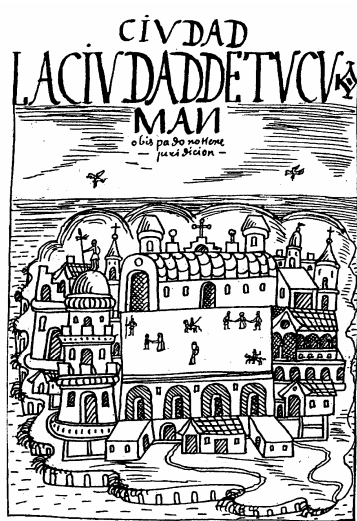


Integración en Ideas

Una publicación del IDELA/UNT



LOS GRANDES OBJETIVOS DEL MERCOSUR: ZONA DE LIBRE COMERCIO, UNIÓN ADUANERA Y MERCADO COMÚN

Félix Peña

El autor: Félix Peña es profesor de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y Director de su Módulo Jean Monnet. Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación BankBoston. Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

El trabajo: Presentación al Seminario "15 años de MERCOSUL: Avaliação e perspectivas", Fundação Memorial da América Latina. São Paulo, 27 e 28 de março de 2006.

Marzo de 2006

LOS GRANDES OBJETIVOS DEL MERCOSUR (ZONA DE LIBRE COMERCIO, UNIÓN ADUANERA Y MERCADO COMÚN):

Elementos para apreciar progresos alcanzados en los primeros quince años del Mercosur como proceso voluntario de integración comercial y económica.

Por Félix Peña

1. A modo de introducción: alcance del análisis y perspectiva privilegiada.

El análisis estará centrado en apreciar los avances logrados por el Mercosur tras quince años de su creación formal. A tal efecto, un énfasis especial será puesto en recordar antecedentes de las etapas previas a la creación del Mercosur y en precisar los alcances de lo comprometido en los momentos fundacionales.

Los avances logrados serán examinados en relación al cumplimiento del principal objetivo del Mercosur. Él tiene un carácter instrumental en función de relevantes objetivos estratégicos de alcance político y contenido económico de cada uno de las naciones soberanas. Ellas decidieron voluntariamente asociarse por entender que era de su conveniencia. Y a pesar que hayan asumido un compromiso permanente, la realidad histórica demuestra que se mantendrán asociadas en tanto que perciban que ello es lo que más conviene a sus respectivos intereses nacionales. Esto es, que los balances de costos y beneficios sea más favorable permaneciendo dentro del club que han formado que saliendo de él.

El objetivo central del Mercosur – que fuera oportunamente aprobado por los respectivos Congresos -, es el de establecer un mercado común entre sus países miembros a través del desarrollo de una unión aduanera. Ésta, según su definición en el artículo XXIV, 8 a) i) del GATT-1994, incluye los elementos propios de una zona de libre comercio, esto es, la liberación de lo sustancial del comercio recíproco o, al menos, del de los productos originarios en los territorios constitutivos de la unión. Cabe tener en cuenta, que esta definición es la única que puede condicionar el principio de libertad de organización que caracteriza el proceso de asociación permanente con fines comunes entre un grupo de naciones soberanas. Por más relevantes que sean las elaboraciones teóricas en materia de integración económica y de comercio internacional, la experiencia histórica indica que por lo general ellas no inciden en forma significativa en las negociaciones de este tipo de acuerdos.

A los efectos de este análisis visualizamos al Mercosur, a la vez, como una idea estratégica de largo plazo – que quizás sea percibida con perspectivas e intensidades diferentes en cada uno de los países miembros e incluso, dentro de ellos en sus distintos sectores políticos y sociales - y como un proceso de integración económica - entendido éste, como un conjunto de compromisos, acciones y reglas de juego, voluntariamente asumidos por naciones soberanas, orientados a ampliar en forma estable y permanente, los respectivos mercados internos en un espacio económico común a los países participantes -.

La pregunta central que intentaremos responder – o al menos brindar elementos que puedan facilitar su respuesta – será la siguiente: *¿cuánto han avanzado los países del Mercosur, a partir de la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, en el logro efectivo de los distintos elementos que implica el objetivo definido de un mercado común, comenzando por el desarrollo de una unión aduanera?*

A tales efectos, examinaremos los compromisos formalmente asumidos por los cuatro socios a fin de precisar cómo entendieron tal objetivo y sus principales elementos. También veremos cómo estos últimos fueron evolucionando a través del tiempo. Para ello, siempre tomaremos como puntos de referencia los compromisos formalmente asumidos y, eventualmente, las prácticas consentidas con respecto a cómo aplicarlos y desarrollarlos.

Como conclusión del análisis, efectuaremos algunas observaciones sobre las cuestiones que requerirían mayor atención en el caso que, efectivamente, se persista hacia el futuro en procurar el logro pleno del objetivo de un mercado común.

En esta oportunidad sin embargo, no examinaremos las motivaciones e incentivos políticos y económicos, tanto internos como internacionales, que puedan haber inducido a los principales actores en cada uno de los países socios a contribuir, sea de una manera u otra, a la construcción del consenso en torno a los compromisos formalmente asumidos. Simplemente asumimos que ellos existieron – ya que de lo contrario los compromisos no habrían sido asumidos –, y que muy posiblemente fueron diferentes en cada país y en los distintos momentos que caracterizaron luego el desarrollo posterior del proceso de integración. En tal sentido, siempre hemos entendido que un proceso de integración como el del Mercosur, no deriva de hipotéticas racionalidades nacionales, pero sí de muy concretos intereses nacionales tal como ellos son interpretados en un momento histórico determinado por los respectivos protagonistas.

Tampoco examinaremos tres cuestiones que, sin perjuicio de otras, son esenciales para una apreciación más completa de los resultados del Mercosur en estos primeros quince años de su existencia.

Por un lado, está la relacionada con sus *efectos políticos* en el desarrollo de la democracia en cada uno de los socios, así como en el patrón de relaciones entre los países miembros y en su irradiación al plano regional – en especial el sudamericano – y al global – en el ámbito de sus negociaciones comerciales internacionales con terceros países y bloques económicos, y en la Organización Mundial del Comercio (OMC) -.

Entre otras, algunas preguntas relevantes que surgen al respecto, pueden ser formuladas en estos términos:

- ¿ha sido realmente el Mercosur un factor que ha contribuido a la estabilidad política y a la consolidación de la democracia en sus países miembros?
- ¿debido a su existencia, puede ser considerado el conjunto de países que lo integra – junto con Chile - como un “núcleo duro” de la estabilidad política y de la democracia en Sudamérica?
- ¿ha sido un factor gravitante en el hecho que, hasta el presente, los países miembros junto con sus asociados, han logrado desarrollar una zona de paz en

el Sur de las Américas, donde la lógica de la integración ha tenido una tendencia a predominar sobre la de la fragmentación?, y

- ¿ha tenido efectos positivos en la capacidad de sus países miembros, actuando en conjunto, de desarrollar negociaciones comerciales internacionales convenientes a sus respectivos intereses nacionales?

Por el otro lado, está la cuestión relacionada con los *efectos económicos* del Mercosur en los procesos de transformación productiva y de inserción competitiva en la economía global de cada país miembro, así como con la distribución de tales efectos entre los cuatro socios.

En relación a tal cuestión, alguna de las preguntas más relevantes pueden ser las siguientes:

- ¿cuáles han sido los efectos del Mercosur sobre las decisiones empresarias de inversión productiva, de incorporación de progreso técnico y de generación de empleo en cada uno de sus países miembros?
- ¿puede considerarse que el mercado ampliado ha tenido un efecto significativo y positivo en las estrategias de inserción competitiva en la economía global de empresas de los países miembros?
- ¿ha tenido un impacto significativo en el desarrollo de redes de producción y de comercio entre los países miembros?
- ¿en qué forma se han distribuido los efectos económicos del Mercosur entre los distintos socios, especialmente teniendo en cuenta que existen entre ellos, pronunciadas asimetrías de dimensión económica e incluso de grados de desarrollo relativo?, y
- ¿es, en tal sentido, el Mercosur un proceso percibido como generando ganancias mutuas entre los cuatro socios?

Y, en tercer lugar, está la cuestión de sus *efectos sobre la gente* en cada uno de sus países miembros.

