

DOCUMENTO 5

PROPUESTAS PARA UN MERCOSUR VIABLE

Tanto los gobiernos de los Estados partes como las sociedades de nuestros países muestran hoy dos puntos de coincidencia. El Mercosur está atravesando por una crisis y su funcionamiento no satisface a los intereses y prioridades actuales de gobiernos y sociedades. Pero, al mismo tiempo, estos reconocen la esencialidad del Mercosur para su inserción externa y desarrollo.

Para los cuatro socios fundadores, el Mercosur constituye el instrumento de administración y profundización de una relación de vecindad sustentada en la geografía, la historia y los múltiples vínculos políticos, sociales y económicos generados desde el proceso de independencia. Aprovechar las oportunidades y neutralizar los riesgos involucrados en esa relación ha sido una preocupación prioritaria desde los inicios de la integración regional.

Para Venezuela, al margen de las motivaciones políticas, el ingreso al Mercosur le permite eludir el aislamiento que hubiera resultado de su salida de la CAN.

La canalización de las voluntades de los Estados partes hacia una recuperación del Mercosur como instrumento privilegiado de desarrollo e inserción externa requiere asumir la realidad actual, resolver las tensiones e insatisfacciones y proyectar el sistema hacia el futuro sobre bases sólidas y sustentables.

Las reflexiones que siguen pretenden contribuir a ese propósito, ponen de relieve los aspectos más salientes de la realidad y muestran un camino basado fundamentalmente en la responsabilidad y compromiso de los Estados partes.

EL MERCOSUR HOY

El Mercosur contribuyó a generar un sentimiento de identidad subregional subyacente en la población de los países socios¹ y se constituyó en un componente esencial de sus vínculos políticos, económicos y sociales. Estas fortalezas subsisten —a pesar de los cuestionamientos sobre los resultados económicos y comerciales y sobre ciertas conductas de los Estados partes y de modificaciones de sus estrategias de desarrollo e inserción externa— y son probablemente los principales activos para proyectar una recuperación del papel del Mercosur como instrumento de inserción regional y global.

Hoy el Mercosur es un proceso estancado, con múltiples incumplimientos y con divergencias, manifiestas o subyacentes, entre los socios sobre la propia esencia del proceso. En los últimos años, los Estados partes no han podido adecuar, explícitamente y sobre

¹ En referencia a los socios originales: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

la base de su real capacidad de compromiso, los objetivos y las metas del proceso, ni abordar con sentido común y espíritu asociativo las diversas situaciones planteadas en materia de libre acceso a los mercados, atracción de inversiones, negociaciones con terceros países y tratamientos de los efectos de las asimetrías. La bilateralización creciente entre Argentina y Brasil en el tratamiento de temas relevantes para el conjunto, es un factor de desconfianza y resentimiento para los demás Estados partes.

A las dificultades inherentes al cumplimiento de compromisos y plazos, y a la falta de decisiones en materias estratégicas, se suma la evolución de un contexto regional y global muy dinámico, que presiona sobre la revisión de las estrategias de inserción externa de los Estados partes, especialmente Paraguay y Uruguay.

En los últimos meses, el conflicto —instalado y sin indicios de solución a corto plazo— entre Argentina y Uruguay por la construcción de las plantas de celulosa, a pesar de los esfuerzos para acotarlo al caso específico y al aspecto ambiental, se vinculó con temas de incumbencia directa del Mercosur, como son la libre circulación, el tratamiento de las cuestiones ambientales y las condiciones de competencia.

Finalmente, el ingreso de Venezuela a un sistema en crisis, privilegiando consideraciones políticas sobre la lógica del bloque, no contribuye a las soluciones sino que añade complejidades, por la conflictividad de la política exterior del nuevo socio, por su tendencia a interferir en cuestiones internas de países de la región y la incompatibilidad de su régimen de comercio exterior con los objetivos instrumentales del Tratado de Asunción.²

El contexto externo

En los últimos años, el contexto externo, además de las tendencias históricas de la globalización y de la evolución del sistema multilateral, muestra tres circunstancias relevantes para el proceso de integración y el Mercosur, en particular.

En primer lugar, la economía mundial y la economía regional crecieron sostenidamente y las proyecciones de corto y mediano plazo son auspiciosas, aunque con riesgos latentes (los efectos de los precios del petróleo, el aumento de las tasas de interés, los conflictos políticos y militares en curso o probables). Para al menos parte de los países de la región, la combinación entre las dificultades de los sistemas de integración y la mejora en las exportaciones y captación de inversiones de terceros países, tiene un efecto centrífugo y acentúa la visión crítica de las situaciones intrarregionales. De hecho, la mayoría de los países realizaron mayores esfuerzos y concesiones para cerrar acuerdos con los Estados Unidos y otros terceros países, que para recuperar el rol de la CAN, el Mercosur o el MCCA.

En segundo lugar, el estancamiento y posible fracaso de la Ronda Doha de la OMC está directamente vinculado a aspectos del comercio y de las relaciones económicas internacionales que son prioritarios para los países del Mercosur. Por una parte, la liberalización

² La cuestión fundamental es si podría razonablemente ampliarse el Mercosur sin resolver o, al menos, sentar las bases de solución de su crisis interna. Desde la óptica institucional e instrumental, la ampliación debió haber tenido un enfoque 4 + 1, donde los cuatro hubieran establecido claramente el perfil del bloque y los términos de negociación de la adhesión.

del comercio y las decisiones sobre los subsidios a la agricultura y el comercio agrícola y, por otra, la adopción de disciplinas multilaterales en temas como la propiedad intelectual y la apertura de sectores de servicios, como las telecomunicaciones o los financieros. La falta de soluciones multilaterales en materias tan críticas generará presiones para tratar de resolverlas en acuerdos bilaterales o entre bloques de países, con el riesgo de consolidar —más que dismantelar— las vulneraciones al funcionamiento del mercado global que practican los países desarrollados.

En tercer lugar, mucho antes del estancamiento de la Ronda Doha, los Estados Unidos y la Unión Europea promovieron acuerdos bilaterales o regionales de liberación comercial con el formato OMC plus. El NAFTA, el ALCA y los acuerdos de asociación entre uniones aduaneras propuestos por la Unión Europea son expresiones de ello. Chile y México fueron pioneros en incorporarse a esta tendencia. Los siguieron los países centroamericanos y del Caribe y —más recientemente— Colombia, Ecuador y Venezuela.

El estancamiento del ALCA llevó a los Estados Unidos a buscar acuerdos bilaterales o plurilaterales con los países latinoamericanos.³ De hecho, los países del Mercosur⁴ y Bolivia son los únicos que no han participado de este movimiento y la posibilidad de que Uruguay negocie acuerdos bilaterales es uno de los principales temas que enfrenta el Mercosur.

En la región, el proceso de integración —especialmente los sistemas más estructurados— perdió progresivamente prioridad como instrumento de las estrategias de inserción externa de buena parte de los países, a causa de las dificultades para alcanzar los objetivos originales y cumplir con los compromisos y programas acordados.

Junto con este fenómeno se observa una fragmentación creciente entre los países de la región, que se están alineando en función de sus diferencias en política exterior y sus estrategias de inserción externa y, más concretamente, sobre las relaciones con los Estados Unidos.

