

DOCUMENTO 3

MARZO DE 2006

QUINCE AÑOS DE MERCOSUR

Introducción

Para la mayoría de los países de América Latina, la integración económica fue y es un instrumento privilegiado de su inserción regional y global. Esta, a su vez, es un componente esencial de la estrategia de desarrollo.

No obstante, desde su inicio, el proceso de integración regional y sus distintos movimientos alternaron períodos de impulso y estancamiento, de expectativa y frustración. También sufrieron sucesivas mutaciones que llevaron desde el intento comercial y multilateral de la ALALC y la experiencia inicial del Grupo Andino —fuertemente asociada a una política de planificación de la economía— a la complejidad y pluralidad de los acuerdos subregionales, el sistema de acuerdos de alcance parcial de la ALADI y las numerosas iniciativas, independientes de las instituciones centrales del proceso, que buscan aportar opciones de integración y cooperación en sectores o áreas específicas.

Los procesos de integración en América Latina generaron una profusa retórica que desafía las evidencias y sigue alimentando estrategias y acciones despegadas de la realidad, que contribuyen a mantener una perjudicial dicotomía entre la capacidad declarativa y la capacidad de asumir compromisos y llevar adelante programas efectivos entre los países de la región. El realismo, la flexibilidad y la aproximación entre lo declarado y lo realizado permiten alcanzar resultados relevantes, pero frecuentemente no tienen el suficiente brillo político para motivar a nuestros gobernantes.

Los programas de integración muy dilatados resultaron intrascendentes o, en la mayoría de los casos, no pudieron sostenerse. La formación de la zona de libre comercio de la ALALC, las sucesivas mutaciones del Grupo Andino y los cronogramas de decisiones del Mercosur son algunos casos ilustrativos.

Los compromisos “pesados” sobre armonización o coordinación de instrumentos y políticas han resultado de muy difícil cumplimiento. Los programas de perfeccionamiento de las uniones aduaneras de la CAN y del Mercosur son casos típicos pero no los únicos.

Es necesario tener en cuenta la incidencia de las negociaciones y acuerdos multilaterales sobre las negociaciones y acuerdos regionales. Las obligaciones asumidas por los países de la región en el GATT, el Consejo de Cooperación Aduanera y, luego, en la OMC y la OMA presionaron hacia la adopción de medidas de armonización y modernización de los instrumentos de comercio exterior en la región. Los avances y estancamientos en las

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

negociaciones multilaterales incidieron e inciden en las negociaciones sobre comercio, tanto dentro de la región como con terceros países.

La integración comercial y el libre comercio dentro de la región son insuficientes como respuesta a las necesidades de los países que la integran. La inserción activa y eficiente de la región en la economía global requiere actuar sobre los diversos factores determinantes de la competitividad y de la formación, desarrollo y explotación de ventajas comparativas dinámicas. Las transformaciones en la estructura productiva de los países, el desarrollo de la oferta de bienes y servicios competitivos, la mejora de la infraestructura física y los servicios básicos, la inversión, el empleo de calidad y el fortalecimiento de gestión empresarial tienen que estar en el núcleo de los proyectos de integración.

Las estrategias de desarrollo e inserción externa no han sido suficientes para resolver los problemas sociales de la mayoría de los países de la región. El incremento de la pobreza y la exclusión social, los conflictos sociales y sus efectos sobre la estabilidad política e institucional crean una suerte de círculo vicioso que frena el desarrollo social y económico. Si miramos hacia atrás podemos constatar que la región fue perdiendo terreno en el mundo. Por otra parte, Chile y México —los países que menos se han comprometido en la región y que se han proyectado con mayor decisión e intensidad hacia los mercados de los países desarrollados— aparecen como exitosos en sus experiencias de inserción internacional.

El Mercosur fue percibido en sus inicios como un proceso destinado a seguir un camino diferente al resto de los movimientos de integración latinoamericana. Los vínculos preexistentes entre los cuatro socios, el fuerte respaldo político, las expectativas sociales y económicas, y los rápidos incrementos en el comercio recíproco indujeron a los actores a pensar en un proceso capaz de alcanzar sus objetivos instrumentales sobre la base de compromisos sustentables.

Esta percepción se fundaba, en primer lugar, en la presencia de un enfoque integral del mercado regional, que incorporaba el tratamiento de los temas relacionados con el desarrollo competitivo de la producción y comercialización de bienes y servicios y la obtención de ventajas comparativas dinámicas, asociado al acceso al mercado regional. En segundo lugar, se fundaba en la proyección externa del Mercosur mediante la política comercial común, en una coyuntura en la que los Estados partes buscaban, con distinta intensidad y tiempos, la apertura de sus economías. Este aspecto reforzaba el papel del Mercosur como instrumento fundamental de las estrategias de inserción externa y desarrollo.

Quizás en esa oportunidad se subestimó el peso que tendrían en el desarrollo del Mercosur las asimetrías entre sus socios, y también la intensidad de los cambios en las políticas y conductas nacionales. Después de quince años, el Mercosur muestra los mismos síntomas de estancamiento, distancia entre los compromisos asumidos y las actitudes de los países miembros, y pérdida de credibilidad que afectaron a otros procesos de integración regional.

Los criterios para apreciar los resultados

La integración es siempre un fenómeno político, aunque esté restringida a la formación y regulación de un mercado ampliado. La formación de uniones aduaneras o zonas de

libre comercio tiene obvias repercusiones económicas y sociales en los países involucrados, e implican transferir a la gestión colectiva decisiones sobre el manejo de la regulación del comercio exterior. Por estas razones, solo puede prosperar en la medida que existan intereses compartidos y convergentes entre los países que participan, y solo es sustentable en la medida que es percibida por las sociedades como un instrumento eficaz para la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

En el caso del Mercosur, además, se puede observar un proceso de aproximación política entre los Estados partes y la formación de una identidad regional que está más allá de los avances y fluctuaciones en la constitución y funcionamiento del mercado ampliado.

La integración no puede ser vista como un instrumento acotado exclusivamente a incidir en las relaciones entre los países que se integran, sino como un instrumento para alcanzar *mejores condiciones de inserción en la economía global*. Debemos integrarnos para competir y no para protegernos del resto del mundo. La práctica del regionalismo abierto permitirá fortalecer la promoción y defensa de los intereses regionales en el sistema multilateral, negociar en forma conjunta y proyectar las ventajas comparativas dinámicas que se adquieran en la región, a la economía global. La asociación entre la producción de bienes y servicios, el intercambio intrarregional y la inserción de la región y los países que la integran en la economía global, deben estar siempre presentes en los proyectos de integración. No hay comercio sin producción competitiva y no habrá desarrollo sin una inserción activa en la economía global.

La integración tiene que incidir en el tratamiento y solución de los problemas que más preocupan a las sociedades y los gobiernos. La pobreza y la exclusión social, el desempleo, las pautas de distribución del ingreso, la insuficiencia de la inversión, la debilidad de la gestión empresarial, la vulnerabilidad de las economías son los aspectos que presiden estas preocupaciones. Para los países, la integración será eficiente en la medida que genere oportunidades de inversión, mayor actividad económica con aumento de empleo e ingreso y cree condiciones para transformaciones en la estructura de producción y en la estructura empresarial que permitan competir en la economía global. Puesto de otra manera: que genere, en términos sustentables, empleo e ingresos y recursos para la aplicación de las políticas sociales.