En este caso, algunas de las preguntas a formular pueden ser:

- ¿identifican las mujeres y hombres de cada uno de los países miembros algún tipo de impacto – positivo o negativo – en sus respectivos roles sociales, como ciudadanos, trabajadores, consumidores, empresarios, profesionales, educadores o estudiantes, artistas o intelectuales - entre otros -, del hecho que los cuatro países se hayan asociado en forma voluntaria y permanente en lo que se denomina Mercosur – entendido éste a la vez, como el nombre de una idea estratégica y de un proceso formal de integración multidimensional - ?
- ¿perciben ellas y ellos, los avances en el cumplimiento del objetivo de establecimiento de un mercado común, comenzando por el desarrollo de una unión aduanera y de sus eventuales efectos políticos y económicos, como

incidiendo en alguna forma en sus expectativas de mejorar sus niveles de bienestar y de tener un horizonte de un posible futuro mejor?, y

- ¿valoran al Mercosur como un elemento de identidad compartida con sus vecinos ante sus respectivas percepciones sobre el impacto del fenómeno de la globalización?

¿Cuál es la perspectiva de análisis que privilegiaremos en esta ocasión?

Considerando las distintas perspectivas posibles en las que podríamos colocar nuestro análisis sobre el grado de cumplimiento de los antes mencionados objetivos instrumentales del Mercosur, hemos optado por dos que deseamos explicitar de entrada.

Elas son:

- **La de aquel empresario – grandes o chico, nacional o transnacional –**, que en función de decisiones de inversión productiva y de incorporación de progreso técnico, necesita apreciar si efectivamente los compromisos asumidos en el marco del Mercosur y de sus reglas de juego, le garantizan el acceso irrestricto al mercado de los demás socios para los bienes producidos en uno de ellos y eventualmente, para los servicios que puede prestar a partir de uno de ellos o dentro de cada uno de ellos. Ello implica saber si aquel empresario percibe como algo relativamente creíble, que tal acceso no pueda ser arbitrariamente interrumpido o distorsionado, por actos o comportamientos unilaterales producidos por un país miembro actuando al margen de lo pactado – sin que ello pueda dar lugar al recurso a alguna instancia jurisdiccional, judicial o arbitral, que sea eficaz -;
- **La de aquel tercer país o bloque económico – y en especial, sus empresarios –** que debe apreciar las ventajas y desventajas de una eventual negociación comercial con el Mercosur – cualquiera que sea su formato – en el marco de las reglas de la OMC, en la que como contrapartida de las ventajas que otorgue pueda obtener el acceso efectivo y previsible a un espacio económico común, resultante de la unión aduanera y luego, del mercado común prometido por los cuatro socios.

En ambos casos, se intentará apreciar el avance en el cumplimiento del objetivo de establecer un mercado común, comenzando por el establecimiento de una unión aduanera que incluya el libre comercio entre los socios para bienes y servicios. Ello implicará además apreciar la efectividad – grado de penetración en la realidad -, la eficacia – resultados obtenidos - y la legitimidad social – sustento popular – del proyecto común.

Quizás, dada cierta tradición latinoamericana en materia de compromisos de integración económica – que podríamos denominar de “integración-ficción” - se tratará de apreciar, además, cuánto hay de solidez y de sustentabilidad en tales compromisos y cuánto hay, por el contrario, de lo que puede denominarse políticas o diplomacias mediáticas o de efectos especiales.

Debe tenerse en cuenta, al respecto, que normalmente quien efectúa la apreciación en alguna de las dos perspectivas antes mencionadas – o en ambas -, ha desarrollado un ojo clínico para distinguir lo que podría ser un Mercosur real de uno de “utilería”. Es decir, lo que

hay de realidad y de ficción en lo anunciado por los gobiernos, por más solemne y formal que ese anuncio fuera.

Tal ojo clínico le permitirá concluir a quien efectúa la apreciación, sobre si puede efectivamente considerar que el Mercosur refleja un espacio económico común, en el que se puede aspirar a operar como si ya fuera o realmente pueda ser en un plazo razonable, el equivalente a un mercado interno.

2. La experiencia previa al Mercosur y su incidencia en la definición de sus grandes objetivos.

En la realidad, la trayectoria del Mercosur real no comenzó con su creación formal. En los hechos, su punto de partida precede, incluso en muchos años, el proceso iniciado en Asunción.

En efecto, la creación del Mercosur¹ a través de la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991, se asienta sobre un activo de experiencias y realidades, de compromisos jurídicos y de preferencias comerciales que se remontan, incluso, al período anterior a la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)². Tener claro este aspecto resulta fundamental a la hora de apreciar los resultados obtenidos desde su momento fundacional.

Es aquél un período caracterizado por una fuerte concentración del comercio intra-regional en muy pocos productos entre los países del Sur de las Américas; en el que se enhebra un incipiente tejido de acuerdos bilaterales preferenciales, y en el que se avanzan, incluso, ideas y proyectos vinculados con una eventual unión aduanera regional³.

Pero es con la firma en 1960 de lo que sería el primer Tratado de Montevideo, que se inicia el camino que aún recorre la región en materia de compromisos de integración

¹ Mercosur, como “Mercado Común del Sur”, es una denominación que sólo surge durante el proceso de negociación del Tratado de Asunción, iniciado en septiembre de 1990, en base a lo acordado en el encuentro de Buenos Aires entre los Presidentes de la Argentina y el Brasil, celebrado en junio de ese año. Incluso la denominación “Mercosur” que comenzó a instalarse entre negociadores, en la prensa y en los borradores de texto del futuro Tratado, era entendida como Mercado Común del *Cono* Sur. Fue el negociador del Brasil, el Embajador Celso Amorin, quien en la revisión de la última versión del texto a iniciar por los negociadores, pidió que se suprimiera del su artículo 1º la palabra “cono” ya que, según indicó, en la opinión pública de los Estados del Nordeste del Brasil iba a generar la idea de un proyecto muy centrado en las regiones del Sur del país. De alguna manera es interesante observar, sin embargo, que tal cambio anticipó la dimensión sudamericana que luego iría perfilándose en el Mercosur y que es importante a la hora de entender su actual relación con el proceso de la Comunidad Sudamericana.

² Ver al respecto la obra en dos volúmenes de Gustavo MAGARIÑOS, “Integración Económica Latinoamericana, Proceso ALALC/ALADI, 1950-2000”, INTAL-ALADI, Montevideo 2005. Ver también el capítulo XII del libro de Alejandro BUNGE, “Una nueva Argentina”, Buenos Aires 1940 y sus referencias bibliográficas, especialmente de sus diversos artículos sobre la cuestión de la unión aduanera del sur, publicados en varios números de la Revista Economía Argentina, fundada en 1918.

³ Ver CEPAL “Tendencias del Comercio Internacional y de la Política Comercial de América Latina”, E/CN.12/165, junio de 1951; “Problemas Actuales del Comercio Interlatinoamericano”, E/CN.12/423, enero de 1957, y “El Mercado Común Latinoamericano”, Naciones Unidas, México DF, julio de 1959.

comercial. Su objetivo formal, cabe recordar, era la creación de una zona de libre comercio en un plazo de doce años. Pero su objetivo real era, fundamentalmente, rescatar la incipiente red de acuerdos bilaterales existentes a través de su multilateralización en una zona de preferencias comerciales que, en un principio, debía abarcar sólo los países de América del Sur - especialmente a los del Sur de ésta región -, pero que luego - a su pedido - se extendió también a México.

Es en la ALALC que aparece por primera vez en la región la figura de “zona de libre comercio”. Ella fue introducida en una etapa avanzada de la negociación del Tratado de Montevideo, fundamentalmente por la necesidad de ajustar las preferencias comerciales intra-regionales a los requisitos del artículo XXIV del entonces GATT. Se llegó a la conclusión que sólo podrían tener un alcance multilateral regional, las preferencias que resultaran del establecimiento de una zona de libre comercio que se ajustara a la definición del GATT⁴.

