

## Capítulo 16

# Mercosur: análisis de una década y tendencias hacia el futuro (2001)\*

### Cuatro planos de una experiencia

La palabra Mercosur evoca, a la vez, una realidad regional, una idea estratégica, un proceso formal y sus instrumentos, y una imagen.

#### Realidad regional

Como realidad regional el Mercosur es multidimensional, ya que configura un subsistema internacional que abarca lo político, lo económico, lo cultural. Se expresa en percepciones y comportamientos gubernamentales, empresarios y de la sociedad civil; en flujos de comercio y de inversión; en redes de interacciones en muchos planos de la vida social. Se asienta sobre un espacio geográfico que se extiende a toda Sudamérica. En su núcleo duro, el Cono Sur, tiene una historia compartida, incluso de conflictos, que en su raíz profunda se remonta a la Península Ibérica.<sup>1</sup>

#### Idea estratégica

Como idea estratégica —explicitada políticamente por los presidentes Alfonsín y Sarney, y retomada luego por los fundadores y continuadores del Mercosur— implica privilegiar la lógica de la integración por la de la fragmentación, construyendo un espacio común de estabilidad y de democracia, compartiendo recursos y mercados, y compitiendo y negociando juntos en el escenario internacional. No es una idea abstracta. Tiene motiva-

---

\* Artículo presentado en el seminario internacional "O Continente Americano e o futuro das integrações regionais", Memorial da América Latina, São Paulo, Abril 4, 2001, y publicado en *Política Externa*, vol. 10, N° 1, 2001, y en *Kas Auslands-Informationen*, N° 6, 2001.

<sup>1</sup> Ver Jaguaribe, Helio, "Brasil-Argentina: Relações de conflito e cooperação", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 93-96, 1981, pág. 131 y ss.; Fraga, Rosendo, "Evolución histórica de los países del Mercosur", en *Mercosur: un atlas cultural, social y económico*, Ediciones Manrique Zago e Instituto Herbert Levy, Buenos Aires, 1996, pág. 91 y ss; Methol Ferré, Alberto, *Mercosur, América del Sur y América Latina*, ibídem, pág. 119 y ss.

#### Sección Cuarta

ciones y expresiones concretas, que no necesariamente son iguales en su intensidad y en sus prioridades, en cada circunstancia y en cada socio. Incluso dentro de cada país –sus distintos grupos sociales, sus sectores y regiones–, la idea de integración puede responder a motivaciones diferentes y no necesariamente conciliables.

En su momento inicial, en 1986, la idea estratégica tuvo mucho que ver con la necesidad de afirmar la restauración democrática. Luego aparecieron otros objetivos impulsores del trabajo conjunto, más vinculados con los procesos nacionales de transformación productiva y de apertura comercial, y con las negociaciones en el ámbito hemisférico. En algunos casos, el acento prioritario puede estar en la necesidad de ampliar la capacidad para negociar en el plano comercial, por ejemplo, con los Estados Unidos. En otros, puede estar en cambio, en garantizar el acceso a un mercado ampliado a fin de sustentar la transformación productiva, a través de una mayor capacidad para atraer inversiones y generar así, mayor bienestar en la población. No son objetivos excluyentes. Por el contrario, los distintos socios saben que en su relación estrecha, tales objetivos hacen al balance de intereses nacionales que permite construir un vínculo asociativo sólido.

Pero la experiencia indica que, en su dimensión estratégica, la idea de integración para ser sustentable en el tiempo, debe significar crear un entorno regional más favorable al logro de objetivos nacionales valiosos. No es entonces, una idea resultante de una hipotética racionalidad supranacional. Por el contrario, ella se desarrolla sobre la percepción de ventajas concretas para el interés nacional de cada uno de los socios. Es a partir de lo nacional que se llega a lo regional. No al revés.<sup>2</sup>

En su raíz cultural más profunda, es en función de la necesidad de afirmar la identidad nacional frente a las fuerzas centrífugas originadas en la globalización, que se plantea la estrategia de trabajar juntos, en forma sistemática y con vocación de permanencia. La idea estratégica no produce necesariamente un fenómeno irreversible. Si ello será así, sólo se sabrá con el transcurso del tiempo. Pero su rasgo distintivo, lo que la transforma en un fenómeno distinto al de, por ejemplo, las relaciones de buena vecindad entre naciones contiguas, es que lleva implícita una aspiración a la irreversibilidad. De allí que el pacto que formaliza el vínculo asociativo –en este caso el Tratado de Asunción– tenga un carácter permanente, no genera,

<sup>2</sup> Con respecto al interés nacional en el origen de la integración europea, ver Milward, Alan S. "The European Rescue of the Nation-State", University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1992; ver además el memorándum de Jean Monnet del 3 de mayo de 1950, en el diario *Le Monde*, del 9 de mayo de 1970. Este tema ha sido elaborado por Peña, Félix, "Previsibilidad y Eficacia: la integración voluntaria entre naciones soberanas", en *Encrucijadas*, Universidad de Buenos Aires, febrero de 2001, pág. 48 y ss.

por lo demás, una trayectoria lineal. Por el contrario, como lo demuestra la experiencia europea, ella implica un camino muchas veces sinuoso, incluso plagado de crisis y eventuales retrocesos. El error ha sido muchas veces el querer vender la idea de la integración, como una especie de autopista iluminada hacia el bienestar y el progreso sin fin.

### **Proceso formal y sus instrumentos**

Como proceso formal y sus instrumentos, el Mercosur implica desarrollar mecanismos, secuencias y ritmos para la puesta en común de mercados y de recursos, primero en el marco de una unión aduanera, luego de un mercado común; para sumar capacidades para las negociaciones comerciales internacionales; para lograr una concertación dinámica de los intereses nacionales, y para formular principios, criterios y reglas de juego comunes –formales e informales, incluidos sobreentendidos–, que tienen como finalidad pautar comportamientos de protagonistas gubernamentales y privados, así como el resolver las controversias comerciales. Consisten en un conjunto de señales a ciudadanos, inversores y terceros países, sobre qué se quiere lograr y en qué plazos, sobre el camino a recorrer para alcanzar los objetivos comunes. Muchas veces en la trayectoria del Mercosur, se ha perdido de vista este carácter de señales que tienen instrumentos y reglas de juego.

