinos. Luego en dos reuniones del Grupo Mercado Común la Argentina presentó una propuesta formal, inspirada en el artículo 107 del Tratado de Roma. Contó con el apoyo de Paraguay y de Uruguay. Se reiteró una propuesta perfeccionada en la reunión extraordinaria del Consejo del Mercosur, el 5 de agosto.

El gobierno del Brasil siempre sostuvo que las salvaguardias eran innecesarias e incompatibles con una unión aduanera. Nunca aceptó las propuestas argentinas ni efectuó contrapropuestas. En su criterio, una unión aduanera no puede contener este tipo de mecanismos, argumento que fue rebatido por los otros socios que citaron los claros precedentes de los mecanismos de escape que existieron en la Comunidad Europea, luego del

¹ Cf. Peña, Félix, “Plazos y objetivos en el Mercosur”, en *El Cronista*, octubre 28 de 1993, p. 22; “Hay que profundizar el Mercosur”, en *Clarín*, noviembre 24 de 1994, p. 23; y en especial, “Las prevenciones del Mercosur”, en *La Nación*, suplemento Comercio Exterior, agosto 19 de 1997, p. 3.

período de transición y hasta la creación de la unión monetaria. Nada en el artículo XXIV del GATT impide la adopción de este tipo de mecanismos. Son comunes en todo acuerdo comercial y de integración que no haya alcanzado la etapa de la unión monetaria.

Además, el Brasil argumentó: que los datos del comercio no confirmaban la temida "invasión" alegada por los empresarios argentinos; que los problemas puntuales se presentaban con respecto a los mismos productos que la Argentina había incorporado en el régimen de adecuación, y que reflejaban problemas estructurales de competitividad; que la Argentina se había beneficiado de la revaluación del Real en el período 1994-1999 y que ello había producido un cuadro persistentemente superavitario de la balanza comercial bilateral en su favor.

La Argentina a su vez argumentó: que si bien era cierto que en los meses siguientes a la devaluación las importaciones originadas en el Brasil habían caído (un 27% en los primeros ocho meses de 1999 con respecto a igual período del año anterior), sin embargo para un grupo reducido de productos –entre los cuales los calzados ocuparon un lugar destacado– el crecimiento de las importaciones había sido significativo (para unas 25 posiciones arancelarias el aumento en los primeros ocho meses del año alcanzó el 60%), no siendo ello explicable por razones de competitividad estructural, y que ante ese hecho era necesario adoptar medidas específicas que compensaran los efectos notorios de la devaluación; que dada la flotación del Real era necesario prever la posibilidad de un cuadro de mayor disparidad cambiaria; que si bien era cierto que la balanza comercial bilateral era favorable al país, desagregada por categorías de productos el cuadro cambiaba sistemáticamente a favor del Brasil en bienes de capital, insumos, partes automotrices y bienes de consumo final, y que ante la falta de respuestas sistémicas a este cuadro de situación, sumado al hecho de la asimetría en el tamaño de los mercados, ya se manifestaban primeras evidencias de desvío de inversión y de desplazamientos de líneas de producción. El argumento central era que si no se adoptaban medidas correctoras, por sus efectos en los precios relativos y en las decisiones de los inversores la devaluación terminaría produciendo un deterioro significativo del cuadro de ganancias mutuas, que es el sustento principal de un proceso de integración voluntario entre naciones soberanas.

Resultados limitados de una metodología

En el encuentro presidencial bilateral de São José dos Campos, en febrero pasado, el gobierno del Brasil sólo aceptó una metodología de seguimiento del comercio y de solución puntual de problemas, además de com-

Sección Cuarta

prometer el levantamiento de medidas comerciales restrictivas, y otras que favorecían sus exportaciones y que habían sido cuestionadas oportunamente por sus socios.

Se creó además un grupo de monitoreo integrado por los responsables de comercio exterior de los dos países a fin de recomendar soluciones para situaciones puntuales. Se realizaron hasta junio de 1999, tres reuniones. En la práctica fue un *grupo on-line*, ya que el contacto telefónico era casi diario. Se abordaron problemas sectoriales apremiantes, en comunicación con las entidades empresarias. Los sectores y productos que más concentraron la atención fueron el siderúrgico, calzado, papel, textiles, lácteos, arroz, porcinos y pollos. A su vez, los empresarios lograron acuerdos en la industria química y del plástico.