Las decisiones de los países no pueden ser entendidas de otra forma que como expresiones de voluntad que generan compromisos exigibles. Los actores sociales y económicos y, en general, los ciudadanos, no pueden estar obligados a interpretar permanentemente las decisiones de sus gobiernos y a tratar de determinar cuáles van a ser cumplidas y cuáles no. Debemos establecer claramente la premisa de que aquellos compromisos, sustantivos o procesales, que tienen todos los elementos necesarios para su cumplimiento son exigibles y fueron aceptados por los gobiernos con la intención de darles cumplimiento. Los apartamientos son responsabilidad, individual o colectiva, de los gobiernos, que genera la pérdida de credibilidad y la fragilidad jurídica del proceso de integración.

Por la razón anterior es importante determinar el alcance y significado de los objetivos instrumentales del Mercosur.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

Finalmente, es necesario distinguir entre el Mercosur y las relaciones bilaterales propias de la vecindad entre los países que lo forman. El Mercosur fue y es un instrumento que permite administrar una parte de las mencionadas relaciones, pero estas tienen sus características propias y una permanencia que trasciende al Mercosur. Aun si desapareciera el Mercosur, los actuales Estados partes van a mantener vínculos políticos, sociales y económicos intensos. Determinados aspectos de estas relaciones amplias y complejas pueden tener un tratamiento alternativo, bilateral o en las instancias del Mercosur. Esta consideración es relevante, ya que implica aceptar una masa crítica de relaciones entre los países que se va a mantener independientemente de cambios en el alcance y profundidad que los países le den a su integración a través del Mercosur.

Los objetivos del Mercosur

Los objetivos básicos del Mercosur surgen del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto y de las decisiones adoptadas a partir del año 2000, que ratifican su vigencia a pesar de los incumplimientos procesales y sustantivos.

A partir de Ouro Preto y de las decisiones complementarias, el esquema de integración de las economías se compone de seis elementos: a) la formación de una zona de libre comercio, mediante la aplicación de un programa de liberación automático, gradual, lineal y universal, con dos excepciones: los bienes del sector automotriz y el azúcar; b) el arancel externo común; c) la armonización de legislaciones aduaneras y la realización de negociaciones conjuntas con terceros países; d) la coordinación macroeconómica; e) los tratamientos a las inversiones; y f) los acuerdos sectoriales. Las decisiones sobre el “relanzamiento del Mercosur” adoptadas a mediados del año 2000 confirman estos objetivos.

Existe una vinculación lógica obvia entre los elementos que configuran el esquema económico —el libre acceso a los mercados, el AEC y los demás instrumentos de una política comercial común—, la coordinación macroeconómica y los acuerdos sectoriales. *En tal sentido, las exigencias de cumplimiento deben mantener un mínimo equilibrio.* Varios ejemplos pueden plantearse, aunque basta con mencionar uno: para algunos de los países miembros, la aplicación del AEC y sus excepciones, o las limitaciones a la libertad de negociación comercial hacia afuera del bloque, son costos que solo se justifican si existe acceso libre e irrestricto a los mercados de los socios. Los aspectos institucionales se tratan en una etapa posterior.

A partir del año 2000 se introduce con mucha timidez un tema que no estaba presente en el Tratado de Asunción: el tratamiento de las asimetrías. Ignorar las asimetrías existentes entre los Estados partes es una de las carencias mayores del Tratado de Asunción, que incidió además en el funcionamiento y los resultados del Mercosur, especialmente a partir de la crisis del año 1998.

Los resultados alcanzados y la situación actual

El Mercosur alcanzó a constituir una zona de libre comercio, afectada operativamente por diversas medidas aplicadas por los Estados partes, complementada por un arancel

externo común también con excepciones y perforaciones. En materia de normas de regulación del comercio los avances son muy limitados y no se alcanzaron resultados efectivos en materia de coordinación macroeconómica, tratamiento de inversiones y acuerdos sectoriales. Las negociaciones conjuntas tampoco aportaron hasta ahora resultados significativos.

Sin perjuicio de ello, el Mercosur contribuyó a fortalecer los vínculos políticos entre los Estados partes y generó un sentimiento de identidad subregional que arraigó rápidamente en la población de los países socios. Si bien los cuestionamientos sobre los resultados económicos y comerciales provocaron un retroceso en los mencionados aspectos, estos todavía subsisten y constituyen un activo para proyectar una recuperación del Mercosur como instrumento de inserción regional y global.

El Mercosur constituyó un facilitador importante del proceso de apertura de las economías durante la primera mitad de la década de los noventa y facilitó la aceptación de los ajustes de estructura productiva generados tanto por la aplicación del programa de liberación como por la reducción de los aranceles para terceros países.

Hasta 1998, el Mercosur registró un incremento altamente significativo del comercio entre sus Estados partes, sustentado en la apertura y dinamismo de los mercados, y en el alineamiento cambiario. Sin embargo, aun en ese ambiente expansivo ya se insinuaron dos problemas. Por una parte, los Estados partes debieron adaptar el contenido y ajustar los plazos, probablemente excesivamente optimistas, de programas críticos para el perfeccionamiento de la unión aduanera y el mercado común, pero sin modificar los objetivos y la visión oficial del proceso. Por otra, mientras el comportamiento del comercio hacia adentro del bloque era auspicioso, no sucedía lo mismo hacia afuera.

A fines de 1998, una recesión de intensidad variable y prolongada en los mercados de la región tuvo como resultado una caída sustancial del comercio, en medio de conflictos sociales, políticos y económicos de intensidad pocas veces vista en nuestros países.¹ Para entonces, la toma de decisiones en el Mercosur estaba estancada y los avances posteriores fueron parciales y limitados.

Hoy el Mercosur es un proceso estancado, con múltiples incumplimientos y con divergencias entre los socios, manifiestas o subyacentes, sobre la propia esencia del proceso. Se deterioró la credibilidad de los operadores económicos y los actores sociales, y se corre el riesgo de estabilizarse en un nivel inferior al que tenía cinco años atrás y muy lejano al de las expectativas depositadas en el Tratado de Asunción. Las negociaciones con terceros muestran la falta de disposición de Argentina y Brasil a abrir sus mercados. Lo más grave de ese panorama es la dificultad de los Estados partes para definir, explícitamente y sobre la base de su real capacidad de compromiso, los objetivos y las metas del proceso, y para abordar con sentido común y espíritu asociativo las diversas situaciones que están planteadas en materia de libre acceso a los mercados y de atracción de inversiones.

¹ Si bien los cuatro países experimentaron recesión y crisis, estas alcanzaron una magnitud extrema en Argentina y Uruguay, entre el 2001 y el 2002.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

Las causas

Las causas del estancamiento son múltiples y trascienden a la recesión que afectó a la región durante los últimos años. De ellas debemos destacar cuatro.

Un exceso de optimismo en la definición de objetivos, plazos y programas

La definición de los objetivos instrumentales y los plazos para alcanzarlos pudo haber sido excesivamente optimista. En algunos componentes críticos —como es la coordinación macroeconómica— no pudo avanzarse más allá de decisiones procesales que no se cumplieron. La postergación de decisiones, prolongación de plazos y la falta de ejecución de programas, más allá de sus efectos directos reales sobre la marcha del proceso, contribuyen a la pérdida de credibilidad y a los sentimientos de frustración.