La formación de la Comunidad Sudamericana —impulsada por Brasil— fue un intento de crear una alternativa al ALCA y diferenciar a los países sudamericanos de México y Centroamérica. Venezuela, a su vez, propuso con un propósito semejante el ALBA y, posteriormente, el TLC de los Pueblos.⁵

En la ALADI se gestó y aprobó la iniciativa de formación del *espacio de libre comercio* (ELC), que incluía a los países de América del Sur, México y Cuba, y que consistía básicamente en un proceso de convergencia de los acuerdos de alcance parcial.⁶ Sin embargo, su tratamiento no muestra un interés prioritario de los países miembros.

Más hechos políticos creó el liderazgo emergente de Venezuela, caracterizado por una política exterior agresiva y una tendencia a incidir en cuestiones internas de otros estados. Frutos de esta política son el alineamiento de Venezuela con Bolivia y Cuba, y la

³ Hoy existen acuerdos vigentes o en proceso de ratificación con México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú y Chile.

⁴ Con inclusión de Venezuela.

⁵ Suscrito por Bolivia, Cuba y Venezuela.

⁶ La Comunidad Sudamericana comparte este objetivo y, en materia de integración comercial, se remite a la formación del ELC de la ALADI.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

aproximación de Venezuela a los países del Mercosur, en especial con Argentina a través de la compra de deuda, que culmina con el abandono de la CAN y el ingreso al Mercosur.

Dentro de este panorama complejo, el aspecto más preocupante es la fragmentación política de la región. Esta fragmentación no solo está limitando las posibilidades de actuación conjunta en el ámbito internacional y de integración y cooperación intrarregional, sino que involucra un potencial de conflictos sin antecedentes recientes, derivando en una carrera armamentista y en iniciativas como la de formación de fuerzas armadas del Mercosur o el desarrollo de las industrias de defensa, en un continente cuyos verdaderos conflictos son la pobreza y la marginación, el desempleo y las carencias en las áreas de educación, salud e infraestructura básica.

En este contexto, la reactivación de los sistemas de integración es una alternativa a la profundización de los conflictos y a la canalización de las energías políticas y económicas hacia los verdaderos problemas que enfrentan nuestras sociedades.

Situación interna del Mercosur

El Mercosur fue percibido en sus inicios como un proceso destinado a seguir un camino diferente a otros 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 pensar en un proceso capaz de alcanzar sus objetivos sobre la base de compromisos sustentables.

Para los socios fundadores del Mercosur, contar con un instrumento que les permitiera administrar un relación de vecindad, intensa y compleja, y apoyarse en ella para mejorar sus opciones de inserción internacional era y sigue siendo una razón fundamental por la que profundizar y preservar la integración en la subregión.

El Tratado de Asunción promueve un enfoque integral del mercado regional. Por ello, incorpora al programa de liberación comercial el tratamiento de los temas que tienen que ver con el desarrollo competitivo de la producción y comercialización de bienes y servicios, y la obtención de ventajas comparativas dinámicas, asociados al acceso al mercado regional, y la proyección externa del Mercosur a través de la política comercial común. Este enfoque permite que el sistema de integración pueda jugar un papel fundamental como instrumento central de las estrategias de inserción externa y desarrollo de los Estados partes.

Sin embargo, 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 sistemas de integración regional. Esta situación se refleja en el estancamiento del proceso de formación del mercado común, la ausencia de un tratamiento sistemático de los efectos de las asimetrías —ignoradas en el Tratado de Asunción, pero que constituyen una realidad insoslayable— el distanciamiento progresivo entre el funcionamiento real del Mercosur y las necesidades y expectativas de los países que lo integran, y la bilateralización entre Argentina y Brasil en el tratamiento de cuestiones relevantes para todos los socios. A estos aspectos se agregan, más recientemente, el conflicto entre Argentina y Uruguay por la construcción de las plantas de celulosa y el ingreso de Venezuela al bloque.

La formación del mercado común

Tal como lo destaca Félix Peña en un artículo reciente,⁷ la unión aduanera como objetivo instrumental del Mercosur no está prevista en el Tratado de Asunción, sino que surge de la articulación posterior entre la libre circulación de bienes, el arancel externo común y la política comercial común. En efecto, el Tratado de Asunción establece el compromiso de formar un mercado común basado en:

- la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los Estados partes;
- el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común;
- la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes—incluyendo comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones— para asegurar condiciones adecuadas de competencia entre ellos;
- la armonización de las legislaciones en las áreas pertinentes.⁸

La libre circulación de bienes, la aplicación de un AEC y de una política comercial común no pueden funcionar aisladamente de la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y de la armonización de legislaciones. La inclusión de todos estos elementos en el artículo 1.º del Tratado de Asunción es consistente con la necesidad de mantener la armonía en los avances del conjunto, esencial por las interacciones lógicas y la preservación del equilibrio en los compromisos que asumen y benefician a los Estados partes. Esta concepción se ratificó en el año 2000 con la adopción de un conjunto de decisiones bajo el rótulo de “relanzamiento del Mercosur”, que incluye a los componentes de la unión aduanera y la coordinación macroeconómica.

El estancamiento de los avances en la formación del mercado común y los incumplimientos de los compromisos relativos a la libre circulación de bienes, servicios y factores están estrechamente vinculados con la ausencia de compromisos efectivos en materia de coordinación de políticas y armonización de legislaciones.

Si bien la mayoría de los bienes originarios se benefician del libre acceso al mercado ampliado, las restricciones al acceso afectan, en la mayoría de los casos, a bienes en los cuales uno o más de los Estados partes muestran ventajas competitivas relevantes en el mercado que se restringe.

La búsqueda de alternativas entre Brasil y Argentina para acotar la unilateralidad en la aplicación de restricciones comerciales llevó a la introducción de un mecanismo de salvaguarda en el comercio bilateral, que desconoce la normativa del Mercosur y tiene implicancias serias para los objetivos del sistema de integración y la estabilidad de los mercados.⁹ La

⁷ En *Semanario del Comercio Exterior*, del 3 de agosto de 2006.

⁸ Artículo 1º del Tratado de Asunción.

⁹ Después de quince años de Mercosur, Argentina “descubre” que ciertos sectores industriales no se adaptaron a la competencia regional y está dispuesta a protegerlos por encima de los compromisos asumidos en el Mercosur. Brasil termina aceptando una política comercial de Argentina que retorna al proteccionismo industrial y a la manipulación de su mercado interno mediante diversos instrumentos (gravámenes a la exportación, controles de precios, prohibiciones o restricciones a la importación e importación, etc.) que distorsionan el comercio. Esta política no es compatible con la formación de una unión aduanera o un mercado común.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

introducción de mecanismos de administración de comercio es incompatible con el principio de la libre circulación de bienes. En este mismo sentido opera la falta de compromisos sobre la eliminación del régimen de licencia previa aplicado por Venezuela.