Los resultados del grupo fueron limitados. Permitió diálogo y confianza entre los funcionarios a cargo, que fue útil para aclarar perspectivas en sectores donde se habían puesto en marcha, incluso antes de la devaluación, mecanismos de defensa comercial (textiles, laminados, porcinos, pollos). Facilitó un primer acuerdo del papel y dos reuniones del sector calzado, una de ellas con los responsables de comercio exterior. Pero en vísperas del cambio de gabinete en el Brasil se discontinuó el funcionamiento del grupo, incluso en su variante telefónica, justo al complicarse en el mes de junio la situación en sectores sensibles, como textiles (donde se aplicaron las salvaguardias previstas en el Acuerdo de Textiles y Vestimentas de la OMC, solicitadas en octubre de 1998 para un grupo de productos), papel (incumplimiento de metas de exportación pactadas en un acuerdo empresario celebrado en abril) y calzado (crecimiento del 60% en los volúmenes de importaciones en los primeros seis meses del año con respecto a igual período del año anterior y falta de entendimiento entre las dos organizaciones empresarias sectoriales, Abicalzado y la Cámara de la Industria del Calzado).

La cuestión de la Resolución 70 de la ALADI

Tras la devaluación del Real los empresarios argentinos temieron una invasión de productos brasileiros. Demandaron inmediatas medidas compensatorias unilaterales. El gobierno argumentó que los compromisos jurídicos del Mercosur no lo permitían y que dada la primacía de los tratados sobre la legislación interna por imperio de la reforma constitucional de 1994, cualquier medida que no se compatibilizara con tales compromisos sería vulnerable. Planteó que se negociarían medidas de salvaguardia y acuerdos empresarios de restricciones voluntarias a las exportaciones. Si bien colaboraron con el grupo bilateral de monitoreo, confiando en la efectividad del mecanismo acordado por los presidentes, cámaras sectoriales solicita-

ron la aplicación de las salvaguardias de la Resolución 70 de la ALADI. Consideraron junto con especialistas como Elvio Baldinelli, Alejandro Mayoral, Alberto de las Carreras y el propio autor, que a falta de reglas propias la citada Resolución es aplicable al Mercosur.²

No era lo ideal pero sí el único instrumento posible. Hay sólidos argumentos jurídicos a su favor. El vínculo entre los ordenamientos jurídicos del Tratado de Asunción (Mercosur) y del Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI) es explícito y está fuera de toda duda. Incluso el Mercosur fue planteado originalmente ante el entonces GATT en el marco de la cláusula de habilitación que había legitimado la existencia del sistema de preferencias derivado de la ALADI.

La Resolución 70 en su último artículo establece claramente que es aplicable a cualquier acuerdo de alcance parcial que no contenga normas propias al respecto (por ejemplo el ACE 18 que formaliza las preferencias del Mercosur en la ALADI), salvo que explícitamente se excluyera tal posibilidad (el texto del artículo 13 dice que "el presente régimen ...tendrá carácter supletorio respecto de los acuerdos de alcance parcial en los que no se adopten normas específicas en materia de cláusulas de salvaguardia, salvo decisión en contrario de sus signatarios"). Ninguna norma del Mercosur explícitamente la excluyó. Quizás fue algo que no se tuvo en cuenta por los negociadores en Ouro Preto, cuando venció el período de aplicación de las salvaguardias incluidas en el Tratado de Asunción para el período de transición.

Nunca se dieron argumentos jurídicos sólidos en contra de tal interpretación. El único argumento serio pero discutible, es aquel que las cláusulas de salvaguardia previstas originalmente en el Tratado de Asunción vencieron en diciembre de 1994. De ahí se saltó a la conclusión de que implícitamente los socios habían excluido la posibilidad de nuevas medidas de salvaguardia. Sin embargo tal conclusión no resiste un análisis jurídico, ya que no contempla el hecho de que la Argentina nunca consintió tal interpretación y de que existe una norma explícita, la de la ALADI, que es jurídicamente válida en relación al propio ordenamiento normativo del Mercosur. En todo caso sería una cuestión controvertible, frente a la cual, el Mercosur contempla el recurso a una interpretación a través del mecanismo arbitral establecido en el Protocolo de Brasilia.