Cambios en los enfoques y políticas nacionales de los Estados partes

Los enfoques de los países sobre su participación en el Mercosur y la expresión de sus intereses nacionales comenzaron a diferenciarse rápidamente entre sí y con los objetivos y compromisos asumidos en el Mercosur. Ya en 1994, en la negociación del Protocolo de Ouro Preto, Argentina planteó la posibilidad de limitar el esquema comercial a una zona de libre comercio, apuntando a una negociación comercial con los Estados Unidos. Con la recesión y la caída del intercambio a partir de 1998, las diferencias se acentuaron y los países adoptaron medidas unilaterales para proteger y promover la producción y las inversiones.

La política económica argentina cambió sustancialmente a partir del 2002. Las tendencias proteccionistas resurgieron, la sensibilidad sectorial aumentó y la atención de los problemas sociales, con ópticas de corto plazo, se constituyó en la gran prioridad del gobierno. Elementos de este cambio fueron la aplicación de gravámenes a la exportación como medida para incidir en los precios y el abastecimiento del mercado interno, nuevos incentivos a las inversiones y medidas restrictivas a las importaciones. La reindustrialización y la búsqueda de equilibrios cuantitativos globales y sectoriales en el comercio con Brasil, en el mejor estilo mercantilista, condujo a la adopción del MAC (mecanismo de adecuación competitiva) para administrar el comercio bilateral. Esta política y la presión para introducir mecanismos de administración de comercio son difíciles de conciliar con el funcionamiento de una zona de libre comercio y, menos aún, de una unión aduanera. De hecho, la administración del equilibrio comercial con Brasil se convirtió en la prioridad de la participación de la Argentina en el Mercosur.

Para Brasil, el Mercosur pasó a ser un instrumento de su política exterior, especialmente del afianzamiento de su posición como potencia regional, de la búsqueda de un espacio relevante en el contexto internacional y de sus reivindicaciones en materia de liberación del comercio agrícola y agroindustrial, y de propiedad intelectual. Las dificultades en las negociaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea, iniciativas regionales redundantes como la constitución de la Comunidad Sudamericana, se explican en parte por la política exterior brasileña. A partir del 2002, la prioridad de Brasil fue fortalecer las posibilidades de constituirse en *global player* y *global trader*. Su actuación en el Mercosur priorizó ese objetivo, además de continuar con las prácticas tradicionales de aplicación de

restricciones encubiertas. Brasil no ejerció en el tiempo de crisis su liderazgo natural y recientemente se concentró, por consideraciones políticas, en contemplar los reclamos de Argentina. La aceptación del MAC pasó por encima de la oposición de los ministerios de Economía y de Industria y Comercio, y de los empresarios brasileños.

Uruguay, en cambio, mantiene su expectativa de un Mercosur que asegure el libre acceso al mercado regional, estimule la inversión y constituya una plataforma para la proyección al mercado internacional. Sin perjuicio de ello, aplicó medidas compensatorias a las distorsiones en la competencia generadas por los incentivos a la inversión y los gravámenes a la exportación aplicados por la Argentina. En los años 2004 y 2005, Uruguay experimentó tasas altas de crecimiento y una cifra récord de exportaciones, pero los flujos comerciales cambiaron de composición y de destino.² La decepción por los retrocesos del Mercosur se acumuló con los efectos, sobre la opinión pública y el gobierno, del conflicto generado por Argentina a raíz de las inversiones en plantas de fabricación de pasta de celulosa y los daños infligidos a la economía uruguaya por el desconocimiento del compromiso de preservar la libre circulación, establecido en el artículo primero del Tratado de Asunción.

Estas diferencias en las políticas y estrategias nacionales y los enfoques de la participación en el Mercosur son determinantes del estancamiento y requerirán de una revisión profunda del proceso para superarlo.

Por otra parte, los cambios en la orientación y composición del comercio incidieron en la búsqueda por Uruguay de alternativas comerciales con terceros países, principalmente Estados Unidos y China. Para Uruguay, una negociación comercial con Estados Unidos es imprescindible. En el 2005 se exportaron a los Estados Unidos 761 millones de dólares, de los cuales algo más de la mitad correspondió a carne vacuna. Uruguay está abasteciendo en la actualidad alrededor de 10 % del mercado americano de carne vacuna, compitiendo con proveedores que se benefician de preferencias en tratados de libre comercio —Canadá, México, Australia, Nueva Zelanda—, a los cuales se agregan nuevos competidores que han suscrito recientemente tratados similares con Estados Unidos. No obtener un tratamiento preferencial implica un riesgo alto para el principal producto de exportación, en su principal mercado.

Las asimetrías

En tercer lugar, los efectos de las asimetrías económicas en los resultados comerciales y el equilibrio de costos y beneficios de participación de los socios en el Mercosur —que no fueron contemplados en el Tratado de Asunción— comenzaron a ser tratados tardíamente.

El Mercosur se caracteriza por un desequilibrio congénito e irreversible en un proceso de integración, en el cual uno de los miembros concentra alrededor de 70% del PBI regional, del mercado regional y de los flujos externos del conjunto.³ Esta característica

² El comercio intramercosuriano retrocedió en términos absolutos y relativos, y las ventas de materias primas agrícolas y bienes agroindustriales, con diferencias entre los países, se están fortaleciendo como sustento principal de las exportaciones.

³ A esto hay que agregar que, tanto en Brasil como en Argentina, existen notorias diferencias regionales, con estados o provincias fuertemente sumergidas social y económicamente. Algunos intentos de contemplar esas diferencias regionales han contribuido a desequilibrar los flujos tanto comerciales como de inversiones.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

determina que todo lo que haga Brasil tenga un impacto decisivo en el funcionamiento del bloque y, al mismo tiempo, le da a Brasil una gran responsabilidad para orientar y sostener la marcha del proceso de integración en los aspectos económicos. En realidad, en materia de asimetrías coexisten al menos tres situaciones diferentes: las diferencias de dimensión económica y política (que en realidad no son de dos a dos, sino de cuatro diferentes), las diferencias entre regiones dentro de los países, que afectan a los cuatro países, y los efectos de políticas o medidas nacionales, en particular de Argentina y Brasil, que aumentan los desniveles entre los países, como es el caso, entre otros, de los incentivos a las inversiones o las diferencias en los tratamientos de zonas francas.

Para Paraguay y Uruguay, la atención a los efectos de las asimetrías es esencial para que el Mercosur contribuya a atenuar la vulnerabilidad natural de sus economías en lugar de aumentarla.

La bilateralización

Otro factor de divergencia es la tendencia a la bilateralización de las negociaciones entre Argentina y Brasil. El tratamiento del MAC, las negociaciones en el sector automotriz, reuniones informales de distintos niveles e incluso tratativas entre los jefes de Estado de Argentina, Brasil y Venezuela, con exclusión de los de Paraguay y Uruguay, son expresiones de una tendencia que se remonta a la negociación inicial del Mercosur y se acentuó notoriamente en los últimos años. Puede generar una percepción negativa y pesimista sobre el futuro de la participación en el Mercosur y de las relaciones de vecindad.