La formación del arancel externo común no estuvo respaldada por una coordinación de políticas o estrategias sectoriales, como lo prevé el Tratado de Asunción. Esta coordinación es esencial para que este instrumento cumpla su doble función de preservación de la preferencia regional y promoción de la competitividad. En la práctica, los Estados partes no aplican un AEC. Por una parte, el proceso de convergencia está interrumpido y, por otra, la aplicación discrecional de regímenes especiales de importación —que implican exoneraciones arancelarias— abarca una parte significativa de las importaciones de los Estados partes.¹⁰ En lo que depende del AEC, después de diez años de adoptado, el Mercosur está recién en una etapa de armonización de aranceles y muy lejos de una unión aduanera.

Las negociaciones conjuntas no mostraron avances significativos durante más de seis años, fuera de los acuerdos suscritos entre el Mercosur y los restantes países de la ALADI.¹¹ Fuera de la región se suscribieron acuerdos marco con la Unión Europea, la Unión Aduanera del África Austral (SACU), India, Egipto, Marruecos e Israel. Con la India y la SACU se concretaron acuerdos preferenciales de alcance limitado. Los intereses de Brasil y Argentina en proteger el sector industrial y de servicios, promover algunas ramas tecnológicas, obtener ventajas en rubros agrícolas en los que son fuertemente competitivos y limitar los compromisos en otras áreas OMC plus, hacen difícil configurar paquetes de negociación consistentes y viables. El predominio de estos intereses en las negociaciones implica la postergación de las posibilidades de Paraguay y Uruguay que, en general, son mucho más acotadas y simples de instrumentar.

Esta situación es el resultado de la combinación entre el propio diseño del sistema, la dificultad o limitada voluntad de los Estados partes de asumir compromisos de armonización o coordinación de políticas, y de los cambios o inconsistencias de las estrategias de desarrollo de los Estados partes.

El diseño del sistema, si bien reconoció la necesidad de mantener equilibrio y armonía entre los elementos que conducirían a la formación del mercado común, no incorporó una vinculación práctica entre compromisos que la asegurara. El resultado fue el avance en un programa de liberación comercial, que no contó con el respaldo necesario de políticas consistentes.

Durante la década de los noventa, los Estados partes hicieron un gran esfuerzo de apertura recíproca de las economías y de reducción general de los aranceles NMF (nación más favorecida), que se tradujo en un fuerte ajuste en el sector industrial y en la producción de algunos rubros agrícolas, en todos los Estados partes pero especialmente en Argentina y

¹⁰ El AEC coincide con los aranceles nacionales en aproximadamente 75% de los ítems. En el año 2004, esos ítem representaron la mitad de las importaciones. No obstante, si se toma en cuenta los aranceles efectivamente percibidos, la participación se reduce a un tercio. Además, la mayoría de estos productos tienen arancel cero, por lo cual el conjunto que califica para la libre práctica con arancel mayor a cero es mucho menor. El Mercosur alcanza como unión aduanera potencial a solo 10% de las importaciones de terceros países.

¹¹ Chile (1996), Bolivia (1997), Ecuador, Colombia y Venezuela (2005), Perú (2005), Cuba (2006). Además, el Mercosur suscribió un acuerdo marco con México (2003), dentro del cual se celebró un acuerdo específico para el sector automotriz.

Uruguay. A partir de 1998-1999, en un ambiente de recesión, caída del intercambio intrarregional y crisis financieras, las políticas cambiaron, resurgieron prácticas proteccionistas y la aplicación de instrumentos incompatibles con la libre circulación de bienes. Esta tendencia a la administración de comercio se refuerza con el ingreso de Venezuela y no es compatible con la formación de una unión aduanera o un mercado común.

La postergación de decisiones, la prolongación de plazos y la falta de ejecución de programas asociados a la formación del mercado común, más allá de sus efectos directos reales sobre la marcha del proceso, contribuyeron a la pérdida de credibilidad y a un sentimiento de creciente frustración e impotencia que ha afectado la confianza en el sistema como tal y de los socios entre sí.

Recuperar el equilibrio entre los compromisos y los componentes del sistema, aunque sea al costo de reducir sus metas en el corto y mediano plazo, es un requerimiento esencial para el restablecimiento del papel del sistema de integración como instrumento de desarrollo y armonía política.

Las asimetrías

Los efectos de las asimetrías económicas en los resultados económicos y el equilibrio de costos y beneficios de participación de los socios en Mercosur no fueron contemplados en el Tratado de Asunción y comenzaron a ser tratados tardíamente.

Debemos diferenciar el concepto de *asimetrías* en el Mercosur, del tradicional de *diferencias en los grados de desarrollo* de los países que tratan de integrarse, que se forjó en la ALALC y se transmitió al Grupo Andino y a la ALADI. También debemos dejar de lado la estrategia que emplearon en esos sistemas los países de menor desarrollo económico relativo, que condujo a un gran desgaste negociador para obtener ventajas marginales y de escaso valor en la práctica.

Cuando encaramos las asimetrías en el Mercosur nos estamos refiriendo a la diferente capacidad de los Estados partes para negociar entre sí y para obtener beneficios del resultado de esa negociación. Esa diferente capacidad tiene que ver con la dimensión de las economías, la estructura de producción, la diversificación del comercio exterior, la dotación de factores y —muy especialmente— la intensidad y composición de los flujos recíprocos. No se trata simplemente de una relación entre grandes y chicos. La relación entre Argentina, Brasil y Venezuela también es fuertemente asimétrica.

El Mercosur se caracteriza por un desequilibrio congénito e irreversible en el proceso de integración, en el cual uno de los miembros concentra alrededor de 70% del PBI regional,¹² del mercado regional y de los flujos externos del conjunto.¹³ Paralelamente es el país en el que menos pesan los flujos económicos intrarregionales. En el otro extremo, Paraguay y Uruguay tienen un compromiso mucho mayor con el mercado regional y son mucho más sensibles a cualquier cambio que allí se produzca. Todo lo que suceda en el

¹² Antes del ingreso de Venezuela.

¹³ 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

mercado brasileño tiene un impacto decisivo en el funcionamiento del bloque; todo lo que suceda en el mercado argentino puede tener repercusiones fuertes, al menos en Paraguay y Uruguay.

La conducta de Brasil en los últimos tiempos muestra una disposición a contemplar planteos argentinos que buscan neutralizar algunos efectos de la relación asimétrica, pero está lejos de atender los efectos de las asimetrías sobre la participación de Paraguay y Uruguay en el Mercosur. La adopción del MAC es una demostración de esa disposición de Brasil y, al mismo tiempo, de la prioridad que asigna a la relación económica con Argentina, dentro de las múltiples situaciones que enfrenta el Mercosur.

El tratamiento de las asimetrías no puede razonablemente reducirlas, sino que debe apuntar a neutralizar sus efectos sobre la distribución de las cargas y beneficios relativos que resultan del proceso. La pretensión inicial de una negociación entre iguales demostró en los hechos no ser realista y es uno de los elementos que más inciden en la crisis actual del Mercosur. Para que algunas reglas se apliquen a todos los Estados partes, otras tienen que ser diferentes, de forma de equilibrar las posibilidades de participación. Esto no se resuelve con tratamientos diferenciales más o menos simbólicos o medidas asistenciales como el Fondo de Convergencia Estructural, el financiamiento de inversiones brasileñas en Uruguay u otras que, además de no representar verdaderas oportunidades de desarrollo, están muy lejos de compensar los efectos de la vulneración de los compromisos de acceso a mercados, los desequilibrios en la capacidad de captar inversiones y las limitaciones para negociar bilateralmente con terceros países. Paraguay y Uruguay deben buscar y obtener en el Mercosur oportunidades genuinas de desarrollo. No hay sustitutos para el libre acceso a los mercados de los Estados partes, para mejorar las condiciones de acceso a los grandes mercados extrarregionales y para el equilibrio en la capacidad de atraer inversiones.