No son, ni podrán ser, instrumentos ni reglas de juego que sólo operan sobre el comercio de corto plazo. Para ello no era necesario crear algo tan complejo y ambicioso como es el Mercosur. Por el contrario, su legitimidad reposa en el objetivo de largo plazo, explícitamente definido para el vínculo asociativo: esto es, el desarrollo de un mercado común, tal como se lo define en el propio Tratado y asentado sobre la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los socios. Por ello sus resultados no pueden medirse sólo en términos de balanzas comerciales globales y coyunturales. Para tener un sentido que trascienda a una especie de “diplomacia mediática”, son o al menos deben ser, instrumentos y reglas de juego que puedan tener una incidencia real en decisiones de inversión y en estrategias empresarias en función del espacio ampliado –tanto de empresarios locales como extranjeros–, o en comportamientos negociadores de terceros países. Por ello su calidad y su eficacia, dependerán en gran medida, del grado de previsibilidad que ofrezcan a inversores y del horizonte de futuro que ofrezcan a los ciudadanos. Sus resultados más profundos deben ser medidos, entonces, en términos de su impacto en las inversiones generadas en cada uno de los socios, como consecuencia de la seguridad garantizada de acceso irrestricto al mercado integrado, y del tratamiento preferencial otorgado con respecto a bienes y servicios que provienen de terceros países.

#### Sección Cuarta

Cuanto más precarias sean las reglas de juego, menos efecto positivo tendrán en el comportamiento de las inversiones hacia los socios con mercados de menor dimensión relativa. La pregunta clave de un inversor, en la medida que proyecta operar en el espacio económico ampliado, será siempre sobre si efectivamente tiene el acceso irrestricto asegurado para sus bienes y eventualmente para sus servicios, a los doscientos millones de consumidores –y en tal caso, quién se lo garantiza– (dimensión libre comercio), y sobre las diferencias concretas que tiene, operar desde adentro o desde afuera del espacio económico ampliado (dimensión unión aduanera y mercado común). De la calidad y solidez de los argumentos reales que permitan responder a estas preguntas, dependerá en gran medida el comportamiento de los inversores y, por ende, la eficacia del proceso de integración para cada uno de los socios. Aquí reside en última instancia, la diferencia entre un proceso *rule-oriented*, con respecto a una alternativa que suele darse en la realidad, que es la de un proceso *power-oriented*, en el que las reglas quedan expuestas a la discrecionalidad unilateral de cada socio, según sea su dotación efectiva de recursos de poder relativo.

#### Imagen

Como imagen, el Mercosur es la resultante de su percepción por ciudadanos, inversores y terceros países. Implica la captación por estos destinatarios principales, de las señales emitidas por los gobiernos en el marco del proceso, y a través de sus instrumentos y reglas de juego. Es la traducción de tal captación en expectativas y comportamientos concretos. Cuanto más débiles, imprecisas y volátiles sean las señales –o peor sea su calidad– menos impacto tendrá en sus destinatarios, afectando entonces su eficacia, o sea los resultados esperados. Ello es claro en el caso de las inversiones que apuntan al mercado ampliado.

Por ende, la imagen no puede resultar sólo del pronunciamiento retórico, del discurso. En la medida que sean sustentables en las realidades de poder serán, por cierto, un elemento importante en el balizamiento de las intenciones gubernamentales. Pero el ojo clínico, especialmente el del inversor y el de los terceros países con quienes se pretende negociar, se detendrá en analizar la calidad de los compromisos asumidos; su solidez; su exigibilidad y potencial para penetrar en la realidad; su proyección y su sustento en el tiempo. Si no hay correlación entre los distintos instrumentos –por ejemplo, apertura irrestricta de los mercados y coordinación macroeconómica–, o si no hay respuesta satisfactoria a preguntas elementales –por ejemplo, a falta de avances en la coordinación macroeconómica, qué medidas adoptarán los socios si una disparidad cambiaria significativa distorsiona las competitividades relativas–, o cuanto más inciertas sean las perspectivas de alcanzar

una unión aduanera o un mercado común, los inversores que pudieran ser atraídos por el espacio ampliado prometido, dudarán en sus decisiones o invertirán en la economía de mayor dimensión relativa. Sería en su perspectiva, el comportamiento más racional. Y los terceros países percibirán las debilidades intrínsecas del supuesto bloque, y actuarán en consecuencia, por ejemplo, estimulando las potenciales fuerzas centrífugas entre los socios. También sería en su perspectiva, el comportamiento más racional.

### **Diez años de experiencia: progesos y retrocesos en cada plano**

#### **Realidad regional**

Es en el primer plano –el de la realidad regional– donde los progresos han sido más notorios en los últimos diez años. Lo indican el crecimiento del comercio recíproco y las inversiones efectuadas en función del espacio integrado. Difícil es precisar cuánto de estos avances se deben al proceso formal y a los instrumentos del Mercosur, y cuántos al hecho de la contigüidad geográfica entre países que se abrieron significativamente al comercio internacional. La pregunta sobre qué hubiera ocurrido con el comercio y las inversiones si el Mercosur como proceso no hubiera existido, es difícil de responder con precisión.

Pero lo cierto es que se ha pasado de una situación de baja interdependencia relativa medida por distintos indicadores, de comercio e inversión directa, pero también los que evidencian el grado de desarrollo de redes económicas y sociales transfronterizas, y los que señalan la voluntad de una defensa conjunta de la democracia –como se expresó en su momento, ante una crisis política en el Paraguay–, a una situación de interdependencia significativa, que torna difícil que lo que ocurra en uno de los países no afecte fuertemente la vida política y económica de los otros. No se ha alcanzado aún el nivel de interdependencia económica –incluso política–, que tenían los países europeos cuando en 1950 crearon la CEEA por el Tratado de París o cuando, en 1958, iniciaron el camino hacia lo que es hoy la Unión Europea. Ni el nivel de interdependencia económica existente en América del Norte, cuando en 1994 se formalizó el NAFTA.