Los acuerdos entre Brasil y Argentina fueron y seguirán siendo el motor del Mercosur. Sin embargo, un mayor equilibrio entre el tratamiento bilateral y colectivo es esencial para preservar y fortalecer los vínculos asociativos. Todo lo que acontezca entre Brasil y Argentina es relevante para el Mercosur y, por tanto, para Paraguay y Uruguay.⁴

La situación del Uruguay

a) *Los efectos de la vecindad.* En el caso del Uruguay, los lazos geográficos, históricos, culturales y económicos con Argentina y Brasil tuvieron y tienen un impacto fuerte en la evolución social, económica y política del país. La vecindad ha sido y es una fuente de oportunidades, pero también de riesgos. Los vaivenes macroeconómicos y los ciclos expansivos y recesivos de los mercados vecinos se reflejaron con intensidad en la producción y el mercado uruguayo, incluyendo el turismo. El impacto de la recesión del período 1998-2002 y del colapso del sistema financiero argentino de fines del 2001 provocaron la mayor crisis económica en la historia del Uruguay.

La relación de vecindad de Uruguay es fuertemente asimétrica. No se trata solo de la dimensión de los países vecinos, sino de la gran diferencia de los efectos de eventos o medidas económicas en una u otra dirección. Mientras que lo que suceda en Uruguay no

⁴ Aunque se aplique entre Argentina y Brasil, el MAC tiene implicancias para el conjunto. Por una parte, condiciona el tratamiento de las condiciones de acceso a mercado y el funcionamiento de la zona de libre comercio. Por otra, puede desatar presiones que afecten a Paraguay y Uruguay (por ejemplo, los productores brasileños de arroz pueden presionar para la aplicación del mecanismo a las exportaciones uruguayas, o sectores de Paraguay o Uruguay pueden presionar a sus gobiernos para adherir al MAC).

tiene la posibilidad de afectar mayormente las economías de Argentina y Brasil, lo que acontece en estas tiene normalmente efectos rápidos y significativos en la economía uruguaya. Además, hay proyectos prioritarios para nuestro país que dependen de la participación activa de los países vecinos. La promoción del Uruguay como plataforma logística para el transporte y el comercio del Cono Sur es probablemente el caso más notorio, pero no es el único. El problema principal para Uruguay lo constituyen los cambios abruptos en la gestión macroeconómica y en las estrategias sectoriales de los países vecinos. Estos cambios, además de generar turbulencias en las transacciones en bienes y servicios, constituyen un elemento negativo para la inversión orientada al mercado subregional, ya que aun con acceso libre a este, las posibilidades efectivas de exportación pueden estar sujetas a considerables variaciones.

Para el Uruguay, el Mercosur significó la posibilidad de canalizar las relaciones de vecindad en un marco político y operativo más estable, predecible y administrable. Si bien no sería una solución total para la vulnerabilidad de la economía uruguaya, al menos condicionaría las conductas de los gobiernos y permitiría una mayor previsión y control de los efectos de eventos económicos. Sin embargo, el Mercosur no podrá jugar ese papel mientras no se encare una efectiva armonización de la gestión macroeconómica, se respeten estrictamente los compromisos de acceso a mercados, se profundice la armonización de los distintos elementos que regulan o inciden en el funcionamiento de los mercados y se llegue a un acuerdo sobre reglas en materia de inversión.

El gran desafío es cómo regular una relación fuertemente asimétrica, con vecinos inestables, de forma de captar los beneficios y administrar los riesgos. El primer paso en ese sentido es tener claro qué podemos esperar de la vecindad y qué del resto de los mercados, y diseñar una estrategia de inserción externa que no relegue a estos a un papel residual en relación con el Mercosur.

b) *La integración y la estrategia de inserción externa.* Para el Uruguay, la integración, tanto en el ámbito regional como subregional, debe seguir siendo una aspiración y un instrumento de su inserción externa. Pero debemos apreciar en forma realista y precisa qué podemos esperar de los países de la región y de las distintas organizaciones que los agrupan, desde el punto de vista de nuestros intereses nacionales prioritarios. El papel que asignamos a la integración regional dentro de la estrategia de inserción externa debe ser el resultado de un análisis de sus posibilidades de contribuir a los intereses nacionales, y no de una postura ideológica. Hoy esos intereses tienen una expresión muy clara: *incrementar el empleo y el ingreso distribuido, atenuar la pobreza y revertir la desintegración social, en términos sustentables.* Estas son las mayores urgencias, que deben ser contempladas por las estrategias de desarrollo e inserción externa. La pobreza y la exclusión social son los principales factores limitantes de la libertad y de la soberanía, y un factor de vulnerabilidad que se superpone a los de la vecindad y la estructura de la economía. Solo son realmente soberanas las naciones que pueden asegurar el bienestar de sus súbditos.⁵ El crecimiento de la economía y de la inversión son las fuentes genuinas de empleo e

⁵ El término *bienestar* se usa en el sentido de 'disponibilidad distribuida de bienes y servicios para la sociedad', lo cual no significa necesariamente riqueza o comodidad.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

ingreso, y de los recursos para financiar los programas sociales. La actualización de la estructura productiva, la mejora continua de la productividad y competitividad y la calidad del factor humano son los factores que contribuyen a la sustentabilidad.

En los términos anteriores, la estrategia nacional de inserción externa debe diseñarse y aplicarse en función de objetivos consistentes con los intereses nacionales, poniendo los instrumentos al servicio de esos objetivos.⁶

El Mercosur no ha resultado hasta ahora el instrumento que permita contemplar las necesidades del Uruguay productivo y justifique ser el eje de la inserción externa de nuestro país.

c) *Comercio y ajuste de la estructura productiva.* En materia de comercio de bienes, la recesión y crisis de las economías del Mercosur determinó un derrumbe de las exportaciones del Uruguay a Argentina y Brasil, una contracción de las exportaciones del Uruguay al Mercosur, que pasaron de 1.533 millones de dólares en 1998 (cuando representaban 55% del total), a 624 millones en el 2003 (31% del total en ese momento). La recuperación posterior de las exportaciones se basó en los mercados de terceros países, principalmente el de Estados Unidos. En el año 2005, las exportaciones al Mercosur totalizaron 780 millones de dólares. Este comportamiento contrasta con el incremento de las exportaciones a terceros países, que ascendió a más de 2.600 millones. Las importaciones desde el Mercosur, sin embargo, no experimentaron cambios sustanciales y el Mercosur continuó siendo el principal proveedor del Uruguay.⁷

A la situación anterior llevaron los desequilibrios macroeconómicos y la recesión en los mercados de Argentina y Brasil, y en el propio mercado uruguayo. Pero también medidas de protección y financieras aplicadas por Argentina y Brasil, y la aplicación de gravámenes a la exportación por Argentina, desconociendo el principio de la libre circulación establecido por el Tratado de Asunción. A partir del año 2002, Argentina aplicó una política que incluye incentivos extraordinarios a la inversión, impuestos a las exportaciones orientados a deprimir los precios de determinados productos en el mercado interno y a bajar los precios de los insumos industriales, y diversas medidas de protección a determinados sectores industriales. El reciente acuerdo entre Argentina y Brasil para introducir en el Mercosur cláusulas de salvaguardia —bajo el rótulo de “mecanismo de adecuación competitiva” (MAC)— aleja las posibilidades de formación de una unión aduanera efectiva y, con ellas, las expectativas de Uruguay de contar con un mercado ampliado con condiciones de acceso estables y seguras.