Frente al enfoque fundacional —que ignora las asimetrías— debería prevalecer el conocimiento adquirido, que nos muestra los desequilibrios resultantes de la aplicación de las mismas reglas para todos, especialmente cuando las conductas de los países se apartan de las reglas.

Respuestas insuficientes a las políticas y expectativas de los países

Las diferencias entre las estrategias nacionales de desarrollo económico y sectorial, y el estancamiento del Mercosur, determinan que este pierda funcionalidad como instrumento para el desarrollo.

Esto es especialmente marcado en el caso del Paraguay y Uruguay, que a fines de los noventa tenían una dependencia muy alta de los vínculos económicos con Argentina y Brasil. Para Paraguay y Uruguay, el papel del Mercosur como puente de su inserción en la economía global era fundamental. Sin embargo, la falta de disposición del bloque para negociar con los Estados Unidos y el fracaso de la negociación conjunta con la Unión Europea, no permitieron que el Mercosur cumpliera ese papel.

La experiencia económica y comercial de los últimos años puso de manifiesto que para Paraguay y Uruguay la relación de vecindad es esencial pero no excluyente. El mer-

cado regional es insuficiente, en parte por las incertidumbres que crean los recurrentes incumplimientos en los compromisos de acceso a mercado y la postergación de decisiones en temas como la coordinación macroeconómica. En parte, porque si bien Brasil y Argentina son mercados grandes en comparación regional, están lejos de las oportunidades que ofrecen, como socios económicos, las potencias comerciales mundiales.

Las insatisfacciones también se dan en Argentina y Brasil. El largo proceso de negociación del MAC, precedido y acompañado de medidas unilaterales de Argentina, refleja un cambio en su estrategia industrial que busca proteger y promover la producción nacional más allá de los compromisos derivados de la formación de un mercado común.¹⁴ Para Brasil, el MAC significó una confrontación interna de los industriales con el gobierno.

En realidad, se produjo una reversión proteccionista en la región, que se refleja en el MAC y en la falta de disposición de Argentina y Brasil a negociar con terceros países. La tendencia de Argentina a la utilización unilateral de mecanismos de administración de comercio o que distorsionan el mercado, la tolerancia de Brasil —en lo que se puede denominar “argentinización” de su política para el Mercosur— y el ingreso de Venezuela con un régimen de importación basado en licencias previas, deben hacernos reflexionar sobre las posibilidades reales de mantener el libre intercambio de bienes como una meta accesible en plazos ciertos y, más aún, de llevar adelante una política comercial común que contemple los intereses de todos los socios.

Las consecuencias negativas de la insatisfacción de algunos socios y de cambios en las estrategias comerciales inconsistentes con el objetivo del libre comercio, son probablemente mayores que las que tendría una flexibilización del diseño del Mercosur que permitiera atender la realidad y expectativas de todos los Estados partes.

La cuestión institucional y el debilitamiento de la sociedad

La institucionalidad del Mercosur presenta al menos tres limitaciones congénitas relevantes.

En primer lugar, la demora en la internalización¹⁵ de las normas adoptadas por los órganos del Mercosur que deben ser implementadas por los Estados partes, lo cual crea incertidumbre jurídica y puede generar desequilibrios en la aplicación de los resultados de acuerdos entre los Estados partes.

En segundo lugar, la ausencia de elementos comunitarios en la organización institucional, que es estrictamente gubernamental. La constitución posterior del Comité de Representantes Permanentes del Mercosur podría haber servido para introducir un órgano con responsabilidades comunitarias. Sin embargo, el criterio de selección de los presidentes del Comité y el hecho de que sus gastos sean solventados por el país del cual el presidente es nacional, introducen una figura carente de la neutralidad y condiciones que debería tener un promotor de los intereses comunitarios.

¹⁴ En esta misma línea se ubican, entre otras medidas o conductas, la aplicación de gravámenes a la exportación e incentivos extraordinarios para zonas deprimidas.

¹⁵ Incorporación a los regímenes jurídicos nacionales y efectiva puesta en vigencia de las normas.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

Las iniciativas que surgen del Comité evaden el núcleo de la problemática actual del Mercosur y se orientan a promover medidas y proyectos periféricos que —sin perjuicio del mérito de algunos de ellos— no contribuyen a resolver las tensiones actuales.

En tercer lugar, el funcionamiento del Mercosur, con una Secretaría muy débil —tanto en funciones como en recursos— depende totalmente de las burocracias nacionales. En ausencia de órganos permanentes, las responsabilidades de la presidencia *pro tempore*, rotativa y de corta duración, quitan continuidad y neutralidad a la gestión.

La creación de la Asesoría Técnica dentro de la hasta entonces Secretaría Administrativa¹⁶ fue un paso en el sentido de fortalecerla y ampliar sus funciones. No obstante —y a pesar de las contribuciones de la Secretaría al tratamiento de la agenda del Mercosur— algunas burocracias nacionales se resisten al reconocimiento de las realidades y a la transparencia de las actuaciones en los órganos del Mercosur, y tratan de minimizar las funciones de la Secretaría.

Sin embargo, quizás el mayor problema en el ámbito institucional es la bilateralización del tratamiento de temas y proyectos entre Argentina y Brasil, marginando a Paraguay y Uruguay, que pasan a ser tomadores de acuerdos que no tuvieron oportunidad de negociar. 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 actitud que se acentuó notoriamente en los últimos años y genera en los socios menores un sentimiento de desconfianza e impotencia que alimenta las divergencias y reclamos. En cierta medida se están dando en la región situaciones propias de la relación entre las grandes potencias y los países periféricos.

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.

VISIÓN ESTRATÉGICA

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

El denominador común de la posición de los Estados partes respecto al Mercosur es la voluntad de preservarlo como sociedad y como instrumento de desarrollo. El aspecto crítico es que esa voluntad se canalice hacia una adecuación del sistema a la realidad, y no

¹⁶ Decisión 30/02 del Consejo.

a la adopción de programas que se limiten a reiniciar una vez más el ciclo de expectativas y frustraciones.

Para que el Mercosur siga constituyendo un instrumento privilegiado de inserción externa y desarrollo, 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. 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 respuesta en las posiciones y conductas reales de los Estados partes, especialmente cuando esa ficción afecta en forma desigual a los distintos socios.

La recuperación de la credibilidad de los gobiernos y los actores sociales y económicos es la cuestión esencial para el Mercosur. La situación actual se caracteriza por una falta de credibilidad recíproca, que está conduciendo al sistema a su punto más bajo de equilibrio. La respuesta es la confianza en el cumplimiento de lo que se acuerda y acordar únicamente lo que se podrá realmente cumplir.