Pero la sensación de “estar en el mismo bote”, la tienen hoy en el Mercosur, tanto los políticos como los ciudadanos y, en especial, quienes han invertido o colocado sus ahorros en la región. Se refleja incluso en el efecto contagio que produce en la economía de un socio, lo que ocurra en las economías de los otros. Especialmente si el que enfrenta problemas es uno de los socios de mayor dimensión. En materia de “riesgo país”, los mercados ya han quedado integrados. A pesar de los intentos de diferenciación que se manifiestan en situaciones críticas.

#### Sección Cuarta

No es fácil imaginar un retroceso en este plano, o sea un retorno a un nivel de interdependencia bajo. Lo que sí puede ocurrir son variaciones en el signo de la interdependencia regional. La experiencia de la propia región –antes del lanzamiento del Programa de Integración y Cooperación entre la Argentina y el Brasil, y posteriormente del Mercosur–, pero sobre todo la experiencia de otros subsistemas internacionales –como en el pasado, el europeo y en el presente, el de Medio Oriente–, indican que una situación de interdependencia creciente entre un grupo de países que comparten un mismo espacio geográfico, puede tener tanto un signo predominantemente conflictivo, como un signo predominantemente cooperativo. El valor económico y no sólo político, de pasar de una interdependencia predominantemente conflictiva a una interdependencia predominantemente cooperativa es muy alto, como lo demuestra la experiencia europea de los últimos cincuenta años, sobre todo cuando se la compara con la de los siglos que la precedieron. Nuevamente, no es algo que sólo pueda medirse en términos de flujos de comercio, ni de desarrollo de proyectos comunes de infraestructura física.

#### Idea estratégica

Es en el segundo plano –el de la idea estratégica–, donde se puede observar una mayor continuidad y consistencia del liderazgo político en el curso de los últimos 15 años de la región hoy denominada Mercosur. Ha sido quizás el principal aporte de la denominada diplomacia presidencial a la construcción del Mercosur, como un espacio de integración y de solidaridad entre sus socios. Se ha observado ello en los momentos fundacionales en 1986 y en 1990. Pero se ha observado, en especial, en los momentos de crisis, como por ejemplo, la automotriz de 1995, las del período recesivo de los años 1998-1999, e incluso muy recientemente, con motivo de las medidas excepcionales que ha debido adoptar la Argentina –como en el pasado lo fuera con respecto a medidas de naturaleza similar adoptadas por el Brasil–.

Un análisis detenido de tales momentos –que por razones obvias escapa al alcance espacial de estas reflexiones–, indicaría claramente que en todos los casos el liderazgo político ha privilegiado el sentido y la dirección estratégica, por sobre las circunstancias particulares de un momento o de un conflicto determinado. Sobresalen aquí dos rasgos esenciales del ejercicio del liderazgo presidencial: colocar la evaluación de cada situación específica, con visión de largo plazo, en el marco más amplio de los intereses convergentes en el plano estratégico regional y global, y reconocer que lo más valioso para el proyecto común, es la salud económica y política de cada uno de los socios (democracia, y crecimiento y estabilidad económica). Ello ha llevado al liderazgo político, a actuar con gran sentido de pru-

dencia ante el caso de un socio con dificultades serias, flexibilizando de ser necesario los compromisos asumidos, o adaptando los ritmos de avance en el desarrollo del proceso de integración económica.

Pero es también en este plano de la idea estratégica donde pueden observarse, más allá de los consensos en torno a planteamientos generales, distintas percepciones por parte de los socios, con respecto a cuáles son los énfasis privilegiados y con respecto a cuánto margen de maniobra tienen los otros socios para el desarrollo de sus respectivos intereses estratégicos. Por momentos, percepciones de eventuales deslealtades o de carencia de alternativas, o apreciaciones erróneas sobre la distribución real de costos y beneficios –por ejemplo, tener en cuenta solamente los saldos globales de la balanza comercial–, por parte de un socio u otro, han contribuido a enturbiar la sensación de que efectivamente exista una idea estratégica compartida o, al menos, compatible. Transmitidas a las respectivas opiniones públicas, a veces en el calor de una crisis, generan la consecuencia de estimular en ellas la cultura del conflicto por sobre la cultura de la cooperación. Aquí reside uno de los problemas que mayor atención requiere en el futuro, si es que se quiere consolidar la idea original del Mercosur.

El hecho de que a nivel del liderazgo político se observe una fuerte continuidad en el apoyo a la idea estratégica, sin embargo, no implica que en el plano de las políticas económicas nacionales se hayan extraído siempre las consecuencias de los compromisos asumidos a nivel regional. Por el contrario, la pérdida creciente de relevancia de las reuniones periódicas –que incluso dejaron de ser tales– de ministros de Economía y de presidentes de Bancos Centrales como mecanismo impulsor del Mercosur, podría estar poniendo de manifiesto la realidad de una brecha significativa entre las políticas económicas concretas de cada socio y la estrategia de construcción del Mercosur. Salvo en la etapa inicial, donde las reuniones semestrales de ministros de Economía y de presidentes de Bancos Centrales se constituyeron en una verdadera fuerza motora, lo cierto es que luego los ministros de Economía han aparecido como alejados o, eventualmente, poco interesados en intervenir directamente en el proceso de construcción del Mercosur. Sólo lo han hecho en momentos de crisis. Ello puede explicar, incluso, la evidente falta de avances en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, especialmente a partir de la Cumbre de Ouro Preto. Pero también puede contribuir a explicar, el deterioro creciente del Mercosur como proceso formal y el de sus instrumentos.

### **Proceso formal y sus instrumentos**

Es en el tercer plano –el del proceso formal y sus instrumentos– donde se puede observar un avance más errático y resultados limitados. Hubo un

#### Sección Cuarta

primer período donde pareció posible avanzar con rapidez, pero que terminó en una relativa parálisis, y en una crisis de efectividad y de eficacia de los instrumentos pactados. Es el del PICAB, que luego de dos primeros años de un funcionamiento acorde con “el libreto”, llegó en 1988 a un punto de estancamiento, en buena medida como consecuencia de la evolución política y económica de los dos protagonistas, la Argentina y el Brasil. La generalidad de los compromisos asumidos en el tratado bilateral de integración de 1988, recuerda más la praxis latinoamericana de “integración-ficción”, que un intento creíble de avanzar hacia un real mercado común.