Mientras tanto, Uruguay llevó a cabo un fuerte ajuste de su sector industrial y sustituyó producción nacional por importaciones desde Argentina y Brasil. Los productos en los que Uruguay cuenta con claras ventajas —tales como, entre otros, el arroz o los lácteos— fueron objeto de restricciones por los países vecinos, que además adoptaron medidas que vulneran reglas básicas de competencia.

⁶ En algunos planteos, los instrumentos se transforman en objetivos. A veces se le asigna al Mercosur un valor *per se*, independiente de los intereses nacionales, como si fuera más importante la asociación con los países vecinos que la atención de los problemas de empleo, ingreso y pobreza.

⁷ En 1995, Uruguay importó desde el Mercosur 1.321 millones de dólares, 46% de sus importaciones totales. En el año 2004 importó 1.384 millones, 44% de sus importaciones totales.

d) *Inversiones*. En materia de inversiones, la falta de seguridad en las condiciones de acceso a los mercados y de armonización de los sistemas de incentivos determinó que la mayoría de las inversiones en producción de bienes se radicara en Brasil. Cuando los inversores optan por Uruguay, como es el caso de las plantas de elaboración de pasta de celulosa, la actitud de los vecinos es tratar de bloquearlas, para forzar una distribución de los beneficios, violando claras reglas de convivencia internacional y compromisos explícitos de acuerdos vigentes. Tampoco en este terreno podemos tener mayores expectativas si no cambian sustancialmente las actitudes de Argentina y Brasil.

e) *Coordinación macroeconómica*. La postergación reiterada del establecimiento de compromisos en materia de coordinación macroeconómica aleja las posibilidades de que el Mercosur contribuya a neutralizar nuestra vulnerabilidad y mantiene los riesgos derivados de medidas y eventos macroeconómicos que se den en los países vecinos.

f) *Negociación comercial con terceros países*. A pesar del tiempo transcurrido, las negociaciones conjuntas del Mercosur no han alcanzado resultados (UE, ALCA) o estos son muy magros (India). Mientras el resto de los países de América Latina ha celebrado o está en vías de celebrar acuerdos comerciales o económicos con la Unión Europea, los Estados Unidos y otros países desarrollados o en desarrollo, los países del Mercosur se mantienen aislados. Esta situación es el resultado de la estrategia comercial seguida por Brasil, a la que se agrega la nueva orientación proteccionista de Argentina, y de tratar de resolver en acuerdos bilaterales los temas más complejos que se están negociando en el ámbito multilateral. Los intereses del Uruguay en esta materia son diferentes y más específicos que los de sus vecinos, y la ausencia de acuerdos con los principales clientes comerciales aumenta la vulnerabilidad de las exportaciones.

Por otra parte, el Uruguay ha debido enfrentar la dualidad de criterios de Argentina y Brasil sobre la exigencia de los compromisos acordados en los órganos del Mercosur. El caso más claro y reciente es la invocación de la decisión 32/2000 sobre aplicación de la política comercial común, y posteriormente una “autorización” informal para que Uruguay negocie un acuerdo comercial con los Estados Unidos. Esta actitud desconoce que la citada decisión es parte de un conjunto de decisiones aprobadas a mediados del año 2000, con el rótulo de “relanzamiento del Mercosur”, que incluía temas como la seguridad de acceso a los mercados, la adopción de un código aduanero común, el perfeccionamiento del AEC, los incentivos a la inversión y la coordinación de la gestión macroeconómica. Todos esos compromisos fueron incumplidos o postergados. De hecho, el conjunto de decisiones sobre el “relanzamiento del Mercosur” tendrá que ser revisado en función de la capacidad de cumplimiento de los socios, preservando las vinculaciones lógicas entre los temas. *No es razonable exigir la negociación conjunta con terceros si no se pueden resolver las cuestiones internas asociadas directamente con esas negociaciones, como son las seguridades de acceso a los mercados, la integridad del AEC o los sistemas de incentivos.*

g) *Asimetrías*. Hasta ahora, el tratamiento efectivo de las asimetrías ha sido nulo. La reciente constitución del Fondo de Convergencia Estructural tiene el mérito de ser el

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

primer reconocimiento explícito y práctico de la necesidad de tratar los efectos de las asimetrías, pero no puede considerarse como una solución. De hecho, un tratamiento efectivo de las asimetrías supone acordar un perfil definido y estable del Mercosur, con el cual no se cuenta.

Las condiciones anteriores del Mercosur determinan limitaciones para el desarrollo del proyecto de “Uruguay productivo”, al no existir certeza sobre las posibilidades de acceso a los mercados y no contar con una plataforma regional sólida para proyectar la producción nacional al mercado global.

Abandonar el Mercosur no es una opción para el Uruguay, que debe promover soluciones para las situaciones planteadas actualmente en materia de comercio e inversiones, en el marco de un proyecto de Mercosur efectivo y creíble, y, al mismo tiempo, buscar alternativas para superar las limitaciones derivadas de una prolongación de las indefiniciones e incertidumbres actuales.

Las perspectivas

Aun reconociendo las dificultades por las que atraviesa el Mercosur y la intensidad de las frustraciones de Paraguay y Uruguay, la posibilidad de que alguno de los socios actuales lo abandone parece remota. En la historia del proceso de integración de América Latina, el único caso semejante fue el retiro de Chile del Grupo Andino, debido a la incompatibilidad de su política económica con la orientación y los mecanismos del Acuerdo de Cartagena. El Mercosur podrá seguir estancado y conflictuado, pero difícilmente alguno de los socios se vea forzado a abandonarlo.

En el otro extremo, tampoco es razonable pensar que todas las dificultades actuales y decisiones pendientes pueden resolverse en el corto plazo y retomarse el camino de formación de la unión aduanera en un plazo razonable.

La realidad puede oscilar entre el mantenimiento de la situación actual, con una pérdida progresiva de relevancia del Mercosur en las estrategias nacionales de inserción externa y desarrollo, y una acentuación de la bilateralización, y la recuperación del sistema y el fortalecimiento de la sociedad, sea con un ajuste de objetivos y compromisos o con un programa creíble para la formación de la unión aduanera en plazos previsibles. Estas son las posibilidades que consideraremos.

La prioridad para Uruguay

Para Uruguay, lo que está en juego en el futuro del Mercosur son valores esenciales; fundamentalmente, su estrategia de crecimiento basado en la inversión y la exportación de bienes y servicios y orientado al incremento del empleo, del ingreso distribuido y de la disponibilidad de recursos para apoyar los programas de tratamiento de la pobreza y la marginalidad. La sustentabilidad de ese crecimiento depende de la mejora continua de la productividad y la competitividad, de la adecuación de la estructura productiva de bienes y servicios, del fortalecimiento de las empresas, de la educación y de la atención de los demás factores de vulnerabilidad que afectan la economía uruguaya. Las posiciones en materia de

integración regional, de Mercosur, de la participación en la OMC y en otros foros económicos multilaterales, y de negociaciones económicas con terceros países o bloques extrarregionales, deben priorizar las posibilidades en materia de exportaciones de bienes y servicios, captación de inversiones y atenuación de la vulnerabilidad de nuestra economía.