Hoy el Mercosur enfrenta el doble desafío de afirmarse como sistema de integración y, al mismo tiempo, resolver una serie de situaciones —políticas e instrumentales— que son prioritarias para los Estados partes e inciden fuertemente en sus actitudes. La formación de consensos sobre los objetivos del Mercosur y sobre las políticas asociadas a él —sea confirmando o revisando las decisiones fundamentales iniciales— es condición para que el tratamiento de situaciones conflictivas específicas contribuya a fortalecer el sistema y no lo deteriore aún más. Por su parte, la persistencia de estas situaciones conflictivas, que involucran en mayor o menor medida a todos los Estados partes, es una de las principales causas de la pérdida de credibilidad del Mercosur.

Por las razones ya expuestas, la reprogramación de la formación de la unión aduanera o el mercado común no parece una opción realista, al menos en el corto y mediano plazo. Las conductas y estrategias reales que practican Argentina, Brasil y Venezuela apuntan a un sistema menos exigente en disciplinas comunes, con un componente político relevante. Las políticas comerciales y las estrategias sectoriales prevalecientes en esos Estados partes limitan las posibilidades de avanzar en un sistema de integración basado en el libre comercio intrarregional y en el concepto de regionalismo abierto.

El mantenimiento del statu quo, con sus indefiniciones y conflictos, tampoco sería una opción salvo que los Estados partes acepten tácitamente la pérdida de relevancia del Mercosur en sus estrategias de desarrollo.

La opción para salvaguardar el Mercosur pasa por la búsqueda de acuerdos entre los Estados partes, que fortalezcan el vínculo asociativo y posibiliten una adecuación consensual del sistema de integración. Para ello es necesario relativizar el peso de la coyuntura y rescatar los componentes más permanentes y sólidos de una relación de vecindad que es esencial para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Esta relación debería ser la base para que la incorporación de Venezuela sea realmente el resultado de la aplicación del criterio 4 + 1. Adicionalmente, para salvaguardar al Mercosur también es necesario mantener la conveniencia de un bloque de países que mejora las posibilidades de inserción global, la

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

gravitación de la red de intereses comerciales y económicos generados, y el valor de la *marca* o pertenencia a una asociación de países que, en su momento, se consideró exitosa.

El objetivo inmediato sería recuperar el valor del Mercosur para todos los Estados partes y adecuar el sistema a la capacidad efectiva de compromiso de estos.

La estrategia contemplaría cuatro líneas de acción.

En primer lugar, la definición de un núcleo de compromisos recíprocos, programas y actividades comunitarias que constituyan la base para acordar el contenido y alcance del sistema de integración a mediano plazo, sin atarse a los objetivos instrumentales establecidos en el pasado, pero sin renunciar a ellos como proyecto futuro.

En segundo lugar, la flexibilización del sistema, que reconozca la pluralidad de objetivos, prioridades y expectativas, la necesidad de contemplar los efectos de las asimetrías y las estrategias y expectativas nacionales en el corto plazo, y que alivie las tensiones actuales es condición para la consolidación y proyección futura del sistema.

En tercer lugar, el fortalecimiento de la organización institucional, adaptándola a los requerimientos de formación de consensos políticos sobre aspectos esenciales del sistema de integración, de administración de un sistema más flexible y de recuperación de la credibilidad.

Finalmente, la adopción de algunas decisiones que generen impactos inmediatos y demuestren la capacidad de los Estados partes de asumir compromisos recíprocos, como podrían ser la negociación de medidas para estabilizar y proteger corrientes de comercio prioritarias, un *stand by* en materia de restricciones o distorsiones en los mercados y el inicio de la consideración de proyectos prioritarios para cada Estado parte que requieran de participación y compromiso de los demás Estados partes.

BASES PARA LA REACTIVACIÓN DEL MERCOSUR

En el marco de las consideraciones expuestas en el capítulo anterior, el conjunto de acuerdos y medidas dirigidas a restablecer el papel de la integración regional y el Mercosur como instrumentos de desarrollo para los Estados partes debería cumplir con cuatro condiciones:

- a) Equilibrio en dos dimensiones:
 - i) en la forma e intensidad con que se contemplan los intereses de los países miembros y la pluralidad en materia de expectativas nacionales, política exterior y políticas económicas y sectoriales;
 - ii) en los compromisos que se asuman, entre áreas y dentro de las áreas. Esto significa, entre otras posibilidades, que los compromisos en materia de comercio tienen que estar acompañados de avances armónicos en el tratamiento de las inversiones, coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y armonización normativa. Hacia adentro del área comercial, los compromisos sobre acceso a mercado, arancel externo común o preservación de las preferencias y política comercial común tienen que ser equilibrados entre sí y con el resto del sistema.

Estos equilibrios son fundamentales para la apreciación de los Estados partes sobre los costos y beneficios de su pertenencia al sistema.

- b) Sinceramiento y compromiso. Es necesario dejar de lado la retórica, reconocer las impotencias y buscar los máximos compromisos que cada país puede asumir efectivamente. Las propuestas deben adecuarse a las condiciones políticas y las posibilidades de decisión actuales de los Estados partes y prever la progresividad que les permita acompañar una evolución favorable.

La recuperación de la credibilidad depende de la percepción de las sociedades de los Estados partes sobre la voluntad y la posibilidad de los gobiernos de cumplir y preservar los compromisos que asuman, y mantener los objetivos del sistema.

- c) Flexibilidad para reconocer y tratar las diferentes oportunidades y riesgos asociados a la apertura recíproca de las economías, para aceptar las distintas necesidades de vinculación con la economía global y para adaptarse a cambios en el contexto y en las condiciones internas de los Estados partes, manteniendo el equilibrio y el compromiso. La resiliencia del sistema depende de las solidaridades efectivas entre los países, y entre estos y el proceso de integración. Para que ello se logre, todos deben percibir que la participación es más ventajosa que la exclusión.
- d) Eficacia de los procesos decisorios y en el cumplimiento de las decisiones, tanto en la organización institucional del Mercosur como en la de los Estados partes. La organización que respalda al Mercosur tiene un papel esencial en el diseño y negociación de los acuerdos y en su aplicación.

En lo inmediato, la meta principal sería detener el deterioro de los vínculos asociativos. Para ello se pueden considerar, entre otras posibilidades, dos compromisos.

En primer lugar, el de restablecer el tratamiento colectivo en los órganos del Mercosur de todos los asuntos relevantes para el sistema de integración, superando la bilateralización que se observa en la actualidad. Cuando existan razones prácticas y lógicas para el tratamiento bilateral o por un grupo de países, este deberá ser transparente y estar abierto para todos los Estados partes.

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. No podemos desconocer que el canal bilateral, en algunas circunstancias, puede ser una opción práctica para tratar de resolver casos que se dan entre dos partes. Sin embargo, la bilateralización sistemática de las negociaciones erosiona los vínculos asociativos y desvirtúa el carácter del Mercosur como proyecto colectivo. Todos los países pueden y deben tener la oportunidad de contribuir a diseñar el escenario futuro y a la solución de las situaciones existentes o que se presenten en el futuro.