Hubo un segundo período de fuerte impulso, que se inicia con la firma del Tratado de Asunción –en parte, gracias a un contexto internacional e interno favorable a este tipo de iniciativas en los dos socios de mayor dimensión económica y, en buena medida, gracias al carácter automático del proceso de liberación comercial, funcional por lo demás a los procesos de apertura comercial de la Argentina y del Brasil– y que se extiende hasta la crisis económica internacional y regional de los años 1998-1999.

Se abre entonces el tercer período –cuyas raíces quizás se encuentren en el propio diseño del Mercosur, en decisiones que se adoptaron o que dejaron de adoptarse en Ouro Preto (por ejemplo, en materia de restricciones no arancelarias y de salvaguardias), y en la falta de avances en materia de coordinación macroeconómica y en el plano sectorial–, y que se extiende hasta, al menos, el primer trimestre de 2001. Es un período en que se ponen de manifiesto deficiencias institucionales, baja calidad de las reglas de juego, y un debilitamiento creciente de las preferencias económicas y de las disciplinas colectivas, elementos que son esenciales en este tipo de proceso de integración voluntaria entre naciones soberanas.

#### Imagen

Es finalmente en el cuarto plano –el de la imagen que del Mercosur tienen ciudadanos, inversores y terceros países–, donde se observa una fuerte correlación con la evolución del proceso y de sus instrumentos. La imagen es muy positiva en los primeros dos años del PICAB y en la primera etapa del Mercosur. Alcanza un punto culminante en 1995, cuando se superan los efectos de la crisis del Tequila. Comienza a deteriorarse en el período 1998-1999 –en particular en el primer semestre de 1999– cuando se manifiesta con nitidez la falta de funcionalidad del proceso formal y sus instrumentos, con los problemas que se enfrentan en el plano del comercio recíproco y en el de las negociaciones comerciales internacionales, especialmente en el ámbito de la ALADI.

El Mercosur comienza a ser percibido entonces como parte de los problemas y no de las soluciones. Se multiplican los conflictos y las situaciones

de crisis. Se instala gradualmente la imagen –que subsiste hasta el presente– de un proceso estancado. Se entra en un círculo vicioso –que también se observó en el Grupo Andino tras un despegue exitoso–, de baja efectividad de las reglas de juego –no penetran en la realidad–; de reducida eficacia –no se logran los resultados previstos–; de pérdida de credibilidad –ciudadanos, inversores y terceros países, empiezan a dudar de que el proceso sea factible–, y finalmente, de disminución de su atractividad. Las dudas de Chile sobre si le conviene ser socio pleno del Mercosur, así como las fuerzas centrífugas que se observan en algunos de los socios y que llevan incluso a valorizar un eventual escenario de un “ALCA sin Mercosur”, deben ser examinadas en la perspectiva de esa pérdida de atractividad del Mercosur, tal como está en el primer trimestre de 2001.

En el Mercosur de este último período, parece observarse también la introducción incipiente –pero fuerte en algunos de los socios– del virus de la ilegitimidad social, en la medida que se empieza a dudar que el vínculo asociativo esté sustentado en un cuadro de ganancia-ganancia y por ende, que sea conveniente continuar con su desarrollo en la forma actual. La idea estratégica original no parece cuestionada. Pero sí se cuestionan cada vez más las características y alcances del proceso formal y sus instrumentos. Se escuchan con más frecuencia frases que pueden parecer exageradas, pero que indican la sensación que “el Mercosur está muerto” (al menos como instrumento estratégico para encarar las complejas negociaciones comerciales internacionales en el ALCA) o que “tal como está no sirve” (al menos como instrumento estratégico para atraer inversiones hacia todos los socios o para facilitar su transformación productiva con equidad social).

En tal contexto se puede observar, incluso, un problema de *marketing* de la realidad del Mercosur, cuando se abusa del concepto técnicamente cuestionable de una “unión aduanera imperfecta”. Ni en el caso del NAFTA –lejos aún de haber completado el área de libre comercio–, ni en el de la Comunidad Europea –que tardó mucho tiempo hasta perfeccionar su objetivo de un mercado común e, incluso de un mercado único–, puede encontrarse la calificación –por protagonistas y analistas calificados– de “imperfecta” de sus respectivas zonas de libre comercio, unión aduanera o mercado único. Lo que sí ha existido es una transición hacia una unión aduanera, idea conciliable con la normativa de la OMC.

Todo ello genera un cuadro de situación que afecta en parte al comercio recíproco, pero que sobre todo puede estar afectando la orientación de las inversiones dentro del espacio económico ampliado, como consecuencia de una disminución notoria del efecto de la previsibilidad en las reglas de juego sobre las decisiones y estrategias empresarias. Cuanto más se ponen en duda los objetivos del Mercosur –por ejemplo, abriendo un debate so-

#### Sección Cuarta

bre si se debe retroceder a una zona de libre comercio o si se debe profundizar la unión aduanera, como paso previo a un mercado común; o si se debe abrir una pausa en los compromisos adoptados, asumiendo que ello fuera legalmente posible—, más se puede estar alimentando un cuadro de incertidumbre y de precariedad, que afectará ineludiblemente las estrategias empresarias y la orientación de las inversiones que se proyecten en función del mercado ampliado.

Diez años después de su lanzamiento, el Mercosur como realidad regional y como idea estratégica, mantiene su fortaleza y su vigencia. Sin embargo, se observan dudas crecientes sobre su capacidad real de ser un instrumento para negociar en conjunto con terceros países, y sobre su eficacia para ser un instrumento de atracción de inversiones hacia todos los socios. Ello se debe a que como proceso e instrumentos y como imagen, el Mercosur presenta notorias deficiencias. Ha habido sin embargo, un efecto de aprendizaje acerca de cómo avanzar —o de cómo no avanzar— en un proceso de integración de esta naturaleza.

Se requiere ahora de un fuerte impulso político si se quiere superar el estancamiento del proceso formal y el deterioro de la imagen del Mercosur, y si se quiere lograr su adaptación a las nuevas realidades —internacionales e internas— que confrontan sus países socios. Es en este aspecto, donde las lecciones de la experiencia vivida deberían ser capitalizadas con provecho, a fin de evitar que el deterioro del proceso y de sus instrumentos, terminen contaminando la calidad y el signo de la interdependencia regional alcanzada, la que de todas formas continuará creciendo.