Encontramos allí ya presente un rasgo que caracterizará por mucho tiempo al proceso de integración regional - ¿incluso en estos días? - y que es el de la brecha entre los objetivos enunciados formalmente, normalmente de largo plazo y los objetivos reales e inmediatos de los países que asumen los respectivos compromisos. Es éste un rasgo que torna difícil, el ejercicio de apreciar cuáles son los verdaderos objetivos perseguidos, cuando dos o más países de la región que concluyen un acuerdo comercial preferencial o un acuerdo de integración económica, utilizan conceptos tales como espacio económico común, mercado común, unión aduanera o zona de libre comercio.

El objetivo formal de la ALALC por cierto no pudo cumplirse. Primero se postergó el plazo⁵. Luego se cambió el marco formal e institucional, cuando con la firma del Tratado de Montevideo de 1980 se substituyó a la ALALC por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)⁶. El objetivo formal y de largo plazo de esta última era la constitución del mercado común latinoamericano. El objetivo real y más inmediato era, sin embargo, dejar de lado la idea de la zona de libre comercio latinoamericana y, en especial, el flexibilizar el proceso de apertura comercial preferencial entre los países miembros. A tal efecto, se generó un marco de habilitación de acuerdos de alcance parcial - esto es, en los que no todos los países fueran parte - compatibles, a través de procedimientos también muy poco exigentes, con la vigencia de la cláusula de la nación más favorecida que, al igual que en el caso de la ALALC, era un elemento central para evitar discriminaciones comerciales arbitrarias entre los socios. Este marco de habilitación sigue siendo hoy central para legitimar acuerdos preferenciales intra-latinoamericanos -, incluso el propio Mercosur que se inserta en la ALADI a través del ACE n° 18 - con el GATT-1994.

Se puede observar entonces, que en la transformación de la ALALC en la ALADI, se ponen de manifiesto otros dos rasgos que han caracterizado a la integración regional por mucho tiempo y que se observan incluso en el momento actual. Ellos son el de la fijación de metas formales ambiciosas - incluso poco definidas, como fuera en el caso de la ALADI la de

⁴ Ver el detalle de las negociaciones en la antes citada obra de Gustavo Magariños.

⁵ Tal prórroga resultó del Protocolo de Caracas firmado en 1970, cuando era evidente la imposibilidad de cumplir el plazo de doce años formalmente previsto en el Tratado de Montevideo de 1960.

⁶ Ver al respecto, además de la obra de Gustavo Magariños ya citada, el capítulo 9 del libro de Félix PEÑA, “Momentos y Perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina”, EDUNTREF, Buenos Aires, 2003.

un “mercado común latinoamericano”- y la de la tendencia a la prórroga de los plazos estipulados en los compromisos asumidos⁷.

Junto con el rasgo mencionado más arriba, ellos están en la génesis de un problema aún no resuelto en la integración regional, que es muy notorio en el Mercosur, *que es el de la brecha de credibilidad que se genera, especialmente en quienes tienen que adoptar decisiones de inversión productiva, con respecto al alcance real de los compromisos asumidos por los gobiernos en términos de ampliación de los respectivos mercados nacionales.*

Por muchas razones - incluyendo la inestabilidad política y económica de los países participantes y una cierta cultura de desvalorización en los hechos – más fuerte en algunos de los socios que en otros - de las reglas jurídicas como pautas de acción en el plano del comercio regional –, se ha instalado la noción de procesos de integración económica signados por la precariedad de los compromisos asumidos.

Una resultante de ello, *es la pérdida de eficacia de muchos de los acuerdos que se concluyen – especialmente en términos de generación de inversiones productivas – como consecuencia de su baja efectividad y la consiguiente erosión de su legitimidad social y de su credibilidad externa*⁸.

En gran medida, como reacción a lo que se percibía como una inoperancia de los enfoques más amplios de integración de alcance multilateral y regional, al promediar los años 80 los entonces gobiernos de la Argentina y del Brasil – aprovechando el marco institucional de la ALADI – inician la etapa de un proceso de integración bilateral que constituye el precedente más inmediato del actual Mercosur. Es un proceso de fuerte sentido político y estratégico, visiblemente vinculado con el restablecimiento de la democracia en ambos países y con la necesidad de revertir una cierta tendencia a la confrontación que se había manifestado recurrentemente a través de la historia. Es además multidimensional, ya que el aspecto comercial es sólo uno de los que lo caracteriza.

Esta etapa comienza con el Acta de Iguazú en 1985, seguida luego por el Programa de Cooperación e Integración entre la Argentina y el Brasil (PICAB) de 1986. Un aspecto interesante del PICAB, es el que no fija objetivos formales de zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común. Sólo hace referencia a la noción de “espacio económico común”. Ella no es definida, ni tampoco tiene precedentes conocidos en el ámbito de las reglas de juego del entonces GATT. Pero sí se establecen, en cambio, “principios” para la elaboración y ejecución del PICAB, y un mecanismo simple para su administración y desarrollo.

En el marco de este PICAB y en forma simultánea con él, se firman 24 Protocolos, algunos de ellos relevantes para el comercio y la integración productiva entre los dos países, como fueron el de Bienes de Capital⁹; el del Trigo¹⁰; el de Complementación de

⁷ Tal tendencia se ha manifestado recientemente, una vez más, con la nueva prórroga del régimen automotriz entre la Argentina y el Brasil acordada el 28 de febrero de 2006.

⁸ Hemos desarrollado este tema en varios artículos, entre los cuales el titulado “Concertación de Intereses, Efectividad de las Reglas de Juego y Calidad Institucional en el Mercosur”, Red Mercosur/Fundación Konrad Adenauer, Montevideo 2003.

⁹ Este Protocolo n° 1 da origen luego, en el ámbito de la ALADI, al Acuerdo de Complementación Económica n° 7 de diciembre de 1986 y en su marco se establecen compromisos preferenciales, que son modificados y/o ampliados luego por anexos en el período 1986-1990. Ver sus textos en “Mercado Común entre Argentina y

Abastecimiento Alimentario¹¹; el de Expansión del Comercio¹²; el Siderúrgico¹³; el de la Industria de la Alimentación¹⁴ y, sobre todo, el Automotriz¹⁵. Se firman otros protocolos, sobre una variedad de temas y áreas de cooperación, que no contienen preferencias comerciales, algunos de los cuáles tuvieron nula o baja aplicación práctica¹⁶.

Desde el punto de vista de las preferencias comerciales, las resultantes del PICAB se insertan en el marco de habilitación brindado por el Tratado de Montevideo de 1980. Incluso es en tal marco que las respectivas preferencias quedan legitimadas en el ámbito del GATT, en virtud de la denominada Cláusula de Habilitación negociada por los países en desarrollo en ocasión de la Rueda Tokio que concluyera en 1979¹⁷.

En 1988 se firma el Tratado de Cooperación e Integración entre la Argentina y el Brasil. Fue ratificado en 1989. Está aún vigente. El objetivo formal definido en este instrumento bilateral fue integrar un “espacio económico común”¹⁸. A tal fin, se previó alcanzar en diez años la completa remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios entre los dos países, a través de la negociación de protocolos adicionales al Acuerdo de Alcance Parcial n° 1 celebrado en 1986 en el ámbito de la ALADI¹⁹. Se previeron objetivos para una primera etapa y luego otros para una segunda

Brasil: Tratados, Protocolos y Anexos – período 1985-1990”, publicación conjunta del INTAL-BID, de la Cámara de Comercio Argentino-Brasileña y de la Fundación BankBoston, Buenos Aires, septiembre 1990.

¹⁰ Ver textos del Protocolo n° 2 y de sus anexos en la obra citada en la nota anterior. Por sus alcances – compromisos de compra y abastecimiento de trigo - no habría sido protocolizado en la ALADI.

¹¹ Idem del anterior, con respecto a la fuente de información del Protocolo n° 3, sus alcances y su no protocolización en la ALADI.

¹² Ver textos del Protocolo n° 4 y de sus anexos en la obra citada en la nota 8. Como resultado de este Protocolo se celebra luego en diciembre de 1986, el Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación de las Preferencias otorgadas en el período 1962/1980 (AAP n° 1). En su marco se acuerdan 17 anexos. Es luego sustituido por el ACE 14 de diciembre de 1990.

¹³ Ver textos del Protocolo n° 13 y de sus anexos en la obra citada en la nota 9. Las preferencias comerciales del sector se incluyen en el AAP n° 1.