En segundo lugar, el reconocimiento de la diversidad de realidades sociales y económicas de los Estados partes y la pluralidad de estrategias de desarrollo e inserción externa, y de la necesidad de contemplarlas armónicamente en el sistema de

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

integración. La consideración de las asimetrías tiene que incorporarse a la esencia del modelo y no limitarse a tratamientos excepcionales adicionales a este. Las asimetrías deben ser encaradas como diferencias sustanciales entre los países, que tienen efectos relevantes en los resultados del sistema, y no como un *handicap* que puede ser resuelto con mecanismos o medidas puntuales.

La aceptación de la diversidad y el reconocimiento de los efectos de las asimetrías deben conducir en la práctica a una flexibilización del sistema de integración. A partir de un núcleo común constituido por la preservación del mercado ampliado, las reglas básicas sobre comercio de bienes y servicios, competencia e inversiones, y la organización institucional, se abrirían compromisos y tratamientos diferenciales.¹⁷

La diversidad y las asimetrías también se pueden contemplar mediante la incorporación al tratamiento orgánico en el Mercosur, de temas o proyectos relevantes para la región o los Estados partes, que permitan elevar el nivel de los equilibrios de expectativas. Este sería el caso de proyectos comunes sobre energía, desarrollo de infraestructura física, transporte, mejora de servicios básicos, medio ambiente, desarrollo tecnológico, educación, y también de proyectos prioritarios para los Estados partes, cuya viabilización dependa de la participación de otros Estados partes, o de la adopción de decisiones del Mercosur.

Algunas bases concretas para la discusión

A continuación se incluyen algunos avances sobre propuestas que podrían ser útiles para dar contenido a la visión estratégica del futuro del Mercosur.

Varias de las posibilidades que se plantean ya están siendo consideradas en los órganos del Mercosur o dieron lugar a la aprobación de decisiones. De todos modos, es importante incluirlas para preservar una visión completa de las bases.

Acceso a los mercados

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 de asegurar equilibrios cuantitativos en el intercambio.

Para alcanzar ese objetivo es esencial asegurar la libre circulación de bienes, partiendo de la consideración colectiva de las condiciones actuales de acceso a los mercados —eliminación de aranceles y restricciones no arancelarias, tributos internos discriminatorios, obstáculos técnicos al comercio, medidas que afectan la competencia en los mercados domésticos, desvíos en la utilización de los mecanismos para contrarrestar prácticas desleales de comercio—¹⁸ con el propósito de reconocer los problemas

¹⁷ En los hechos, esa flexibilización se está dando por la vía de medidas unilaterales de los Estados partes o de mecanismos acordados bilateralmente como el MAC.

¹⁸ Incluye medidas tales como los derechos específicos que aplica Uruguay, los gravámenes a la exportación que aplica Argentina, el MAC, diversas desviaciones en la interpretación sobre requisitos de origen y la aplicación de la legislación *antidumping*.

existentes y adoptar las medidas para solucionarlos o asignarles un carril definido de tratamiento.

Se trata de evitar la fragmentación de las negociaciones y decisiones en las materias que inciden en el aprovechamiento del mercado ampliado, mediante la cual los resultados que se logran en un compartimiento pueden perderse en el siguiente.¹⁹ 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.

Esta negociación es fundamental para apreciar la capacidad de decisión y compromiso de los Estados partes. Algunas posibilidades inmediatas en este sentido serían:

- a) adoptar el compromiso de no innovar en materia de restricciones en el acceso o distorsiones en el funcionamiento de los mercados, y de mantener consultas sobre medidas o proyectos nacionales que puedan afectar el comercio, la competencia o las inversiones.
- b) acordar garantías de acceso a los mercados para bienes prioritarios para los Estados partes, como avance de un proceso de saneamiento del mercado ampliado.
- c) evaluar la necesidad de contar con un régimen de salvaguardia que abarque a todas las medidas que pueden afectar el aprovechamiento del mercado ampliado, con el propósito de evitar los incumplimientos unilaterales, y permitir un seguimiento y discusión colectivos de las medidas que apliquen los Estados partes. En la eventual adopción de estas medidas se deberán tener en cuenta los efectos de las asimetrías.

La meta sería una zona de libre comercio arancelaria y no arancelaria efectiva, complementada por mecanismos para contemplar requerimientos excepcionales y transitorios del los Estados partes, que sean acordados, formalizados y administrados colectivamente por todos los Estados partes y en forma transparente para los operadores económicos.

Política comercial común

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, pautarán la intensidad y exigibilidad de los compromisos en materia de política comercial común. En el Mercosur, esta presenta tres componentes: el AEC, las negociaciones con terceros países y la regulación del comercio mediante normas comunes o armonizadas.

El AEC tiene un doble papel. Por una parte, preserva las preferencias que benefician a los exportadores de los Estados partes en el acceso recíproco a sus mercados. Por otra,

¹⁹ En la práctica de negociación se forma una cadena: gravámenes a la importación, medidas no arancelarias, obstáculos técnicos, requisitos de origen. La falla en cualquiera de esos eslabones afecta el resultado comercial.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

es un instrumento de promoción de la competitividad que tiene que reflejar la armonización de las estrategias sectoriales de los Estados partes. Para cumplir estas funciones no es imprescindible tener un arancel común estricto, con los mismos gravámenes a la importación para todos los Estados partes, sino un arancel concertado que puede aceptar diferencias en los gravámenes a la importación, consistentes con las diferencias en las estrategias sectoriales y condiciones de funcionamiento de los mercados y que refleje acuerdos sobre el mantenimiento de los márgenes de preferencia.

Es necesario partir del hecho de que los Estados partes no están aplicando un AEC para la gran mayoría de las importaciones originarias de terceros países,²⁰ y que el proceso de formación de un AEC efectivo será muy prolongado.²¹ La transición debe estar presidida por el equilibrio de los compromisos de los Estados partes, en términos reales y no de una ficción.

A largo plazo, las diferencias deberían minimizarse en la medida que se haga efectiva la libre circulación de bienes, se coordinen o armonicen las estrategias sectoriales y se cuente con mecanismos efectivos de coordinación macroeconómica.

Más allá del caso concreto de una eventual negociación bilateral entre Uruguay y los Estados Unidos, los compromisos y, sobre todo, la estrategia de negociaciones conjuntas deben ser revisados a la luz de la situación en materia de compromisos de acceso a mercados, de la realidad del AEC y de la experiencia en las negociaciones conjuntas.

Las negociaciones conjuntas, después de casi diez años, no condujeron a resultados relevantes. Probablemente la presión de Uruguay para negociar bilateralmente con terceros países no se daría si el Mercosur como tal hubiera concluido el acuerdo con la Unión Europea y entablado negociaciones con los Estados Unidos. En ausencia de estos resultados prima la percepción de que la inserción regional es esencial para su desarrollo, pero insuficiente, y que debe ser compatibilizada con una relación activa con mercados extrarregionales que ofrecen oportunidades de comercio, inversión y complementación productiva que no se encuentran en el Mercosur, sea por las políticas de los Estados partes o por las propias condiciones estructurales de la región.