#### Tres preguntas centrales en torno a la experiencia acumulada

Sin perjuicio de otras, tres preguntas centrales surgen al revisar la experiencia de diez años del Mercosur.

Ellas son:

- ¿Qué lecciones pueden extraerse en cuanto a cuestiones esenciales de las metodologías de integración voluntaria entre naciones soberanas?;
- ¿Qué escenarios pueden plantearse en relación al futuro del Mercosur teniendo en cuenta, especialmente, las negociaciones del ALCA y con la Unión Europea?, y
- ¿Qué cuestiones pueden ser centrales para la construcción futura de un Mercosur funcional a los objetivos de cada socio, de consolidar la democracia y de acelerar la transformación productiva, en un marco de solidaridad social y de inserción competitiva en los mercados mundiales?

### Metodologías de integración

En relación a la primera pregunta, tres cuestiones esenciales de las metodologías de integración, merecen particular atención.<sup>3</sup> Son aquellas sobre las que deberían concentrarse los esfuerzos de reflexión y de acción por parte de protagonistas y analistas.

La primera es la de la eficacia, en términos de cómo lograr una aproximación más efectiva a los resultados imaginados originalmente, así como a los objetivos implícitos de construir una plataforma para mejor competir y mejor negociar en un mundo globalizado, preservando la identidad nacional de cada socio. Es una cuestión que cruza por la redefinición del diseño del proceso y de algunos de sus instrumentos y reglas de juego, a fin de acrecentar su potencial de efectividad, es decir de penetración en la realidad. Tiene relación directa con la cuestión de cómo desarrollar una concertación dinámica de los intereses nacionales en juego, a fin de lograr que instrumentos y reglas de juego se sustenten en un cuadro ganancia-ganancia, y que no sean percibidos como los propios de una situación de suma-cero.

La segunda es la de la credibilidad, en términos de percepción de inversores y de terceros países, sobre cuán en serio pueden tomar al Mercosur –como proceso y como conjunto de instrumentos– a la hora de adoptar decisiones de inversiones y de definir estrategias empresarias, y a la hora de considerarlo como interlocutor válido en las relaciones internacionales y para entablar negociaciones comerciales internacionales. La memoria colectiva en torno a la tradición latinoamericana a la “integración-ficción” (retórica que no penetra en la realidad; compromisos que se diluyen o que directamente no se cumplen), incide en la percepción que tienen ciudadanos, inversores y terceros países al evaluar los compromisos del Mercosur, tornándolos fuertemente sensibles a cualquier indicador de debilitamiento de la voluntad de alcanzar los objetivos y metas fijadas. La credibilidad será fuertemente dependiente de la eficacia y efectividad, de los instrumentos y reglas de juego.

La tercera cuestión es la de la legitimidad social, en términos de la percepción por la opinión pública de cada país, sobre cuán relevante es el Mercosur para atender sus necesidades, aspiraciones e intereses, o sea los problemas más críticos de sus respectivas agendas políticas, económicas y sociales internas. O en términos de cuál es la efectiva distribución de costos y de beneficios del proceso de integración entre los socios, en función de sus objetivos e intereses nacionales, sobre todo tomando en cuenta la pro-

<sup>3</sup> Ver un desarrollo de estas cuestiones en Peña, Félix, “Reglas de juego, instituciones e integración económica: reflexiones desde el Mercosur”, en *Archivos del Presente*, año 6, N° 22, Buenos Aires, octubre-noviembre-diciembre 2000, pág. 97 y ss.

#### Sección Cuarta

nunciada disparidad de dimensión económica existente. Ello lleva a plantear los costos de oportunidad del Mercosur, tal como está concebido e instrumentado, en relación a otras opciones de inserción económica internacional o de otras modalidades posibles para el proceso de integración económica. En la práctica, es la cuestión que está subyacente en el cada vez más acentuado debate que se observa en algunos de los socios, entre el Mercosur como proceso e instrumentos, y el ALCA u otras variantes imaginables para una relación especial y preferencial con los Estados Unidos. Sólo en la medida que ello sea tenido en cuenta, podrá comprenderse el alcance y el sentido de este debate. Sólo un Mercosur que como proceso y conjuntos de instrumentos, vuelva a ser atractivo, podrá ser valorizado no como una opción, pero sí como un camino ineludible a la hora de negociar un ALCA –cualesquiera que sean sus variantes– satisfactorio para todos los intereses nacionales en juego. De la legitimidad social dependerán, en última instancia, la sustentabilidad, la eficacia y la efectividad del proceso formal de integración económica, de sus instrumentos y de sus reglas de juego.

La experiencia acumulada, está indicando sobre la necesidad política de atender prioritariamente las cuestiones de eficacia, credibilidad y legitimidad, en un proceso de integración voluntaria entre naciones soberanas que no aspiran a dejar de serlo. Ello no se logra sin afinar los mecanismos de concertación, que permitan en forma dinámica preservar la reciprocidad de intereses nacionales como sustento del vínculo asociativo, a la vez que lograr reglas de juego que puedan efectivamente cumplirse. Implica conciliar una buena dosis de seguridad jurídica y de previsibilidad, con la suficiente flexibilidad para encarar los cambios de circunstancias internas e internacionales. Implica un fuerte liderazgo político y la necesaria participación de la sociedad civil en la definición de los intereses nacionales en juego en torno al proyecto común. Es un tipo de proceso que debe alimentarse continuamente con impulsos e iniciativas que puedan penetrar en la realidad. La mayor responsabilidad la tienen, en tal sentido, los países con recursos de poder suficientes para ejercer un liderazgo. De lo contrario, un proceso de este tipo pierde dinamismo y termina estancándose. Las experiencias europea y la del viejo Grupo Andino, de una forma u otra, así lo demuestran.

#### Escenarios posibles

En relación a la segunda pregunta, se observan al menos tres tendencias en cuanto a los escenarios futuros del Mercosur. Es posible imaginar incluso, combinaciones de los distintos escenarios.