¹⁴ Ver textos del Protocolo n° 22 y de sus anexos en la obra citada en la nota 9. Se plasma en el Acuerdo de Complementación Económica n° 12 sobre Bienes de la Industria de la Alimentación.

¹⁵ Ver textos del Protocolo n° 21 y de sus anexos hasta 1990 en la obra citada en la nota 9.

¹⁶ Ver sus textos en la obra citada en la nota 9.

¹⁷ Ver su texto en www.wto.org

¹⁸ Al igual que en los casos antes mencionados, no analizamos en esta oportunidad cuáles fueron o pueden haber sido los objetivos políticos y económicos reales perseguidos por los distintos actores en ambos países, ni sus motivaciones. Sólo analizamos los objetivos formalmente declarados en los respectivos acuerdos. Sin embargo, por el momento en que el Tratado fue firmado – fin de gobierno en el caso argentino y fuertes inestabilidad económica en ambos países – es verosímil la hipótesis de que lo se tuvo en mente fue “anclar” el proceso de integración bilateral ante las perspectivas de que él pudiera ser discontinuado por nuevas autoridades. Pero en el caso argentino, el Tratado fue ratificado en el Congreso con apoyo político amplio, esto es tanto del partido hasta entonces gobernante como del que se hizo cargo del gobierno en 1989. Como ocurriera luego con la aprobación parlamentaria del Tratado de Asunción, la integración regional y en particular con el Brasil, ya contaba en la Argentina con el apoyo de los sectores políticos mayoritarios.

¹⁹ Ver nota 13.

etapa. Se estableció un mecanismo de gobierno del Tratado que guarda, en líneas generales, similitud con el que luego sería incorporado al Tratado de Asunción.

El Tratado bilateral es sólo un marco que no incluye compromisos jurídicos inmediatos exigibles en términos de aperturas de los respectivos mercados. Puede ser considerado más bien como el cierre simbólico de una etapa del proceso de integración. Además no incluía, como sí lo haría luego el Tratado de Asunción, a Paraguay y Uruguay. Sin embargo, desde el punto de vista político señaló la voluntad de afirmar una orientación estratégica que luego sería retomada en el Mercosur. ***Fue en tal sentido, un “building block” más político y simbólico que efectivo en la construcción del proceso de integración económica regional.***

Finalmente, en diciembre de 1990 – y en pleno proceso de negociación de lo que luego sería el Tratado de Asunción – la Argentina y el Brasil firman el Acuerdo de Complementación Económica n° 14, que aún sigue vigente²⁰. Reconoce como antecedentes al Tratado bilateral de 1988 y al AAP n° 1 – al que sustituye -, y se inserta explícitamente en el objetivo de establecer al 31 de diciembre de 1994 un Mercado Común, que había sido establecido por los Presidentes de ambos países en el Acta de Buenos Aires, de junio de ese año.

Resulta importante destacar los tres objetivos principales del ACE 14. Ellos son:

- Facilitar las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común entre ambos países;
- Promover la complementación económica, en especial la industrial y tecnológica, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de la producción y de alcanzar escalas operativas eficientes, y
- Estimular las inversiones encaminadas a un intensivo aprovechamiento de los mercados y de la capacidad competitiva de ambos países en corrientes de intercambio regional y mundial.

Puede considerarse que esos tres objetivos, estratégicos y de largo plazo – económicos pero con un profundo sentido político -, son lo que establecen un verdadero hilo conductor entre la etapa de integración bilateral argentino-brasileña de los ochenta y la etapa que se iniciaría en los noventa con la creación del Mercosur. En tal perspectiva, los objetivos de zona de libre comercio y de unión aduanera, que luego caracterizarían al Mercosur, pueden ser considerados como de un carácter instrumental en relación a estos objetivos económicos.

El programa de liberación del ACE 14 es idéntico, en sustancia, al que se incluye luego en el Tratado de Asunción. La única fuerte diferencia es que no se prevé, en cambio, un arancel externo común²¹.

²⁰ Ver su texto en www.aladi.org

²¹ Una explicación puede estar vinculada con el hecho que al firmarse el ACE 14 ya prácticamente estaba asegurada la conclusión de la negociación del Tratado de Asunción, en la que sí se incluyó el instrumento del arancel externo común. El formato de unión aduanera había sido definido desde el comienzo mismo de la negociación del Tratado y en parte ello explica el hecho que Chile hubiera desistido de participar, tras la reunión de Cancilleres y Ministros de Economía a la que asistió en Brasilia a fin de julio de 1990.

Pero del texto del ACE 14 cabe destacar, por su actualidad en relación a la cuestión de la adaptación competitiva²², lo previsto en su artículo 22. Por su relevancia como antecedente - ya que como se señaló antes, el acuerdo sigue aún vigente y es aplicado en sectores importantes de las relaciones económicas entre la Argentina y el Brasil, como es el automotriz -, lo transcribiremos textualmente:

“Ambos países buscarán promover el aprovechamiento equilibrado y armónico de los beneficios del presente Acuerdo y adoptarán, a tal fin, a través del Grupo Mercado Común Argentina-Brasil, las medidas pertinentes para la corrección de eventuales desequilibrios en el aprovechamiento de esos beneficios y para la expansión del intercambio, con vistas a asegurar condiciones equitativas de mercado, el máximo aprovechamiento de los factores de producción, el incremento de la complementación económica, el desarrollo equilibrado y armónico de los dos países y la inserción competitiva de sus productos en el mercado internacional. Asimismo, ambos países promoverán las condiciones de competencia interna que aseguren una apropiada defensa del consumidor”.

A su vez, un elemento central de esta cláusula encuentra su precedente en el criterio de “expansión cualitativa, cuantitativa y equilibrada del intercambio comercial” elaborado entre los dos países en la etapa del PICAB. Incluso en el Anexo VI al Protocolo n° 4²³, se establece que “el equilibrio dinámico del intercambio bilateral se define por el mantenimiento de los niveles del saldo de la balanza comercial dentro del límite máximo del 8% del valor total del intercambio”. Y se prevén mecanismos correctivos en el caso que se supere dicho límite.

En conclusión, la creación del Mercosur, que surge en un momento de profundos cambios en la realidad política y económica global²⁴, se asienta sobre un acervo de experiencias – muchas veces frustrantes – y de compromisos políticos y jurídicos, que no sólo explican muchas de sus raíces y de sus características sino que, además, penetran la realidad actual, ya que muchos de ellos tales como el Tratado bilateral de 1988 y el ACE n° 14 siguen hoy vigentes.

3. El real alcance de las definiciones fundacionales: ¿un mercado común en cuatro años? Los avances del período de transición.

La construcción de un mercado común fue el principal compromiso asumido por los socios fundadores del Mercosur en el Tratado de Asunción de 1991.

Incluso se fija un plazo y se establecen compromisos exigibles jurídicamente en cuanto a los primeros pasos a dar en tal construcción. Son los pasos que se prevén para lo que se denominó “período de transición”.

22 Ver al respecto el artículo del autor “Dudas y certezas del acuerdo bilateral firmado con el Brasil” en El Cronista del 8 de febrero de 2006.

23 Ver más arriba la nota 11.

24 Ver capítulo 12 del libro del autor citado más arriba en la nota 6.

A diferencia de lo que ocurriera en el antes mencionado Tratado bilateral entre Argentina y Brasil de 1988, en el de Asunción sí se define lo que debe entenderse por un mercado común. Esta definición está incluida en el artículo 1º del Tratado. Ayuda a entender el alcance del planteamiento estratégico y los elementos que permitirían concretar tal mercado común.