Las diferencias de interpretación de las normas del Mercosur en esta materia²² deberían resolverse en forma constructiva, aceptando la posibilidad de negociaciones bilaterales con terceros países, y estableciendo condiciones y procedimientos que aseguren su transparencia y seguimiento por todos los Estados partes.

²⁰ Véase nota 53, *supra*.

²¹ La zona de libre comercio de Manaos, que es la mayor perforación unitaria al AEC, estará vigente al menos hasta el año 2023.

²² En Uruguay, se señala incluso por altos funcionarios de gobierno que la decisión 32/2000 —que limita las posibilidades de negociación por los Estados partes de preferencias arancelarias fuera del Mercosur— forma parte de un conjunto de decisiones adoptadas en el año 2000 bajo el rótulo de “relanzamiento” del Mercosur, que apuntaban al perfeccionamiento de la unión aduanera. No es lógico, políticamente, exigir el cumplimiento de una decisión que es parte de un conjunto, si ese conjunto no está siendo cumplido ni exigido en forma integral. En especial, cuando el objetivo instrumental al cual respondían —la formación de una unión aduanera— ha sido sistemáticamente postergado. Las obligaciones tienen que mantener coherencia, equivalencia y un mínimo equilibrio. Si se toleran vulneraciones a los compromisos sobre acceso a mercados —incluso sustanciales, como lo es la formalización del MAC—, si el AEC está muy distante de ser tal, si se postergan sistemáticamente los compromisos sobre coordinación macroeconómica y decisiones sobre otros componentes necesarios de la unión aduanera, no es razonable reclamar el cumplimiento de solo uno de ellos. O todo se exige y se cumple, o todo se relativiza o posterga hasta que haya condiciones para decidir sobre el conjunto.

La flexibilización en las negociaciones con terceros no significa, de modo alguno, el fin del Mercosur. Por el contrario, sería un elemento equilibrador y compensador de las asimetrías, que garantizaría su supervivencia y proyección hacia el futuro. Puede afectar un modelo de integración que se ha mostrado incapaz de obtener el respaldo de los Estados partes —en cumplimiento de compromisos y toma de decisiones operativas, que es lo que realmente cuenta— y satisfacer sus expectativas, pero en cambio sería un elemento esencial de la adecuación del modelo a la realidad actual de la región.

Por otra parte, la experiencia de las negociaciones pone en evidencia que es muy probable que Paraguay y Uruguay puedan alcanzar acuerdos bilaterales acotados a sus intereses específicos, más fácilmente y más rápidamente que el Mercosur actuando conjuntamente. La posición de Brasil como *global trader*, las políticas proteccionistas en algunos sectores —tanto de Brasil como de Argentina y, ahora, Venezuela—, la incidencia de temas que no pudieron ser resueltos en el ámbito multilateral y la dimensión de las oportunidades y amenazas involucradas en una negociación con Brasil, determinan que la negociación conjunta sea un ejercicio complejo, difícil y dilatado. Obviamente, estos factores no inciden, al menos con tanta intensidad, en una negociación con Paraguay y Uruguay.

Los efectos prácticos sobre el Mercosur también son muy diferentes, por los distintos pesos relativos que tiene el mercado regional para cada Estado parte. Una alteración de las preferencias en el mercado brasileño podría tener impactos fuertes y generalizados sobre las exportaciones de los demás Estados partes. En cambio, el mismo fenómeno en los mercados de Paraguay y Uruguay tendría efectos limitados y focalizados en determinados productos. Estamos ante un caso claro de efectos de las asimetrías, que debería ser encarado como tal.

En una perspectiva de largo plazo, el tratamiento de las negociaciones con terceros países debería seguir la trayectoria del sistema, fortaleciendo la negociación conjunta o concertada, en la medida que los avances en otros componentes del sistema lo hagan posible y necesario para preservar su lógica y equilibrio.

Coordinación de la gestión macroeconómica y las estrategias sectoriales

La coordinación efectiva de la gestión macroeconómica es el respaldo necesario para la libre circulación de bienes, la política comercial común y los compromisos sobre los demás componentes económicos del sistema. La ausencia de coordinación macroeconómica es una restricción sustancial a la formación de una unión aduanera o un mercado común.

Sin embargo, es importante encarar con realismo las posibilidades de coordinar la gestión macroeconómica, teniendo en cuenta que en quince años no se registraron avances en este sentido. Probablemente sea necesario transitar antes por medidas más blandas y acordes con la situación actual del sistema. Se podría implantar un mecanismo de seguimiento y consulta, que permitiera el intercambio de información, el análisis de la evolución macro en los Estados partes y de los factores externos que inciden en ella. También se puede considerar la identificación y determinación de condiciones de aplicación de medidas transitorias para compensar distorsiones en los mercados provocadas por cambios súbitos en alguna variable.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

La coordinación y armonización de las estrategias sectoriales es el sustento de la política comercial común y de proyectos que tengan que ver con la promoción de esquemas de complementación, de la competitividad, la programación y preparación de negociaciones con terceros países, la integración de cadenas productivas y mecanismos semejantes. Una aproximación pragmática apuntaría a la consideración conjunta de las estrategias sectoriales de los Estados partes, para extraer elementos que puedan volcarse en otros componentes del sistema, como el acceso a los mercados, el arancel externo común o eventuales mecanismos de complementación productiva y, al mismo tiempo, determinar las posibilidades de coordinación o armonización.

Lo importante es generar conciencia de que, sin una coordinación macroeconómica efectiva, la profundización de la integración hacia la unión aduanera o el mercado común supone asumir riesgos importantes, especialmente en un sistema con asimetrías tan fuertes como es el Mercosur.

Inversiones, comercio de servicios y otras áreas relevantes de las relaciones económicas entre los Estados partes

La concentración frecuente de las preocupaciones en el comercio de bienes no debe hacernos perder de vista la importancia del comercio de servicios y de áreas de armonización y cooperación, como las inversiones, la propiedad intelectual, el desarrollo de la infraestructura, la integración energética y otros temas relevantes en las relaciones económicas entre los Estados partes. Hasta ahora, el tratamiento de la mayoría de estos temas en el Mercosur fue, en general, incipiente y fragmentado. Para el futuro, el primer paso es recuperar una visión integrada —incluso con la integración comercial—, rescatar los condicionamientos recíprocos y establecer prioridades de tratamiento, no solo en función de la mayor o menor dificultad para avanzar, sino también de la necesidad de preservar el equilibrio en el desarrollo y funcionamiento del sistema.

No vamos a entrar en un detalle de la función, perspectivas y posibilidades de tratamiento de cada tema, pero sí se destaca por su importancia y por el valor que se atribuye por algunos Estados partes, el del equilibrio en la captación de inversiones.

Las decisiones de los inversores se toman en función de las oportunidades de negocios y las combinaciones de rentabilidad-riesgo que ofrece cada sector o localización. Esto es, en general, propio de cada país y tiene que ver con la dimensión del mercado, la estabilidad de las reglas de juego, los antecedentes de conducta de los gobiernos, el clima laboral y social, la estabilidad política, los incentivos nacionales y los tratados de garantía de inversiones.