- a) La irrelevancia

La primera –posible y algo probable– es la tendencia a un continuo deterioro del proceso, de sus instrumentos y de su imagen, deslizándose gradualmente hacia una creciente irrelevancia con respecto a la agenda de cuestiones críticas de todos o de algunos de los socios. Sería el escenario de lo que se podría denominar la “aladificación” del Mercosur: continua existiendo como proceso, pero sus compromisos se diluyen y pierden efectividad en la perspectiva de ciudadanos, inversores y terceros países. Deja de incidir significativamente en sus expectativas y en sus comportamientos. En tal escenario, el Mercosur seguiría existiendo incluso como proceso formal, pero relegado –junto con tantas otras experiencias de integración latinoamericana–, en una especie de museo de lo irrelevante.<sup>4</sup> Nadie más se ocupa de él. Es un escenario que puede ser disfuncional a los objetivos de una región de interdependencia de signo cooperativo, no sólo en el actual espacio del Mercosur, sino también en el sudamericano. Terminaría erosionando la idea estratégica original.

**b) La dilución**

La segunda –posible y también relativamente probable– es la tendencia hacia su dilución en el contexto más amplio e indeferenciado de una eventual integración hemisférica en el ALCA, en cualquiera de sus variantes. Puede ser un escenario que coexista con el anterior. Podría resultar de un Mercosur transformado –de hecho o de derecho– en una especie de zona de libre comercio. El arancel externo común quedaría diluido, especialmente en su elemento principal que es el de la disciplina común en materia de política arancelaria. Cada país se insertaría entonces como individualidad, en una gran zona de libre comercio hemisférica. El Mercosur como región económica subsistiría. Pero el proceso y sus instrumentos serían superados por los asumidos en el plano hemisférico. Este escenario a su vez, podría resultar de la actual negociación del ALCA o de su transformación en una red de acuerdos de libre comercio, que en el plano hemisférico tendría como epicentro económico a los Estados Unidos. Sus actuales miembros, podrían eventualmente, como lo ha hecho México y como proyecta hacerlo Chile, negociar acuerdos de libre comercio con la Unión Europea. Sus efectos sobre el signo de la interdependencia sudamericana son difíciles de predecir. Pero podrían ser, eventualmente, similares a los del escenario de la irrelevancia. También erosionaría la idea estratégica original.

**c) La consolidación**

La tercera –posible y aún probable– es la tendencia a la renovación y consolidación del proceso Mercosur y de sus instrumentos, como un sub-

<sup>4</sup> Ver al respecto, Peña, Félix, “Reglas de juego e instituciones en el Mercosur”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, N° 14, Santa Fé, 1997, pág. 395 y ss.

#### Sección Cuarta

sistema regional e institucionalizado, con una dimensión crecientemente sudamericana. Es el escenario que sigue gozando de la preferencia oficial de los gobiernos y que se relaciona positivamente con los objetivos planteados en la pasada Cumbre Sudamericana de Brasilia. Sería el escenario de un Mercosur "en serio", con preferencias, disciplinas y reglas de juego que efectivamente se cumplan, y que contemplen los intereses de todos los socios. En tal caso, el Mercosur como proceso e instrumento, significaría compromisos superiores a los que se asumirían en el ALCA, y mantendría su potencial para concretar, a la vez, negociaciones de libre comercio con la Unión Europea. Contribuiría fuertemente a la legitimidad social de las negociaciones comerciales hemisférica y transatlántica. Sería el escenario consistente con la idea estratégica original que condujo al PICAB y luego al proceso del Mercosur.

#### La construcción futura

En relación a la tercera pregunta, se plantean las cuestiones que con- vendría introducir en una agenda de renovación y consolidación del Mercosur, como proceso y conjunto de instrumentos y de reglas de juego, funcionales a los objetivos de cada socio de crear un entorno regional favorable a sus respectivos esfuerzos de afirmación democrática, modernización económica, cohesión social e inserción competitiva en un mundo globalizado. Es el escenario originalmente imaginado para el Mercosur y, en mi opinión, continua siendo el escenario a privilegiar en la perspectiva de los intereses nacionales de cada país socio. Es el escenario que más puede contribuir al desarrollo de la estabilidad política y de la democracia, en el espacio sudamericano.

#### Los frentes de acción prioritarios para un Mercosur posible y deseable

Diez años de experiencia arrojan luz sobre cómo encarar el cuadro de situación que caracteriza al Mercosur al inicio del 2001 y sobre cómo asegurar su futuro desarrollo. Iluminan el camino hacia la construcción futura de la alianza estratégica entre la Argentina y el Brasil. Como ha señalado con razón el historiador uruguayo Alberto Methol Ferré,<sup>5</sup> el Mercosur ha sido el fruto de tal alianza bilateral. Ella sigue siendo su columna vertebral.

<sup>5</sup> Ver Methol Ferré, Alberto, "Significado del Mercosur en el contexto internacional y latinoamericano", en *Mercosur: una historia común para la integración*, Dirección y compilación de Gregorio Recondo, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 2000, vol. 2, pág. 215 y ss.

*Mercosur: análisis de una década y tendencias hacia el futuro (2001)*

Los resultados positivos no necesitan ser recordados. Se tradujeron en más comercio e inversiones, y en una imagen que por momentos fue muy atractiva. Han generado una realidad regional de interdependencia recíproca –en lo positivo y en lo negativo–, difícilmente reversible cualquiera que sea la suerte futura del proceso formal de integración económica. Echar por la borda lo mucho avanzado o retroceder en los objetivos estratégicos, sería frustrar a muchos inversores que tomaron en serio las señales gubernamentales plasmadas a partir del Tratado de Asunción, en el sentido de poder acceder a más de doscientos millones de consumidores. Afectaría derechos adquiridos por los inversores en función de compromisos formales de los socios y, en particular, afectaría la credibilidad internacional de los cuatro países.

En cambio, como se ha sostenido antes, es necesario reconocer que el Mercosur, como proceso formal de integración, está atravesando un período de incertidumbre, incluso de estancamiento. Como consecuencia de ello el proyecto está perdiendo credibilidad, atractivo y eficacia. Podría incluso perder legitimidad ante la opinión pública. Ello disminuye su potencial para atraer inversiones, y afecta su capacidad de ser una plataforma útil para competir y negociar en el mundo. Es una situación que, de prolongarse, no le conviene a ninguno de los socios, especialmente a los de menor dimensión económica. Se tornarían en irrelevantes o se diluirían en los compromisos que se asumirían en el ALCA, en cualquiera de sus variantes imaginables. Ello podría conducir a una acentuación de las tendencias a la fragmentación que se observan en el espacio regional sudamericano. Desde un punto de vista político y estratégico, no parece conveniente incluso para los Estados Unidos, a la luz de las dificultades crecientes que se observan con respecto a la estabilidad política de algunos de los países sudamericanos.