Ante estas cuestiones no hay lugar para la retórica y la hipocresía. *Un Mercosur que siga siendo instrumento privilegiado de inserción externa tiene que estar sustentado en el sinceramiento y la responsabilidad de los gobiernos de los Estados partes a la hora de definir objetivos, establecer compromisos y diseñar programas.* Nuestra vocación integracionista no puede ser la razón del debilitamiento o la postergación de las expectativas de reducción de la pobreza y la marginalidad, y de incremento de los recursos para la aplicación de las políticas sociales.

Uruguay debe apuntar a preservar la integridad de un proceso de integración que es político, económico y social, y contribuir a alcanzar un acuerdo sobre objetivos e instrumentos fundamentales y establecer una plataforma de partida, congruente con ese acuerdo, que responda a la real capacidad de compromiso de los Estados partes y a una visión equilibrada de sus intereses. Definir el Mercosur posible significa, entre otras cosas, establecer un marco para resolver las situaciones presentes y acordar un punto de partida en cuanto a los compromisos políticos y económicos, y a la adecuación de la estructura institucional. No todo tiene que quedar resuelto de inmediato, pero sí puesto en carriles creíbles de solución.

Para los intereses del Uruguay, la mejor configuración del Mercosur futuro es la recuperación de los objetivos y expectativas originales de formación de una unión aduanera y un mercado común, complementados por tratamientos efectivos de las asimetrías, que constituyan el ámbito para el crecimiento de la inversión, la producción y el empleo, el ajuste de la estructura productiva, la explotación de ventajas comparativas dinámicas y la mejora de la competitividad y de las condiciones de inserción en la economía global. Ello implica acordar:

- un esquema comercial que sea respetado y creíble —con énfasis en estos dos atributos— que asegure el acceso recíproco a los mercados de los Estados partes;
- mecanismos efectivos de coordinación macroeconómica;
- compromisos sobre incentivos a las inversiones que creen posibilidades de captación para todos los Estados partes;
- compromisos sobre arancel externo común y política comercial común dimensionados al esquema comercial y consistentes con la apertura de la región a la economía global;
- una plataforma dinámica para la formación de posiciones conjuntas en el escenario multilateral y para la negociación con terceros países, dentro del concepto de regionalismo abierto;
- tratamientos para contemplar las asimetrías que reconozcan las posibilidades e intereses de cada uno de los Estados partes, que en el caso del Uruguay incluyen:
 - el reconocimiento de la posibilidad de negociar bilateralmente con terceros países, en el marco de negociaciones conjuntas —bajo la forma de avances o complementos— o previa consulta con los demás socios;

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

- la preservación o aceptación de instrumentos que permitan al Uruguay cumplir el papel de centro regional de servicios logísticos al transporte y el comercio;
 - apoyo y facilidades para desarrollar ventajas comparativas dinámicas, diversificar el comercio, incorporar tecnología y conocimiento en la producción y comercialización de bienes y servicios, promover cadenas de producción de nivel regional y fortalecer la gestión empresarial.
- institucionalidad con un mejor balance comunitario y gubernamental acorde con el nivel de compromisos aceptados por los socios, y seguridad jurídica, mediante procedimientos expeditivos de internalización y efectividad en la solución de conflictos.

No obstante, el mantenimiento de objetivos y compromisos, como la formación de la unión aduanera y las decisiones sobre “relanzamiento del Mercosur”, si no están respaldados por una responsabilidad efectiva de los socios para su cumplimiento, perpetúa las indefiniciones e inseguridades que caracterizan la situación actual. *Es preferible un Mercosur con un perfil más bajo que el inicial pero que responda a la capacidad efectiva de compromiso de los países que lo forman, a la ficción de mantener objetivos y mecanismos que no tienen sustento en las posiciones y conductas reales de los Estados partes*, especialmente cuando esa ficción afecta en forma desigual a los distintos socios. La prioridad debe ser el sinceramiento de los Estados partes para definir un proceso creíble y equilibrado en sus compromisos, con reglas estables y respetadas, seguridad jurídica y política. Esta es la única alternativa que pondrá realismo en las expectativas y reglas claras para los operadores.

Elementos para la búsqueda de consenso

La recuperación o formación de consensos sobre los objetivos del Mercosur y sobre las políticas asociadas a estos, sea confirmando o revisando las decisiones fundamentales iniciales, es condición para que las soluciones a situaciones conflictivas puntuales contribuyan a fortalecer el proceso y no lo deterioren aun más. Hoy la falta o la debilidad de las decisiones en esta línea de acción, sumadas a una serie de situaciones específicas de apartamiento de los compromisos vigentes en materia comercial, que involucran, en mayor o menor medida, a todos los Estados partes, genera dudas sobre la vigencia de los objetivos instrumentales y sustantivos del Mercosur, con los consiguientes efectos sobre las conductas de los operadores económicos.

Cinco temas deben ser abordados y resueltos en forma prioritaria: las condiciones de acceso a los mercados y el alcance de la política comercial común, el tratamiento de las inversiones, la coordinación macroeconómica, el tratamiento de las asimetrías y la cuestión institucional.

a) *El acceso a los mercados y los temas vinculados al esquema comercial*. Es necesario definir claramente y asegurar la efectividad de las condiciones de acceso al mercado regional, el alcance del trato nacional y las materias de regulación del comercio que serán objeto de programas de armonización o coordinación. *La exportación al mercado regional*

debe ser un proceso seguro y previsible, y no un juego de adivinanzas o una carrera de obstáculos.

La unión aduanera mantendrá validez como objetivo instrumental del Mercosur en la medida que se acuerde un programa creíble para su concreción en plazos o etapas previsibles, que debe incluir: la libre circulación de bienes entre los territorios de los Estados partes, con eliminación del cobro múltiple del AEC; la adopción de decisiones sobre las excepciones al AEC, y los plazos para su levantamiento; la armonización o adopción de normas comunes para la regulación del mercado integrado; y la definición de políticas y reglas en materia de negociaciones con terceros países. Es posible que estos requerimientos escapen a las posibilidades de decisión de los países en el corto plazo y que el esquema comercial del Mercosur pase por una etapa menos ambiciosa.

Lo importante es que, en cualquier caso, *el conjunto de los compromisos asociados al funcionamiento del mercado sea lógicamente consistente y equilibrado*. Las condiciones de acceso al mercado ampliado, la obligatoriedad de aplicación del AEC y sus gravámenes, la regulación del comercio y las reglas sobre la negociación con terceros países deben mantener una armonía en profundidad y exigibilidad. Ese equilibrio debe incorporar el concepto de las asimetrías entre los Estados partes y contemplar sus intereses. No es lógico reclamar el cumplimiento de algunos compromisos, mientras se toleran apartamientos en otros. No se puede exigir el mantenimiento de un arancel externo común, o la negociación conjunta con terceros países, si no se preserva, con un rigor equivalente, el libre acceso recíproco a los mercados.