Además se fija una fecha en relación al objetivo procurado, que es la del 31 de diciembre de 1994. Ella se ha prestado a algunos equívocos, que incluso puede deberse a diferencias entre las versiones en español y en portugués del Tratado. En efecto, la versión española señala que en tal plazo el mercado común “deberá estar conformado”, en tanto que en la versión en portugués, se señala que “deverá estar establecido”. No es sólo una diferencia semántica. Conformado no es sinónimo de establecido. Significa darle forma a algo. Establecer evoca la idea de algo ya constituido. Implicaría que los elementos incluidos en la definición de la segunda parte del mencionado artículo 1º ya deberían estar instrumentados al finalizar el período de transición. Establecido fue la expresión utilizada en español en el Acta de Buenos Aires de junio de 1990. Conformado en cambio está más en consonancia con lo que los negociadores tenían claro a medida que avanzaban en la redacción del Tratado. *Y esto era que se trataba de iniciar un proceso – en cierta forma, de “echar a bola a rodar” – definiendo el objetivo central y los compromisos exigibles durante el período de transición.*

La situación política y económica de los países que se asociaban – incluso la memoria de otras experiencias del pasado en materia de integración regional – permite explicar esta relativa prudencia del momento fundacional. Nadie podía tener en claro cuál sería la situación de los países miembros cuatro años después. Un simple repaso de la prensa de aquellos días ilustra sobre la volatilidad económica y política predominante en algunos de los socios. De allí que se optó por un tratado de impulso de un proceso y no de un tratado con un programa concreto como lo fue, por ejemplo, el Tratado de Roma.

Clarificar este punto es importante, ya que muchas veces se ha señalado que el objetivo de completar el mercado común en cuatro años no se pudo cumplir y que por ello debió ser modificado en ocasión de la Cumbre de Ouro Preto. Incluso a veces se ha atribuido tal modificación de los planes originales al denominado Protocolo de Ouro Preto. No entiendo que sea una interpretación correcta.

Por el contrario, lo acordado luego en ocasión de la Cumbre de Las Leñas en 1992, contribuye a avalar la interpretación aquí avanzada. En efecto, allí se aprobaron dos Decisiones. Una bien conocida. La otra, muchas veces olvidada.

La primera fue la del Cronograma de Las Leñas²⁵. Allí se fija el cronograma de medidas a adoptarse antes del 31 de diciembre de 1994 “a efectos de asegurar el pleno cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción para el período de transición”. Se originó en una iniciativa del Brasil planteada en abril de 1992 a los negociadores argentinos por el entonces negociador brasileño, el Embajador Rubens Barbosa. Era una hoja de ruta muy completa sobre el cúmulo de tareas a realizar durante el período de transición. Se estableció además, la mecánica de seguimiento de las tareas pendientes, incluyendo la posibilidad de modificar los plazos establecidos, los que ningún caso podrían ser extendidos más allá del 31 de diciembre de 1994.

²⁵ Ver Decisión CMC/01/92. Todas las normas del Mercosur mencionadas en adelante, pueden ser consultadas en www.mercosur.org.uy

La segunda fue sin embargo, la que reconoció que en tal período difícilmente se tendría en pleno funcionamiento el mercado común²⁶. Se originó en la delegación argentina. Cuando fue redactada y propuesta en una de las últimas sesiones del Grupo Mercado Común previa a la reunión de los Ministros y de los Presidentes, fue aceptada sin discusión. ***Es decir, que reflejaba el consenso real entre los negociadores, en que la tarea de completar el mercado común demandaría mucho más tiempo que el del período de transición.*** Esa Decisión encomendó al Grupo Mercado Común la elaboración y presentación al Consejo del Mercosur durante el primer semestre de 1994, de “un Cronograma de medidas adicionales que sean necesarias adoptar para el pleno funcionamiento del mercado común del sur, a partir del 1° de enero de 1995”. Tal Cronograma adicional nunca se presentó ni se aprobó. Quizás en Ouro Preto, en diciembre de 1994, predominó un sentido eminentemente pragmático. Algo así como hacer lo que se pueda. Quizás era resultante de una herencia profunda de los años de la ALALC, luego de la ALADI y, por cierto, del PICAB.

Es el artículo 5° del Tratado, el que incluye los instrumentos que permitirían “conformar” el mercado común. Uno es bien explícito y detallado en sus alcances. Se refiere al programa de liberación comercial, esto es, los compromisos destinados a asegurar el libre comercio de bienes. Se previó su perfeccionamiento al 31 de diciembre de 1994. Coincidía, con respecto a Argentina y Brasil, con el incluido en el antes mencionado ACE 14.

Los otros tres estaban orientados a completar las bases un mercado común orientado a la transformación productiva conjunta y a la formación de la unión aduanera. Se los interpretaba como la consecuencia del anterior. ***En realidad, fueron las premisas bajo las cuáles el compromiso del libre comercio adquiría su pleno sentido y, por ende, fue asumido.*** Uno se refiere a la coordinación macro-económica, que debería ser gradual y convergente con el programa de liberación comercial; el otro a un “arancel externo común, que incentive la competitividad externa”, y el tercero a los acuerdos sectoriales “con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de la producción y alcanzar escalas operativas eficientes”.

En concreto, del Tratado de Asunción surgen además de una definición de lo que se entiende por “mercado común”, el compromiso de avanzar en cuatro frentes durante el período de transición: el del libre comercio irrestricto, el del arancel externo común, el de la coordinación macro-económica y el de los acuerdos sectoriales²⁷. De los tres adicionales al del libre comercio, el único que fue plenamente alcanzado durante el período de transición fue el del arancel externo común, aprobado como se sabe en la Cumbre de Ouro Preto. En cierta medida, tal incumplimiento puede avalar la tesis de el libre comercio pactado suponía una trilogía de condiciones, de las cuáles sólo una se pudo cumplir. Es una tesis cuyo alcance legal puede tener en el futuro consecuencias prácticas muy concretas en relación a la validez de los compromisos originalmente asumidos.

²⁶ Ver Decisión CMC/02/92

²⁷ A fin de avanzar en este plano se aprobó el marco normativo para los acuerdos sectoriales (Decisión CMC/03/91) y se incentivó la creación el mismo año del Consejo Industrial del Mercosur, integrado por las organizaciones industriales de los cuatro países. Tardó mucho en funcionar y aún así resulta difícil afirmar que lo fuera plenamente, incluso en la actualidad.

4. Los ajustes de Ouro Preto y la trayectoria posterior.

¿Cuál es el balance del desarrollo del objetivo del mercado común a partir de la Cumbre de Ouro Preto, en diciembre de 1994, cuando se cierra el período de transición y se abre una nueva etapa hacia el pleno cumplimiento del objetivo inicial, que es la que aún ahora se está recorriendo?

En Ouro Preto se adoptan una serie de Decisiones del Consejo del Mercado Común, que reflejan compromisos que en parte significan avanzar en la construcción del mercado común y, en parte, diluyen algunos de los compromisos iniciales, especialmente en el plano del libre comercio. Significan un reconocimiento de lo que era factible.

Se firmó además el Protocolo de Ouro Preto. Éste en realidad está limitado a cumplir un compromiso previsto en el artículo 18 del Tratado de Asunción. En efecto, el objetivo principal del Protocolo fue establecer la estructura institucional del Mercosur. Ésta a su vez, ya había sido objeto de un desarrollo cuando en 1991 se firmó el Protocolo de Brasilia, que estableció un mecanismo de solución de controversias.

Muchas veces se ha señalado que la unión aduanera surge del Protocolo de Ouro Preto. Ello no es así y basta leer su texto para tener ello en claro. Los compromisos referidos a la unión aduanera surgen de la Cumbre de Ouro Preto pero, como correspondía, ellos fueron adoptados por Decisiones del Consejo. No es sólo un detalle formal. Indica claramente que todo lo vinculado a la unión aduanera, el pacto fundacional original lo reenvió al Consejo del Mercosur. *Lo único que tiene jerarquía de Tratado es la disposición de que tiene que haber un arancel externo común. Ello significa por lo tanto que todo lo vinculado con la unión aduanera y su perfeccionamiento, es una competencia de los gobiernos en el seno del Consejo. No requiere, por lo tanto, aprobación parlamentaria. En la práctica, no es un detalle menor y es algo más que un detalle jurídico.*

*¿Cómo quedan los grandes objetivos comerciales del Mercosur tras la Cumbre de Ouro Preto?*²⁸:

- Se diluye el compromiso asumido en el Tratado de Asunción de eliminar completamente las restricciones no arancelarias al 31 de diciembre de 1994²⁹.
- Se prorroga el plazo para el perfeccionamiento del programa de liberación comercial a través de un régimen de adecuación que extiende los plazos para listas de productos de cada uno de los socios³⁰ y se prevé un régimen de adecuación especial para el sector azucarero³¹ y otro para el sector automotriz³²

²⁸ En realidad, algunas de ellas fueron adoptadas en la Cumbre de Buenos Aires, en agosto de 1994.