En vísperas de complejas negociaciones en el ALCA y con la Unión Europea, y eventualmente en la OMC, un Mercosur “en serio”, con una combinación acertada entre flexibilidad y previsibilidad, con pocas reglas de juego de calidad e instituciones que las protejan, sigue siendo la mejor opción que tienen los cuatro socios, para navegar el exigente mundo de la globalización, de grandes bloques regionales, y de la fuerte volatilidad financiera y de las ventajas competitivas. Bien concebido, puede producir un efecto disciplina, especialmente en el plano de las políticas macroeconómicas, como en las comerciales externas y en las sectoriales, tanto entre los socios como en su interior. Tal efecto disciplina ha sido una de las principales contribuciones de la integración europea, al desarrollo de un espacio de estabilidad, democracia y modernización económica, a partir del núcleo duro franco-alemán y de su ampliación desde los años 70 a los países del Mediterráneo, primero y luego, a los del Este Europeo. A pesar de los

#### Sección Cuarta

residuos proteccionistas –comunes a la mayoría de los países industrializados–, ha contribuido fuertemente a la apertura comercial y a la competitividad de las economías europeas.

A fin de asegurar la tendencia hacia un escenario de consolidación del Mercosur como proceso formal y mejorar sustancialmente su imagen, la experiencia vivida en los últimos diez años, indica sobre la conveniencia de concentrarse en trabajar rápido en cuatro frentes de acción prioritarios. Ellos deberían encararse no tanto en la perspectiva de categorías tradicionales de zonas de libre comercio, de unión aduanera o de mercado común. Una sana heterodoxia facilitaría la reflexión, el debate, la acción y la necesaria negociación. De lo que se trata es de cómo enhebrar una red densa de instrumentos y reglas de juego, que faciliten a su vez, el desarrollo de redes sociales y de cadenas productivas que permitan mejor competir y mejor negociar a escala global. La idea de integración-red, instalada entre otros por Manuel Castells,<sup>6</sup> como marco para estimular y facilitar el trabajo en red de todos los protagonistas sociales del espacio común, es la que mejor se adapta al momento actual del Mercosur y a la inserción de sus socios en el mundo. Es la que más se ajusta a la necesidad que tienen los socios de enhebrar alianzas múltiples en el plano de sus relaciones comerciales internacionales, no exclusivas ni excluyentes, pero conciliables entre sí.

#### La articulación de intereses nacionales

El primero de tales frentes de acción prioritarios, es el de los métodos para articular los respectivos intereses nacionales, en un contexto de fuerte volatilidad interna e internacional. Implica perfeccionar los mecanismos para adoptar decisiones que coloquen los intereses y realidades de cada socio, en la perspectiva más amplia de los objetivos estratégicos comunes.

Implica institucionalizar la flexibilidad de las reglas de juego, tanto en relación al comercio recíproco –por ejemplo, válvulas de escape que prevean situaciones de emergencia, dentro de límites y de procedimientos estrictos, preferentemente en el marco de acuerdos o programas sectoriales de competitividad y de exportación–, como en relación a la política comercial externa –incluyendo un arancel externo común, adaptado transitoriamente a situaciones particulares de sectores y de países–, atendiendo las circunstancias de cada socio y, a la vez, preservando un grado razonable de previsibilidad para los inversores. Obviamente su negociación debería efectuarse tomando en cuenta los efectos potenciales sobre el comercio y

<sup>6</sup>Ver Castells, Manuel, *End of Millenium*, Blackwell Publisher, Oxford 1998, especialmente pág. 330 a 334, y bibliografía allí citada. Ver también la cuestión desarrollada por Dupas, Gilberto, en *Economía Global e Exclusão Social*, São Paulo 1999 Paz e Terra, especialmente pág. 39 a 66.

sobre las inversiones. Pero la amplitud y la ambigüedad del artículo XXIV del GATT-1994 –así como la de las experiencias concretas acumuladas en su ámbito–, abren un espacio suficiente para una sana heterodoxia –no contradictoria con la racionalidad económica–, especialmente en el manejo flexible de la cuestión del arancel externo común, en la transición hacia un territorio aduanero unificado. Ello facilitaría incluso, la incorporación de Chile como miembro pleno del Mercosur, lo que aumentaría drásticamente su credibilidad y su imagen externa. Durante un período de transición –contemplado en las reglas de la OMC– lo esencial sería asegurar las disciplinas colectivas en las políticas arancelarias externas, hasta tanto el arancel externo común alcance su pleno desarrollo. Ello implica que las eventuales disparidades arancelarias externas, respondan a reglas comunes para sus modificaciones y de procesos automáticos para su convergencia.

Pero implica, por sobre todo, un gran esfuerzo de reflexión y de acción en el interior de cada uno de los socios, sobre sus verdaderos intereses nacionales en materia de inserción competitiva a escala regional y a escala global. Ello supone además superar deficiencias notorias que se observan en algunos casos, en cuanto a la forma de articular los intereses sectoriales y regionales dentro de cada país. En este plano parece recomendable que los socios se comprometan a institucionalizar el funcionamiento de sus respectivas Secciones Nacionales del Grupo Mercado Común, a fin de lograr un grado mayor de coordinación intra-gubernamental a la hora de definir los intereses nacionales en el Mercosur, logrando a la vez una mayor participación de la sociedad civil en sus distintas expresiones. Ello permitiría consolidar al grupo de Coordinadores Nacionales del GMC, como el eje operativo de la estructura institucional, siguiendo los lineamientos del COREPER, verdadero núcleo duro de la institucionalidad europea. Ese colegiado podría tener en su ámbito, una gerencia técnica, elegida por concurso y con contrato por período limitado, que facilitaría la tarea de preparar desde el punto de vista técnico, las decisiones a adoptar por consenso por los socios, tanto en el plano de la profundización del Mercosur como de la ampliación de los mercados en el marco de las negociaciones comerciales externas. Supone estimular el trabajo en red de todos los organismos gubernamentales con competencias en las cuestiones de interés común, por ejemplo, en materia de promoción de exportaciones, de controles sanitarios, de impuestos y de aduanas, de defensa comercial y de la competencia, de desarrollo científico y tecnológico. Supone, asimismo, impulsar el trabajo en red de las organizaciones empresarias de cúpula y sectoriales, así como otras expresiones institucionales de la sociedad civil, de la vida académica y cultural, del plano político y sindical, de los movimientos de defensa de los consumidores y del medio ambiente.