La llave para recuperar el papel del mercado ampliado es considerar y resolver las dificultades de acceso que se generan por las múltiples trabas, transparentes o encubiertas que se aplican al intercambio recíproco. La flexibilización formal o la tolerancia del apartamiento de los compromisos sobre acceso a mercado y libertad de circulación, debe ser acotada en su alcance y duración. El MAC aplicable al comercio entre Argentina y Brasil, la aplicación de gravámenes a la exportación,⁸ diversas medidas puntuales o generales que afectan el intercambio de determinados productos o sectores, no son congruentes con la certeza que se requiere del esquema comercial. *El objetivo de un mercado ampliado que sirva de sustento a transformaciones en la estructura productiva y de argumento para la captación de inversiones no es compatible con las incertidumbres que generan las restricciones, sean unilaterales o consensuadas, o con la administración de comercio como forma de proteger producciones no competitivas o asegurar equilibrios cuantitativos en el intercambio.*

Los compromisos que se adopten o reiteren en materia de condiciones de acceso a mercados y de aplicación de medidas que distorsionan la competencia en los mercados de la región, deberán pautar la intensidad y exigibilidad de los compromisos en materia de política comercial común, incluyendo el AEC. Este es un costo para Paraguay y Uruguay que no tiene sentido asumir si persiste la incertidumbre en las condiciones de acceso a los mercados.

⁸ Cuando Argentina introduce gravámenes a la exportación está incumpliendo el compromiso de libre circulación establecido en el Tratado de Asunción; al mismo tiempo, está incentivando a los exportadores argentinos de bienes que usan insumos cuya exportación está gravada, y deprimiendo los precios del mercado argentino para los exportadores de los demás países.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

b) *El tratamiento de las inversiones.* Los sistemas de incentivos sectoriales o a la inversión deben ser el resultado de acuerdos que apunten a un mayor equilibrio en la captación de IED, compensando la diferente capacidad de los países para atraer inversiones, especialmente por la dimensión del mercado. Este criterio es válido para la formación de la unión aduanera, pero también para otras opciones de estructuración del mercado subregional.

c) *La coordinación macroeconómica.* La seguridad en el funcionamiento del mercado subregional requiere establecer mecanismos e instancias que permitan coordinar sistemáticamente la gestión macroeconómica, adoptar medidas para equilibrar las condiciones para la captación de inversiones, el examen de las políticas sectoriales y las políticas de desarrollo territorial. La amplitud y profundidad de los compromisos en estas materias deberá estar acompasada con la amplitud y profundidad de los compromisos sobre la operación del mercado subregional.

d) *El sistema institucional.* Las instituciones del Mercosur tienen un papel importante en el éxito de los esfuerzos para encauzar y dinamizar el proceso de integración. En este ámbito es necesario asegurar el equilibrio de la organización institucional, que debe respetar distribuciones de competencias entre los órganos de distinto tipo, que resulten funcionales a cada etapa por la que atraviese el proceso de integración subregional. En este sentido, se destacan cuatro aspectos.

En primer lugar, el *establecimiento de procedimientos expeditivos de incorporación de las decisiones de los órganos del Mercosur a las legislaciones nacionales.* En la actualidad, un porcentaje relevante de las decisiones de los países del Mercosur que establecen compromisos para los Estados partes no ha sido puesto en vigencia por estos. La consecuencia es inseguridad jurídica.

En segundo lugar, la *participación en el Mercosur de dos estados federales* hace necesario involucrar, dentro de las posibilidades constitucionales respectivas, a las autoridades provinciales o estatales en los compromisos que se asumen.

En tercer lugar, deberá establecerse una *estructura institucional* más eficiente y ágil, que asegure la continuidad y transparencia en el tratamiento de los distintos temas, incorporando progresivamente elementos de carácter comunitario. En la etapa actual del proceso, las decisiones que implican obligaciones a los Estados partes deben continuar siendo intergubernamentales, pero el Mercosur necesita algún órgano que se ocupe de promover y defender la integridad y orientación del proceso de integración, y los intereses comunes de los países que lo forman. La Secretaría debería contar con mayor capacidad operativa y autonomía técnica.

La incorporación de elementos comunitarios en la organización institucional no implica supranacionalidad. En una etapa de indefiniciones y de conductas que se apartan de las obligaciones básicas asumidas en el marco del Tratado de Asunción, el control de los gobiernos sobre el proceso es esencial. Pero también lo es contar con una adecuada representatividad del interés común, aun cuando el órgano correspondiente no tenga la potestad de imponer decisiones a los Estados partes.

EL Comité de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) debe ser integrado en la estructura institucional como un órgano con una función definida. O bien es

una instancia intergubernamental permanente que da continuidad al tratamiento de las distintas materias y atiende situaciones emergentes,⁹ o bien es un órgano que asume la promoción y defensa de los intereses comunitarios frente a las administraciones nacionales y los órganos decisorios del Mercosur. Cualquiera sea la decisión que se adopte, es necesario formalizar las funciones, la selección de sus integrantes y sus vínculos con los órganos intergubernamentales y la Secretaría, y quitarle el papel de variable de ajuste de la política doméstica argentina.

Por su parte, la reciente incorporación del Parlamento del Mercosur también debe ser *digerida* por la organización. En la práctica, el Mercosur tendría una organización con cuatro elementos: una línea ejecutiva, constituida por la cadena Grupo Mercado Común, Consejo del Mercado Común y reuniones de jefes de Estado; un Parlamento que representaría a los sistemas y estructuras políticas de los Estados partes; un mecanismo con soporte institucional propio para la solución de diferencias; y un órgano de soporte técnico y logístico, que sería la Secretaría. El CRPM del Mercosur podría ser parte de la cadena ejecutiva o constituirse en el depositario de los intereses comunitarios. Esta estructura puede no ser la ideal, pero en una etapa de indefiniciones parece más razonable postergar su revisión hasta el momento en que se cuente con decisiones de los países sobre los objetivos del Mercosur y los mecanismos para alcanzarlos.

De acuerdo con estas consideraciones, el Parlamento del Mercosur no es ni la solución para los problemas actuales ni un obstáculo a esos efectos. Sus funciones no implican la introducción de la supranacionalidad en las decisiones del Mercosur y, menos aún, una respuesta oportuna y adecuada a sus problemas actuales. No surge como el derivado natural de la madurez del proceso, sino más bien como una pantalla destinada a disimular las inconsistencias existentes en el corazón de su funcionamiento. En otras palabras, podrían plantearse dudas sobre la oportunidad pero, una vez adoptada la decisión, un debate sobre el Parlamento del Mercosur sería una distracción respecto a los aspectos más esenciales que deben ponerse en discusión.

Finalmente, es necesario considerar el establecimiento de un sistema definitivo de solución de diferencias, que dé seguridades tanto a los Estados partes como a los particulares y constituya un disuasivo para eventuales incumplimientos. *La protección de los habitantes del Mercosur debe excluir la posibilidad de que los Estados negocien sobre sus derechos y obligaciones, y se constituyan en rehenes de un intercambio de tolerancias o flexibilidades entre los gobiernos.*

Tratamiento de las asimetrías

El tratamiento de las asimetrías y la evaluación y eventual ajuste de los resultados de la participación de los Estados partes en el proceso de integración forman parte de la búsqueda de mecanismos y oportunidades para que todos obtengan beneficios.¹⁰ El tema no se limita a contemplar las situaciones de Paraguay y Uruguay. También existe una asimetría

⁹ Sería algo semejante al Comité de Representantes de la ALADI.