²⁹ Ver Decisión CMC/03/94

³⁰ Ver Decisión CMC/05/94 y CMC/24/94

³¹ Ver Decisión CMC/19/94. Los plazos no fueron cumplidos. De hecho es aún una excepción al libre comercio.

³² Ver Decisión CMC/29/94. Los plazos no fueron cumplidos. De hecho sigue siendo una excepción al libre comercio.

- Se aprueba el Arancel Externo Común, incluyendo listas de excepciones por plazos determinados³³.
- Se disciplinan los incentivos a las exportaciones³⁴; se prevén otras medidas para las políticas públicas que distorsionen la competitividad³⁵; se aprueba el régimen de origen³⁶ y se definen pautas para un régimen de defensa de la competencia³⁷.
- Se aprueba el Código Aduanero del Mercosur³⁸

Algunas de estas Decisiones implicaron introducir modificaciones al Tratado de Asunción que había sido aprobado por los respectivos Poderes Legislativos. El problema jurídico – y eventualmente político – que ello representaría, fue resuelto introduciendo un artículo en el Protocolo de Ouro Preto, el que estableció:

“Quedan derogadas todas las disposiciones del Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991, que estén en conflicto con los términos del presente Protocolo y con el contenido de las Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común durante el período de transición”.

Al ser aprobado el Protocolo de Ouro Preto por los Poderes Legislativos, se resolvió así el problema que generaban modificaciones al Tratado fundacional por parte de los Poderes Ejecutivos actuando en el seno del Consejo del Mercosur. ***Sin embargo, ha quedado abierta a debate la cuestión de la legalidad de posteriores modificaciones introducidas en especial, en los regímenes de los sectores azucarero y automotriz.***

Tras Ouro Preto (1994), pocos progresos pudieron realizarse en el desarrollo de la unión aduanera y de algunas de las políticas e instrumentos que se habían comprometido originalmente – especialmente en el plano de la coordinación macro-económica, del establecimiento de un régimen aduanero común, así como de los regímenes de defensa de la competencia y de disciplinas en materia de subsidios al comercio e incentivos a las inversiones -.

El comercio recíproco creció en los primeros años del Mercosur. Difícil resulta sin embargo precisar el impacto del régimen de libre comercio en este aumento del intercambio, ya que otros factores vinculados a las políticas económicas y cambiarias, y en especial a la apertura comercial tanto de la Argentina como del Brasil, tuvieron sin dudas un impacto

³³ Ver Decisión CMC/07/94 y CMC/22/94. En 2005 algunas excepciones fueron nuevamente prorrogadas por la Decisión CMC.....

³⁴ Ver Decisión CMC/10/94. De cumplimiento muy relativo e incompleto.

³⁵ Ver Decisión CMC/20/94. Nunca fueron adoptadas.

³⁶ Ver Decisión CMC/06/94

³⁷ Ver Decisión CMC/21/94. Da lugar luego al Protocolo de Fortaleza. Nunca entró en vigencia.

³⁸ Ver Decisión CMC/25/94. Nunca entró en vigencia.

significativo. La dinámica del comercio recíproco comienza a mostrar signos evidentes de debilitamiento en la última parte de la década pasada. Recién en los últimos dos años se ha observado una nueva tendencia al crecimiento, sin que sin embargo se hayan alcanzado los niveles anteriores a la crisis ya evidente en 1999³⁹.

En distintas ocasiones los países miembros intentaron relanzar el Mercosur. En los últimos años se trabajó en el marco del programa de trabajo 2004-2006. Las recientes Cumbres semestrales produjeron algunos pasos concretos en tal sentido. Escapa a los límites de este análisis poder examinarlos. Pero tanto la Secretaría Técnica como la Presidencia del Comité de Representantes Permanentes, han producido informes conteniendo propuestas de cómo seguir hacia delante.

En concreto, a partir de Ouro Preto si bien el objetivo principal se mantuvo, no pudo avanzarse significativamente en el desarrollo de lo que en el momento fundacional fueron las premisas que llevaron a los países miembros a concluir el Tratado de Asunción. Ellas eran las que daban pleno sentido al compromiso del libre comercio irrestricto originalmente comprometido.

5. El estado de situación quince años después

Tras la Cumbre de Montevideo en diciembre de 2005, el Mercosur parece haber entrado en una nueva etapa. Esta es al menos una visión optimista posible del actual cuadro de situación. Otras lecturas, incluso pesimistas, también son posibles y abundan en la literatura reciente referida al Mercosur.

Pero la simple lectura de lo acordado en Montevideo (ver textos en www.mercosur.org.uy), permite identificar tres razones que justifican la idea de una nueva etapa.

La primera es que se han dado significativos pasos para consolidar la unión aduanera (Decisión CMC 37/05, que reglamenta, entre otros aspectos, la eliminación del doble cobro del arancel externo común), sin perjuicio de mantener su flexibilidad (Decisiones CMC 33/05, regímenes especiales de importación; 39/05, bienes de informática y telecomunicaciones, y 40/05, bienes de capital), y para centrar la construcción del espacio económico común, en instrumentos de transformación productiva conjunta y de tratamiento de asimetrías estructurales (Decisión CMC 24/05, que reglamenta el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur). Son pasos en la buena dirección. Se requiere completar su efectiva vigencia y continuar con otros pasos pendientes, como es el tratamiento de sectores que enfrentan dificultades transitorias o estructurales de ajuste al pleno funcionamiento de la unión aduanera. Entre ellos se encuentran los sectores pendientes de su plena entrada en régimen de libre comercio – el automotriz y el azucarero – y aquellos en los que se ha puesto de manifiesto en forma recurrente, dificultades de competitividad estructural en uno u otro país miembro.

³⁹ Sobre el comportamiento del comercio intra-Mercosur ver los informes periódicos del INTAL, “Informe Mercosur”, el último de los cuales abarca el período comprendido entre el segundo semestre de 2004 y el primero de 2005 (www.iadb.org/intal).

La segunda razón es que se inició el camino de un necesario perfeccionamiento institucional del proceso de integración. Al respecto, cabe destacar la firma del Protocolo que crea el Parlamento del Mercosur – como su Preámbulo destaca, implica reafirmar la voluntad política de fortalecer y profundizar el proyecto estratégico -; la aprobación de las Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión (Decisión CMC 30/05), órgano principal del Protocolo de Olivos sobre solución de controversias, y la creación de un grupo de alto nivel para elaborar una propuesta integral de reforma institucional del Mercosur (Decisión CMC 21/05).

Y la tercera razón es que se ha abordado la compleja tarea – prevista en el momento fundacional – de incorporar nuevos países miembros. Al respecto, las complejidades son nítidas tanto en el plano político, como en el económico-comercial y en el técnico. En cada caso concreto requerirá a la vez tiempo y prudencia, ya que son muchos los intereses en juego a preservar. Se aprobó la reglamentación del artículo 20 del Tratado de Asunción – que es el que prevé la adhesión de nuevos miembros – (Decisión CMC 28/05), estableciendo pasos a desarrollar y requerimientos a cumplir para concretar la respectiva adhesión, proceso que debe culminar con la firma de un Protocolo a ser aprobado, luego, por los respectivos Congresos. Se inició, además, el camino para incorporar a Venezuela, país que tendrá un status transitorio especial que le permitirá participar de los órganos con voz pero sin voto (Decisión CMC 29/05 y firma de un “acuerdo marco”).

Como es natural, la nueva etapa estará caracterizada por progresos graduales y por dificultades significativas. Requerirá de una creciente eficiencia de los órganos existentes, incluyendo la Secretaría Técnica y la Presidencia del Comité de Representantes Permanentes, ambos con nuevos titulares. Pero sobre todo, demandará un afinamiento del liderazgo compartido de la Argentina y del Brasil – que han renovado en su reciente Cumbre bilateral el compromiso de impulsar juntos el proceso de integración -.

Con respecto al futuro, cabe tener presente que tres pilares sustentan el edificio del Mercosur. Uno, es la voluntad política de sus países de trabajar juntos en forma sistemática y permanente. Otro, es la preferencia económica entre los socios, instrumentada hasta hoy, por el diferencial entre el arancel externo común, y la no aplicación de aranceles u otras restricciones al comercio recíproco de bienes. El tercero es la integración productiva razonablemente equilibrada.