Ante un planteamiento concreto de una cámara sectorial, y examinada la cuestión en instancias técnicas y legales competentes, se consideró conveniente proponer reglamentar el eventual uso de la Resolución 70. De ahí

² Cf. Peña, Félix, "La institucionalización de la flexibilidad en el Mercosur: la cuestión de las salvaguardias", en *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, N° 20, págs. 473 y ss., 1999; y, "Salvaguardias en el Mercosur", en *La Nación*, suplemento Comercio Exterior, marzo 30 de 1999, p.3.

Sección Cuarta

la Resolución 911 del ministro de Economía, cuya preparación se inició en abril. Su objetivo fue aclarar el procedimiento para el ejercicio de un derecho existente por imperio de una norma derivada del Tratado Montevideo 1980 y válida también en el Mercosur. El de Asunción se vincula a él por el ACE 18. La Resolución 911 tuvo una validez general y no menciona al Mercosur. No generó ningún derecho nuevo. Se limitó a precisar la ventanilla de ingreso a su eventual ejercicio.

Si Brasil consideraba errónea la interpretación jurídica efectuada por la Argentina, al menos en su aplicabilidad al Mercosur, pudo recurrir al Protocolo de Brasilia o negociar reglas propias del Mercosur, o promover acuerdos empresarios eficaces. Al no seguir tales opciones, se dejó abierto el camino al reclamo empresario por la aplicación de las salvaguardias de la Resolución 70, lo que ocurrió concretamente en el calzado y el papel. Tal reclamo se sustentó en la carencia de mecanismos propios del Mercosur y en la ineficacia evidente de los acuerdos empresarios sectoriales, que según se afirmó, no podían concretarse pues no existía ningún mecanismo que impulsara a las partes a negociarlos, o una vez negociados, a cumplirlos.

Con la aprobación de la Resolución 911, en el Brasil se generó la imagen –incorrecta en nuestra opinión– de que la Argentina se inclinaba a una aplicación generalizada de salvaguardias. Sin embargo, siempre se señaló a los empresarios argentinos que, aunque pudiera ser válido, no era deseable el recurso a la Resolución 70. El objetivo ha sido siempre el negociar normas propias del Mercosur y acuerdos empresarios eficaces. Su efecto sería “matar” la Resolución 70 con reglas que respondieran a la pregunta legítima de los empresarios, sobre cómo conciliar –en un contexto de volatilidad económica internacional y de asimetría de dimensión económica–, la ausencia de mecanismos de escape, con elementos tan contradictorios como el principio del “arancel cero sin restricciones”, el de la supremacía de los Tratados, la ausencia de coordinación macroeconómica, la devaluación y flotación del Real.

Ante la reacción brasilera, el gobierno argentino tomó la decisión de reformar la Resolución 911 excluyendo a los países del Mercosur de los procedimientos establecidos para la utilización del mecanismo establecido por la Resolución 70 de la ALADI. Fue un gesto político claramente orientado a facilitar el tratamiento de la cuestión de fondo en la reunión extraordinaria del Consejo del Mercosur prevista para el 5 de agosto de 1999.

Las cuestiones centrales siguen en pie

Las reuniones extraordinarias del Grupo Mercado Común y del Consejo del Mercosur, celebradas en Montevideo los días 4 y 5 de agosto de

1999, permitieron constatar que los socios no podían lograr un acuerdo sobre cómo conciliar disparidades macroeconómicas y libre comercio irrestricto.