¹⁰ El enfoque del tratamiento de las asimetrías para Uruguay debe asimilar la experiencia de los países de menor desarrollo económico relativo de la ALALC y la ALADI: no negociar principios y estatus, sino soluciones prácticas a problemas reales; no reclamar solidaridad, sino basarse en intereses comunitarios.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

relevante entre Argentina y Brasil que, en definitiva, es la que más está incidiendo en el estancamiento del Mercosur.

El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur tiene el mérito de ser la primera expresión práctica de la aceptación de las asimetrías en el Mercosur, pero es claramente insuficiente. Será necesario considerar otras medidas, tales como: mecanismos compensatorios de desequilibrios coyunturales o estructurales, de origen interno (Estados partes) o externo; apoyo a la reconversión de producciones; programas de desarrollo fronterizo; autorizaciones para negociación bilateral con terceros países que no perjudiquen negociaciones conjuntas; y flexibilización de las posiciones sobre determinados regímenes especiales (como son, en el caso del Uruguay, los de admisión temporal y zonas francas).

La ampliación del Mercosur

A los aspectos tratados en los puntos anteriores hay que agregar las posibilidades y los efectos de la incorporación de nuevos miembros al Mercosur y de la ampliación de la temática económica.

Por una parte, debemos considerar el ingreso de Venezuela como miembro del Mercosur, ya solicitado formalmente, y la probable solicitud de ingreso de Bolivia. Los efectos que se buscan con esta ampliación del Mercosur son más políticos que económicos, si bien la participación de Bolivia y Venezuela puede mejorar significativamente las posibilidades de llegar a un acuerdo en el área de integración energética. Se deberían considerar dos riesgos como consecuencia de los procesos de adhesión. En primer lugar, la introducción en el Mercosur de una lógica de confrontación que lo enfrente a las grandes potencias económicas, lo cual va a dificultar más aún las ya difíciles o interrumpidas negociaciones del Mercosur con la Unión Europea y los Estados Unidos. En segundo lugar, las negociaciones para la incorporación de nuevos miembros van a distraer esfuerzos de los temas centrales que deberían tratar de resolver los actuales Estados partes, sin que en principio aporten elementos para mejorar los equilibrios internos.

En todo caso, la incorporación de nuevos miembros plenos no puede implicar un apartamiento de los objetivos y principios establecidos por el Tratado de Asunción.

Por otra parte, se han planteado y tratado proyectos que no integran el esquema comercial e incluso trascienden el ámbito geográfico del Mercosur, tales como la integración energética y la integración de la infraestructura física. Estos proyectos sacarían al Mercosur de un frente comercial estrecho y lo involucrarían en el tratamiento de proyectos de alta prioridad para los Estados partes. Para Uruguay, la integración de la infraestructura física y la integración energética son dos áreas prioritarias. No obstante, estas iniciativas no sustituyen la necesidad de resolver las diferencias comerciales y definir el futuro del proceso. América Latina tiene una vasta experiencia en *pasos al costado* en materia de integración, cuya reiteración debería evitarse.

Fortalecimiento de los vínculos asociativos

La evolución del Mercosur depende, en buena medida, de los acuerdos a que lleguen Argentina y Brasil sobre sus relaciones económicas recíprocas. De hecho, el Mercosur

nace de los acuerdos celebrados entre Argentina y Brasil a fines de los años ochenta, con el propósito de ampliar y profundizar la integración bilateral. Durante los últimos años, Argentina y Brasil han tratado de resolver bilateralmente sus diferencias y las medidas a adoptar en algunos ámbitos específicos de integración, como por ejemplo, el sector automotriz, aun cuando esas soluciones deberían ser formalizadas por los órganos del Mercosur y puedan incidir sobre Paraguay y Uruguay. No podemos desconocer que el canal bilateral puede ser, en algunas circunstancias, la mejor opción para tratar de resolver problemas que se dan entre dos partes. Sin embargo, *la bilateralización sistemática de las negociaciones internas erosiona los vínculos asociativos y desvirtúa el carácter del Mercosur como proyecto conjunto de cuatro países.*

Todos los países pueden y deben tener la oportunidad de contribuir a diseñar el escenario futuro y a solucionar las situaciones existentes o que se presenten en el futuro. *El tratamiento bilateral puede complementar o acelerar, pero nunca sustituir la consideración conjunta de temas que son propios del Mercosur.*

El fortalecimiento de los vínculos asociativos y de la solidaridad de los socios con la sociedad que integran jugará un papel esencial en la recuperación del impulso y la credibilidad del Mercosur. Ello implica compartir entre todos los socios el tratamiento y las decisiones de todas las cuestiones atinentes al funcionamiento del Mercosur.

La gran tarea es recuperar la responsabilidad de los socios del Mercosur hacia la sociedad y practicar la disciplina del tratamiento colectivo y la transparencia de las decisiones nacionales que pueden afectar al conjunto. Esto será posible cuando todos los socios perciban al Mercosur como un instrumento de desarrollo social y económico, de equilibrio político y de preservación de la democracia en la región, y de fortalecimiento de su posición como bloque en el contexto internacional.

Conclusiones

- Un replanteo del Mercosur tiene que estar sustentado en la efectiva capacidad de compromiso de los países que lo integran y ser funcional a sus estrategias de desarrollo e inserción externa.
- El elemento central del replanteo debe ser el equilibrio entre los distintos componentes del esquema comercial y económico, que responda a su vez a un equilibrio en la atención de los intereses y requerimientos de los países miembros.
- Que se mantenga el statu quo no significa que el Mercosur desaparezca o pase a ser una institución nominal. Sí hará necesario utilizar alternativas para satisfacer las necesidades de inserción externa de los países que lo integran. En la medida que el alcance jurídico o práctico del Mercosur se reduzca, se incrementa el margen de negociación bilateral o plurilateral, y las posibilidades de negociar fuera del bloque. El conjunto de vínculos de vecindad no va a variar; lo que cambia son las modalidades de tratamiento.
- El fortalecimiento institucional deberá acompañar la evolución de los compromisos y mecanismos, y ser consistente con su naturaleza, alcance y profundidad.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

- La recuperación del liderazgo natural de Brasil en el Mercosur es importante para asegurar el proceso e implica asumir, junto con sus intereses específicos, los del conjunto de los Estados partes.
- En una sociedad asimétrica, como es el Mercosur, Uruguay y Paraguay tienen un papel relevante en la legitimación de la dirección impuesta por los otros socios. Ejercer ese papel supone generar propuestas y acercamientos que permitan retomar la dinámica política y económica del Mercosur. No se trata de “poner debajo de la alfombra” las situaciones conflictivas que nos afectan, sino de crear un ambiente en el cual estas y las demás situaciones que afectan las relaciones entre los socios puedan ser tratadas y resueltas en armonía, y con la vista puesta en las razones y las estrategias nacionales y grupales que llevaron a la constitución del Mercosur.
- El gran y legítimo celo que aplicamos para reivindicar y salvaguardar los intereses nacionales hacia adentro de nuestros países, debemos extenderlo a la preservación de las relaciones consensuales entre vecinos democráticos, y evitar la adopción inconsulta de medidas que pueden servir a propósitos nacionales legítimos, pero que vulneran derechos e intereses también legítimos de los países asociados. No somos promotores de la supranacionalidad en esta etapa del proceso, pero sí de la responsabilidad comunitaria.