## Sección Cuarta

### La profundización de la preferencia Mercosur

El segundo, es el de la profundización de la preferencia Mercosur. Ello implica no sólo perfeccionar el espacio de libre comercio –plagado aún de deficiencias innecesarias–, sino que también extender efectivamente la preferencia a los servicios y a las compras gubernamentales. En éste plano se requiere la audacia reclamada por el presidente Fernando Henrique Cardoso cuando puso en posesión al canciller Celso Lafer. El norte debe ser claro: extender a todos los bienes y servicios el concepto de mercado interno. Los plazos pueden y deben ser realistas. Pero mercados y ciudadanos necesitan saber con claridad cuál es la verdadera dirección a la que apunta el Mercosur. Hoy el horizonte está desdibujado, confuso. Tal confusión se acentúa por la falta de transparencia en las reglas de juego. Es difícil saber cuáles están efectivamente vigentes en cada país e incluso es difícil el acceso al complejo de acuerdos, decisiones, resoluciones y directivas, por parte de quienes no integran los elencos gubernamentales especializados. Sería conveniente que todos los protagonistas de la sociedad civil, pudieran tener un acceso fácil al verdadero cuadro de situación en materia de compromisos jurídicos del Mercosur, a través de Internet. Ésta debería ser una tarea prioritaria de la actual Secretaría Administrativa, cuyo sitio sólo enuncia hoy los títulos de los respectivos compromisos. La confusión jurídica existente en torno al denominado acuerdo automotriz es sólo un ejemplo de lo señalado.

### El desarrollo de disciplinas colectivas

El tercero, es el del desarrollo de disciplinas colectivas en el campo de las políticas macroeconómicas, de las políticas comerciales externas, y de las negociaciones con terceros países y con bloques económicos. En este plano cabe reconocer que los resultados hasta el presente han sido pobres. No se trata de llegar ya al paraíso. Se trata sí de acordar un mínimo de reglas de juego que tornen creíble, ante inversores y terceros países, la vocación de los socios de trabajar juntos. Se precisa convencerlos con hechos, que efectivamente los cuatro socios, y en especial la Argentina y el Brasil, están dispuestos a aceptar la vigencia efectiva de un mínimo de disciplinas colectivas, que restrinjan su natural propensión a adoptar medidas unilaterales fuera de los compromisos asumidos, y que incluso pueden tener como efecto el restringir de hecho, el prometido acceso irrestricto a sus respectivos mercados, o el distorsionar artificialmente las condiciones de competitividad relativa en el espacio económico integrado. Es un plano cuya sustentabilidad, cruza por un esfuerzo significativo en la articulación de las estructuras productivas –muy superior al logrado hasta el presente–, especialmente en los sectores de mayor sensibilidad para cada uno de los

socios. La idea de integración de cadenas productivas, en torno a foros de competitividad y programas sectoriales de exportación, merece hoy una atención prioritaria de gobiernos y de empresarios. Poner a su servicio un Fonplata renovado, en las líneas de la experiencia del Fondo Europeo de Inversiones, puede ser un paso fuerte hacia la mayor participación de las pequeñas y medianas empresas en la integración regional, y a su articulación en redes de alcance regional orientadas a competir en el mundo. Complementaría la idea central de la Cumbre Sudamericana de Brasilia, de articular redes de integración física, del transporte, de la logística y de las cadenas de distribución, de la energía y las telecomunicaciones, en torno a grandes ejes vertebrales de integración.

#### **La administración de conflictos comerciales**

El cuarto, es el de la administración de los naturales conflictos comerciales. No se requieren complejas estructuras institucionales. Se requiere utilizar plenamente la actual estructura intergubernamental, especialmente fortaleciendo el funcionamiento real de la Comisión de Comercio y del Grupo Mercado Común. Ello implica desarrollar los mecanismos nacionales de administración de las cuestiones comerciales vinculadas con el Mercosur. Supone además perfeccionar los mecanismos de solución de controversia existentes (Protocolos de Brasilia y de Ouro Preto), con ideas simples de concretar (grupos de expertos independientes a nivel de la Comisión de Comercio; listas transparentes y estables de expertos y árbitros; selección cruzadas de los árbitros) y asumiendo cada país la noción de un proceso orientado por pocas reglas que efectivamente se cumplan (*rule-oriented process*). La creación de algunos servicios comunes –compuestos por técnicos contratados–, por ejemplo, en materia de defensa de la competencia y de defensa comercial, contribuiría también a mejorar la eficiencia institucional del Mercosur.

#### **A modo de conclusión**

Puede concluirse sosteniendo que en el marco de la idea estratégica original, ninguno de los problemas existentes en el Mercosur como proceso formal de integración, escapa a soluciones razonables. Ello es así, en la medida que haya voluntad de negociar, de construir realmente un espacio común y de preservar la reciprocidad de intereses, que es la única que puede sustentar el vínculo asociativo y su legitimidad social.

Se requiere para ello de un fuerte liderazgo político colectivo, de imaginación técnica y de la participación creativa de la sociedad civil. Lo que sí parece claro, es que en tiempos de fuertes turbulencias, un Mercosur sin



#### **Sección Cuarta**

impulso ni iniciativas –en una especie de “piloto automático”–, no sirve. Es más, puede fácilmente estrellarse.

Un Mercosur consolidado no es contradictorio con la idea del ALCA. Por el contrario, puede ser condición necesaria para el éxito de una real negociación hemisférica y, sobre todo, para su legitimidad social en los países socios. Sin el Mercosur, la idea de libre comercio hemisférico quedaría más fácilmente expuesta a fuertes cuestionamientos sociales. ■