Con estos tres pilares sólidos, pueden resultar ganancias mutuas que mantengan el pacto asociativo a través del tiempo, gracias a una suficiente legitimidad ciudadana. Si se debilita uno de los pilares, el edificio cruje. Incluso puede colapsar.

Otra dimensión, no menos importante, es que los socios apoyen en el Mercosur sus estrategias de negociaciones comerciales internacionales e, incluso, negocien juntos.

Pueden, además, tornar creíble la idea de que sea el núcleo duro de la construcción de un espacio sudamericano con estabilidad política y equidad social, y conectividad física y económica.

El primer pilar parece sólido si se toman en cuenta reiterados pronunciamientos de los gobiernos.

El segundo pilar parecía sólido, aunque con nudos en algunos sectores, que en función de la voluntad política existente no deberían ser imposibles de desatar, ya que el menú de

opciones técnicas disponibles es saludablemente amplio. ***De hecho una parte sustancial del comercio recíproco se encuentra bajo régimen de libre comercio y, a pesar de las excepciones, podría defenderse el argumento de que el arancel externo común se ajusta, también en lo sustancial, a lo previsto por la normativa antes citada del GATT-1994, sobre todo combinado con la Cláusula de Habilitación.***

Sin embargo, reiteradamente se plantea la idea de retroceder el Mercosur a una zona de libre comercio. Difícil resulta imaginar cómo ello podría hacerse sin reformar por consenso el Tratado de Asunción, sin negociar reglas específicas de origen y sin pérdidas adicionales de credibilidad externa.

El tercer pilar está débil. Debería concentrar la atención gubernamental y empresaria. Se refiere a cómo instrumentar, en base a la experiencia adquirida desde 1986, una estrategia de integración productiva que contemple expectativas y legítimos intereses de todos los socios. Los foros de competitividad –entre otros instrumentos posibles- y algún tipo de facilidad financiera, parecerían ser caminos indicados.

Sin perjuicio de cuestiones pendientes de desarrollo tras la reciente Cumbre de Montevideo, tres otras han aparecido en los primeros días del año.

Una se refiere al debate interno en el gobierno uruguayo sobre la idea de un acuerdo bilateral de libre comercio con los Estados Unidos. Es una cuestión que aparece recurrentemente en uno u otro país del Mercosur. En el Uruguay la impulsó el anterior gobierno. También emergió la idea en la agenda comercial externa del Paraguay. En el pasado fue planteada por altos funcionarios argentinos. Pero también lo fue por medios empresarios e incluso políticos del Brasil.

En lo formal, las reglas al respecto son claras. La Decisión 32/2000 del Consejo del Mercosur, reafirmó el compromiso de los socios de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias. Es una consecuencia natural de la opción por una unión aduanera. Como todo compromiso internacional, éste puede ser modificado. Pero ningún socio ha planteado su modificación en la reciente Cumbre de Montevideo. Al contrario, como se señaló antes los compromisos allí asumidos suponen reafirmar la idea del Mercosur como una unión aduanera.

Otra cuestión relevante es la iniciativa de que Bolivia también asuma el carácter de “país en proceso de adhesión” que se le otorgó recientemente a Venezuela. Si el nuevo gobierno hace suya tal iniciativa – y ello no ha ocurrido hasta el momento de concluir este análisis - la cuestión tendrá sentido político y también algunas implicancias procesales y sustantivas. Una de ellas se relaciona con los efectos de la eventual doble pertenencia de ambos países a la Comunidad Andina de Naciones.

La tercera cuestión se refiere a la articulación con el Mercosur de algunos compromisos bilaterales entre la Argentina y el Brasil. Es una cuestión relevante para los otros socios. Se ha evidenciado recientemente con la nueva prórroga bilateral del Protocolo automotriz y con la adopción del Mecanismo de Adaptación Competitiva. Se efectuaron en el marco del Acuerdo de Complementación nº 14 de la ALADI, que como se señalara más arriba sigue vigente, al igual que el Tratado bilateral de integración de 1988.

Dada la importancia del sector automotriz en el comercio intra-regional, el hecho que las reglas de juego que lo rigen puedan tener un carácter predominantemente bilateral, no carece de implicancias prácticas y políticas.

Está por un lado la cuestión de la solidez jurídica del régimen sectorial – especialmente por las dudas sobre la constitucionalidad del procedimiento de protocolización en la ALADI y del Decreto 415 de 1991, como forma de incorporarlo al derecho interno argentino-. Se sabe que la precariedad de las reglas de juego en las relaciones económicas internacionales, suele favorecer inversiones en la economía de mayor dimensión, en este caso, en Brasil.

Pero por otro lado, está la cuestión de la percepción que se genera en los demás socios, sobre una tendencia a una bilateralidad excluyente en la definición de reglas de juego que inciden en el comercio y en las inversiones del Mercosur. Tal percepción puede estar detrás de fuerzas centrífugas que se manifiestan precisamente en las iniciativas antes mencionadas de negociar individualmente acuerdos de libre comercio con terceros países.

Es entonces la del Mercosur, una agenda cargada que tiene cuestiones con elementos comunes. No se relacionan con la generosidad de ningún socio. Se refieren al alcance de la preferencia económica pactada, a reglas sólidas que aseguren una disciplina colectiva razonable y a la percepción de que se puedan generar ganancias mutuas para todos sus miembros. Son cuestiones que adquieren importancia en la perspectiva de un proceso de expansión de su membresía. No pueden subestimarse.

*¿Está el Mercosur quince años después de su creación en un “plano inclinado”, como señalara hace poco el Embajador Rubens Barbosa en un artículo en la prensa del Brasil?*⁴⁰.

Lo cierto es que en los últimos tiempos, la más reciente oleada de “merco-escepticismo” ha tenido manifestaciones también críticas en la prensa de los otros países socios. En los de menor dimensión económica, Paraguay y Uruguay, ellas reflejan una apreciación frecuente en medios empresarios, intelectuales y políticos, en el sentido que el Mercosur no sólo no habría producido los beneficios esperados, sino que incluso habría perjudicado sus respectivos desarrollos económicos.

Hace unos años, en el calor de uno de los frecuentes sacudones anímicos del Mercosur, colocábamos nuestro análisis bajo el título “Ni tiempo de funerales ni de *tudo bem*”⁴¹. Elegimos tal título para simbolizar dos actitudes que recurrentemente se observa en los países socios, especialmente los de mayor dimensión económica, con respecto al proceso de integración. En tal sentido, sigue siendo hoy un título válido.

Una es la optimista, incluso a veces triunfalista, que tiende a subestimar la importancia relativa de los problemas que se enfrentan y, por el contrario, prefiere resaltar éxitos y progresos, aún cuando ellos a veces no trasciendan el plano retórico o de compromisos de papel.

La otra es la pesimista, incluso a veces catastrófica, que es la de quienes tienden a considerar que el Mercosur ya ha fracasado, sea como proceso común a los cuatro países o en

⁴⁰ Ver “O Estado de Sao Paulo”, febrero 15, 2006.

⁴¹ Artículo publicado en la revista “Archivos del Presente”, n° 17, Buenos Aires, 1999.

la perspectiva del interés nacional de alguno de ellos. Normalmente concluyen en la conveniencia de elaborar y concretar planes alternativos. No siempre pasan de formulaciones abstractas, casi expresiones de deseos. Algunas veces reflejan una cultura del escepticismo – intensa en algunos de nuestros países -. Otras, reflejan intereses concretos afectados por la distribución de costos y beneficios – real o percibida - que ha producido el Mercosur.