La principal virtud de la reunión ministerial de agosto, fue que no se ocultaron las disidencias. Se prefirió constatar y encarar abiertamente los problemas. Tres socios (Brasil, Paraguay y Uruguay) coincidieron en que no deberían utilizarse las salvaguardias de la ALADI. Tres socios (Argentina, Paraguay y Uruguay) coincidieron en que era necesario prever medidas de escape específicas del Mercosur para neutralizar los efectos de pronunciadas disparidades cambiarias. Los cuatro coincidieron en continuar examinando la cuestión del seguimiento de los flujos de comercio y su vinculación con la evolución de la coyuntura económica, y la de cómo abordar la coordinación macroeconómica. Dos grupos *ad hoc* comenzaron a tratar ambas cuestiones hacia fines de agosto, a fin de elevar recomendaciones al Grupo Mercado Común y eventualmente al Consejo.

Las cuestiones centrales afloradas con la crisis requieren respuesta por parte de los socios. Mientras no la tenga, el Mercosur tendrá dificultades en ser creíble por inversores y terceros países. No se las responde con retórica ni con lenguaje duro, pero sí con reglas de juego razonables y consensuadas, y con acuerdos empresarios sectoriales efectivos, al menos por el tiempo que dure la situación de caída de la actividad económica y del comercio exterior de los socios.

Las cuestiones centrales mencionadas no agotan la agenda de dificultades de diseño y de metodologías del Mercosur. Junto con las sectoriales aún pendientes (automotriz y azúcar), otras cuestiones relevantes tendrán que ser abordadas para lograr el perfeccionamiento de la unión aduanera, incluyendo el pleno funcionamiento del libre comercio irrestricto; para incorporar efectivamente los servicios y las compras gubernamentales, superando los enfoques poco eficaces utilizados hasta el presente; para encarar notorias insuficiencias institucionales y de reglas de juego, sin caer en tentaciones ni maximalistas ni juricistas, y para coordinar las negociaciones comerciales en la propia ALADI, en el ALCA, en la OMC y con la Unión Europea.

El Mercosur tiene futuro

La crisis de 1999 ha permitido tomar conciencia de las deficiencias del Mercosur. Ellas han sido potenciadas por un ambiente económico internacional que no ha sido favorable. Sin embargo, han permitido que una vez más se reitere el pleno apoyo político al proyecto común. No es el Mercosur como proyecto estratégico el que está cuestionado. El debate está cen-

Sección Cuarta

trado en el cómo del trabajo conjunto entre los socios y por lo tanto, en qué tipo de Mercosur tendremos en el futuro. Para quienes tienen que tomar decisiones de inversión en función del mercado ampliado prometido y para quienes tienen que negociar con el Mercosur, el resultado del debate es trascendente.

La del Mercosur no es por cierto una crisis terminal. Situaciones similares han existido y han sido superadas en el largo historial de la integración europea. No hay razones para preparar los funerales de una idea estratégica valiosa para los cuatro socios. Pero tampoco son tiempos de complacencias. El ignorar o el subestimar los problemas que enfrenta el Mercosur, no es el camino recomendable. El insistir en que todo está bien y que cuando las economías de los socios vuelvan a crecer –especialmente la del socio de mayor dimensión– todo habrá sido superado, puede conducir al efecto no deseado, sino del fracaso, al menos al de su inclusión en el museo de las irrelevancias, triste destino de muchos esfuerzos de integración económica en la historia latinoamericana.

El preparar una agenda de negociaciones entre los socios que permita dar un salto adelante en el objetivo común trazado en 1991 –que reconoce sus raíces en los acuerdos entre la Argentina y el Brasil de 1986–, es la opción más racional para encarar los desafíos de la primera década del nuevo siglo. Pero para ello se requiere de un debate franco, que trascienda el limitado plano gubernamental y aún empresario, a fin de profundizar aquellas percepciones recíprocas que existen y que, eventualmente, pudieran conducir a una erosión y aún a un fracaso no deseado del proyecto común. Tales percepciones tienen relación con los intereses y lealtades recíprocas de los socios, en particular en las relaciones con terceros países; con sus comportamientos unilaterales en el campo de las políticas de estímulo a la inversión y de las políticas comerciales restrictivas, y también, con la idea que sólo algunos de los socios pudieran no tener otras opciones válidas que no fuera el Mercosur, cualquiera que sea su alcance real y sus modalidades operativas.