La planificación de inversiones en sistemas de integración no pudo sostenerse cuando se intentó²³ y no parece practicable en el Mercosur. Sí se puede promover, desde el sistema de integración, un mayor equilibrio en la distribución de inversiones, que dependerá en último término de las condiciones internas de los países. En ese sentido, se puede considerar:

²³ El caso más notorio fue el de los programas sectoriales de desarrollo industrial del Acuerdo de Cartagena.

- a) la garantía de respetar las condiciones de acceso a los mercados acordadas en el Mercosur. La recuperación de la credibilidad de los inversores en las reglas del sistema es esencial para neutralizar —al menos parcialmente— el efecto de la dimensión de los mercados nacionales en las decisiones de inversión.
- b) armonizar los incentivos a la inversión, teniendo en cuenta los que se otorgan en los niveles nacional o local, de modo que se ofrezca un paquete único o armonizado a inversores nacionales y extranjeros.
- c) promover inversiones en Paraguay y Uruguay asociadas al aprovechamiento del mercado ampliado, la utilización de zonas francas, acuerdos sobre complementación productiva y desarrollo territorial, o utilización de los mercados de valores como instrumento de captación de recursos para inversión.
- d) apoyar las gestiones de Paraguay y Uruguay para obtener financiamiento de inversiones públicas y privadas, por organismos internacionales.

Tratamiento de las asimetrías

El tratamiento de las asimetrías tiene que estar incorporado en el diseño de los mecanismos, programas y proyectos. Pueden adoptarse programas específicos orientados a incidir en los efectos de las asimetrías, pero que tendrían un carácter complementario.

Las apreciaciones y medidas concretas para el tratamiento de las asimetrías se han ido adelantando en la consideración de los distintos componentes del Mercosur. Sin perjuicio de ello, se deben destacar dos aspectos.

En primer lugar, la importancia de la flexibilización, no solo en los compromisos, sino además en la posibilidad de avanzar en programas bilaterales o plurilaterales, en el marco del Mercosur, sea porque su contenido solo interesa a dos o tres países, o porque no todos están dispuestos a acompañar el programa. Esta es una posibilidad que se plantearía por encima del núcleo común de compromisos y mecanismos.

En segundo lugar, la posibilidad de diseñar proyectos o promover el tratamiento de temas que contribuyan a neutralizar los efectos de las asimetrías, sea por reducción de la vulnerabilidad o por generación de oportunidades que compensen a los países más afectados.

Aspectos institucionales y jurídicos

En esta área se trataría de reforzar los elementos comunitarios de la estructura orgánica y dar mayores seguridades jurídicas a los Estados partes y a las personas físicas y jurídicas. Sería un proceso gradual que adecue la organización institucional a las necesidades del sistema de integración.

En un nivel más específico se debería:

- a) Resolver las dificultades de incorporación de las decisiones del Mercosur a los ordenamientos jurídicos nacionales, mediante procedimientos automáticos, en la medida que las disposiciones constitucionales de los Estados partes o la definición explícita de entrada en vigencia simultánea de normas vinculadas lo admitan.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

- b) Revisar las funciones y reglas de funcionamiento del CRPM para que asuma la representación de los intereses comunes, con presidencia rotatoria y presupuesto solventado por cuotas de todos los Estados partes. El CRPM puede cumplir la función de órgano permanente, facilitando el funcionamiento del Grupo Mercado Común y la preparación de las sesiones del Consejo. Mantendría una articulación permanente con la Secretaría, que proporcionaría el apoyo logístico, secretarial y técnico. De esta forma se puede prescindir de la figura de la presidencia *pro tempore* y utilizar al CRPM como órgano permanente.
- c) Fortalecer la Secretaría, acentuar su independencia técnica y asignarle la responsabilidad de actuar como secretaria del CRPM. Los órganos gubernamentales seguirían aprobando los programas de actividades y presupuestos, pero en ese marco la Secretaría tendría autonomía con responsabilidad.
- d) Los presupuestos del Mercosur tienen que tener un mínimo de relación con la dimensión del negocio y la importancia de los intereses de los Estados partes que están en juego.
- e) Aceptar la transparencia y publicidad de las decisiones y posiciones de los países, en todos los órganos del Mercosur. La transparencia es el principal límite para la ficción. El conocimiento de la realidad por los actores políticos y sociales es condición necesaria para que puedan participar efectivamente en la toma de decisiones en el nivel nacional y orientar la agenda de los órganos del Mercosur. Es necesario instalar definitivamente la idea de que el Mercosur existe para las sociedades, que son las que internalizan los beneficios y los costos, y no solo para la gestión burocrática.
- f) Revisar el sistema de solución de controversias, estableciendo sanciones objetivas, colectivas y automáticas por el incumplimiento de las decisiones de los tribunales arbitrales. De otra forma, en un sistema tan asimétrico como el Mercosur, los países pequeños no tendrían forma de hacer valer sus derechos.²⁴ Por supuesto, ninguna previsión puede sustituir el compromiso de los Estados partes y el interés nacional en el funcionamiento del sistema de integración.
- g) Ampliar el alcance de la solución de controversias, para proteger a los particulares de las decisiones u omisiones de sus propios gobiernos. No se trata de introducir una justicia supranacional, sino establecer, dentro de límites de la soberanía jurisdiccional, la responsabilidad de los gobiernos por actuaciones u omisiones que supongan desconocimiento de los compromisos asumidos.

Con estas ideas se trata de buscar mayor solidez y eficacia institucional, y facilitar el seguimiento y participación de los actores sociales y económicos en los procesos decisorios.

La recuperación de la credibilidad depende, en buena medida, de la eficacia y transparencia de la gestión institucional.

²⁴ Paraguay y Uruguay no tienen ninguna forma razonable de retaliación frente a Argentina y Brasil. En un conflicto bilateral serían perdedores. En cambio, medidas colectivas y automáticas pueden tener más efectos.

Reflexión final

En una sociedad voluntaria de naciones que se proclaman hermanas, la confianza, el compromiso y la responsabilidad son los valores que deben presidir las decisiones colectivas e individuales y su aplicación. Nadie debería buscar ventajas mediante el incumplimiento que perjudica a quienes confían en el sistema.

En el Mercosur de hoy es crítica la recuperación de esos valores, más que la búsqueda de esquemas o fórmulas instrumentales que reemplacen o restauren a las que se trataron de aplicar hasta ahora sin éxito. Solo en un ambiente de confianza y compromiso será posible encontrar la comprensión recíproca y el equilibrio de intereses que den continuidad, progresividad y solidez al sistema de integración.

La flexibilidad no es retroceso, cuando es un requisito esencial para asegurar el equilibrio y corregir carencias en el diseño original del sistema. El verdadero retroceso está en la brecha entre el mantenimiento de objetivos instrumentales, que los propios Estados partes desconocen, y la realidad de avances desequilibrados, incumplimientos de compromisos y estancamiento en las decisiones.

Aceptar la realidad, dejar de lado la retórica y la ficción, asumir las diferencias surgidas entre los Estados partes en determinadas políticas y respetar la pluralidad de estrategias de desarrollo, son condiciones para aliviar las tensiones, resolver los nudos del estancamiento y proyectar hacia el futuro el mejor Mercosur viable.