En la Argentina se requiere también de un debate franco sobre las estrategias a seguir para el pleno aprovechamiento del mercado ampliado, incluyendo las demandas organizativas que un proceso como el del Mercosur plantea tanto a los gobiernos –nacional y provinciales–, a las empresas y sus instituciones, al conjunto de la sociedad civil. Sería un error serio concebir la participación en el Mercosur sólo como un medio de incrementar las exportaciones hacia el Brasil de bienes y servicios, sólo como un instrumento de su comercio exterior, sin claras implicancias políticas y, especialmente, en el plano de la política exterior. El Mercosur adquiere su pleno sentido en la perspectiva de una estrategia nacional orientada a competir y a negociar

a escala global, y a desarrollar un espacio de estabilidad, paz y democracia en toda la región.

Los desafíos de competitividad global y de negociaciones comerciales que enfrentarán los socios, deben conducirlos a redoblar la apuesta de integración en todos los planos, adoptando una estrategia más agresiva para la extroversión del Mercosur, así como para su profundización y ampliación, incluyendo la concreción de la incorporación plena de Chile, un socio natural del proyecto común.

El eje de la nueva agenda del Mercosur debería ser el esfuerzo conjunto de sus socios para competir y negociar en el mundo y en la región. Para ello es necesario pero no suficiente el desarrollo de una visión arquitectónica, es decir política, del proyecto estratégico común. Es preciso descender al plano de la ingeniería de negocios conjuntos, con políticas públicas orientadas a extrovertir la capacidad de producir bienes y de prestar servicios de las respectivas economías nacionales. Cuanto menos competitivos sean los cuatro socios en la economía global, mayor será la tentación de volcar productos y servicios en sus vecinos. Y más evidentes serían en tal caso las insuficiencias de un proyecto de integración económica, que al potenciar los efectos de las asimetrías de dimensión económica entre los socios –acentuados por disparidades cambiarias y de políticas macroeconómicas–, terminan erosionando la necesaria percepción de ganancias mutuas. Un Mercosur introvertido no responde a su concepción original, ni tiene futuro cierto.

En tal enfoque el Mercosur tendrá que revalorizar el mecanismo de los acuerdos o programas sectoriales para la exportación al mundo de bienes y de servicios. Visualizados como funcionales al objetivo estratégico de la extroversión de las economías nacionales, ellos pierden la connotación negativa de “comercio administrado” que tienen en el caso de estar sólo orientados al aprovechamiento de los mercados internos de los socios. Pueden ser poderosos instrumentos de la transformación productiva conjunta de los países socios. Los programas sectoriales de exportaciones que han comenzado a desarrollarse en la Argentina pueden ser, en tal sentido, un instrumento funcional a tal objetivo, en la medida que sean “mercosurizados”, aprovechando la experiencia brasilera de los programas especiales de exportación. En particular, las agencias de promoción y de financiamiento de exportaciones deberían transformarse en protagonistas centrales del enfoque institucional del Mercosur.

Con tal perspectiva resulta clara la interacción estrecha que deberá establecerse entre la estrategia de extroversión competitiva del Mercosur y su estrategia de negociaciones comerciales internacionales, sean ellas en la región, en el hemisferio, con Europa o a escala global. La falta de correla-



Sección Cuarta

ción entre ambas estrategias puede explicar los problemas encontrados en el intento de negociar juntos con México y con los Andinos.

Las negociaciones que se abrirán en noviembre de 1999 –en Seattle, en el ámbito de la OMC, en Bruselas con la Unión Europea, las que continuarán en Toronto en el marco del ALCA y las que deberán plasmar un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Andina–, deberían ser uno de los motores que renueven la vocación de los socios de proyectarse conjuntamente al mundo. Su objetivo en la perspectiva del Mercosur deberá ser la de abrir mercados para sus bienes y servicios, generando así mejores condiciones para competir con otros países y regiones, en la atracción hacia nuestras latitudes, de competidores globales con su capacidad de aportar conocimientos técnicos, y de facilitar el acceso a redes mundiales de producción y comercialización. ■