Como siempre, la realidad suele estar en un punto intermedio entre esas dos visiones un poco más extremas. ***Lo cierto es que quince años después de su creación formal en Asunción, el Mercosur ofrece un balance de resultados positivos, fracasos relevantes e incertidumbres futuras. Sin embargo, no siempre pueden ser atribuidos o vinculados al proceso de integración.***

Hasta el presente algunos de los ***resultados positivos*** más destacables son los siguientes:

- La creación de un ambiente apropiado para una visión estratégica común, centrada en el predominio de la lógica de integración frente a la de la fragmentación en las relaciones entre las naciones del “barrio” – esto es, las que lo integran o con las cuales se asocia en su contexto contiguo - y reflejada especialmente en el concepto de “zona de paz”;
- La afirmación de valores funcionales a la democracia, el desarrollo económico y la cohesión social en la región;
- La mayor conectividad entre los socios, tanto en el plano económico y comercial, como en el político, el social, el cultural, el educativo, el académico, incluso con expresiones institucionales que configuran una red de densidad creciente de bienes públicos regionales, y
- Un activo de reglas de juego que inciden en los flujos de comercio e inversión entre los socios, complementando o desarrollando las que resultan de otros ámbitos multilaterales de producción normativa, tales como la ALADI en el plano regional y la OMC en el plano global.

A su vez, es posible identificar como algunos de los ***principales fracasos – o quizás mejor, insuficiencias*** - los siguientes:

- La ausencia de una metodología eficaz para la concertación de intereses nacionales entre naciones de dimensión y grado de desarrollo desigual, y para la gestión de conflictos que muchas veces reflejan el dato irreversible de la vecindad y otras se originan en el propio proceso de integración.
- La traducción en prácticas y mecanismos creíbles de los objetivos de coordinación macroeconómica y de transformación productiva conjunta, a fin de generar un marco común que potencie los respectivos planteamientos nacionales de inserción competitiva en la economía mundial y regional – asumiendo que ellos existan, lo que no siempre parece ser el caso -.
- La elaboración de enfoques y estrategias efectivamente compartidas en el plano de las negociaciones comerciales externas, y en el del diseño de un

espacio sudamericano – incluso latinoamericano – de integración económica y política.

- La puesta en práctica de mecanismos eficaces que aseguren la participación ciudadana y la transparencia en los procesos de creación normativa.
- Un punto focal de diseminación de información y de creación de imagen sobre el Mercosur – la página Web oficial dista de cumplir tal función -.
- La efectividad de las reglas acordadas, esto es, el asegurar que penetren en la realidad una vez entradas en vigencia – y muchas veces, incluso, lograr que ellas entren en vigencia en los respectivos derechos internos -.

Del balance de activos y pasivos, surgen algunas orientaciones sobre la agenda de cuestiones sustantivas pendientes en el Mercosur.

El abordarlas supone:

- Un fuerte liderazgo político, que permita superar comportamientos ciclotímicos que se reflejan en la recurrencia de crisis existenciales del proceso de integración. Por su dimensión y capacidad de gravitación relativa, Brasil y Argentina – en ese orden – tienen una responsabilidad principal en la generación de ideas y propuestas que contribuyan a la eficacia, credibilidad y legitimidad social del Mercosur.
- Un diagnóstico relativamente compartido entre los socios – y no sólo entre sus gobiernos – sobre el balance de desafíos y oportunidades que plantean a la vez, una región y un mundo en vertiginosos procesos de cambios profundos. Al respecto, no es preciso recordar aquí la dinámica de cambio que se observa en el plano de la seguridad y de la competencia económica global.

Pero sí cabe resaltar que el “barrio” en el cual se insertan los países del Mercosur está en plena evolución, por no decir ebullición. En efecto, en cada uno de los países de la región dos procesos simultáneos están hoy puestos a prueba, precisamente por fuerzas contradictorias desatadas a escala global tanto en el plano de la seguridad como en el de la competencia económica. Uno es el de la consolidación de democracias plenas y estables. El otro es el de la construcción de economías modernas, sustentadas en la cohesión social, el progreso técnico y la competitividad internacional. Ambos se alimentan recíprocamente, requieren de una fuerte dosis de concertación de energías sociales, e implican reconocer que lo político y lo económico están estrechamente vinculados en la vida real. Argentina y Brasil – especialmente junto con Chile y Uruguay – pueden desempeñar un papel de núcleo duro de democracias que contribuyan a la estabilización de la región.

- La utilización de metodologías de acción conjunta que permitan, a la vez, pautas razonables de flexibilidad y de previsibilidad, a fin tornar creíble la idea estratégica de un espacio económico ampliado sustentado en un cuadro de ganancias mutuas para todos los socios y, en especial, para los de menor dimensión relativa y para los sectores – empresarios y ciudadanos – menos favorecidos de cada país miembro.

En tal perspectiva, las siguientes parecen ser cuestiones a privilegiar si se quiere lograr generar la idea de un Mercosur con futuro, que trascienda a su pasada trayectoria de sacudones anímicos y de insuficiencias metodológicas:

- La de los efectos de las asimetrías entre sus socios. Asimetrías naturales de dimensión económica y poder de negociación. Pero cada vez más, asimetrías de capacidad para competir y de relevancia relativa entre los socios.
- La de la precariedad institucional. Precariedad de reglas de juego y de procesos de creación normativa que potencian los efectos de las asimetrías.
- La de su funcionalidad con estrategias nacionales de inserción múltiple en el plano global⁴². Ellas requieren ámbitos institucionales de geometría variable y múltiples velocidades. El del Mercosur es sólo uno de los espacios en los cuáles se insertan cada uno de sus socios, sea en el plano global como en el regional. Conciliarlos supone una clara visión estratégica de cada socio en función de su interés nacional y una concertación entre tales visiones. En función de tal visión estratégica, es factible conciliar dimensiones espaciales múltiples, como son en el plano regional la ALADI y la Comunidad Sudamericana, o en el global, los distintos espacios regionales e interregionales, y el multilateral de la OMC.
- La de la relevancia económica y política de su agenda de trabajo, incluyendo en ella o en las de los otros espacios regionales en los cuales sus socios se insertan, cuestiones vinculadas a la seguridad, al comercio de alimentos, a la energía y a la infraestructura física.
- La de la constitución de un núcleo duro de democracias estables con economías modernas y competitivas, que contribuya a la estabilización política y a asegurar la paz en la región sudamericana.
- La de una definición más precisa de los alcances de su ampliación, completando el proceso de incorporación de Venezuela – que aún puede demandar un cierto tiempo – y precisando el concepto y el régimen de los países asociados.
- La de su atractividad, tanto para quienes adoptan decisiones de inversión productiva como para quienes, en otros países y regiones, procuran encontrar en el Mercosur un socio creíble, en función tanto de sus respectivas agendas políticas y de seguridad, como de las económicas y comerciales.

6. A modo de conclusión: ¿Los grandes objetivos siguen siendo válidos y viables? ¿Es posible una hoja de ruta creíble hacia el futuro?

⁴² Ver al respecto el artículo del autor titulado “La compleja red de cumbres presidenciales: reflexiones sobre el sentido y la eficacia de la diplomacia presidencial multilateral y multi-espacial en el caso de los países sudamericanos. Su dimensión económica”, en Revista “América Latina Hoy”, Universidad de Salamanca, octubre 2005.

Tras veinte años del inicio del programa de integración entre Argentina y Brasil, y casi quince años después de su creación, el Mercosur enfrenta la necesidad de actualizar estrategias y metodologías.

No se trata de echar por la borda lo adquirido. Menos aún, de comenzar de nuevo. Se trata en cambio de capitalizar la experiencia y de reconocer realidades internacionales e internas de los socios, que han cambiado significativamente desde los momentos fundacionales.

En nuestra opinión, el objetivo central del planteamiento fundacional, esto es, la creación de un mercado común a partir del establecimiento de una unión aduanera, sigue siendo razonable y alcanzable en el largo plazo, en la medida que se sustente en una efectiva voluntad política y se lo procure con la flexibilidad necesaria que requiere su continua adaptación a nuevas realidades y su regla de oro, que es la de sustentarse en la ganancia mutua de sus socios.

La cuestión principal a enfrentar es la de cómo proyectar hacia el futuro, un Mercosur funcional al desarrollo económico y a la inserción internacional de los socios, contemplando las asimetrías existentes entre ellos.

Un estudio reciente de Fabio Giambiagi e Igor Barenboim⁴³ (“Mercosul: por uma nova estratégia brasileira”, www.ipea.gov.br), concluye que el Mercosur enfrenta problemas derivados del no cumplimiento de sus objetivos principales, esto es, la concreción de una zona de libre comercio completa y de una unión aduanera con normas y tarifas verdaderamente comunes. Estos problemas no son sólo consecuencia de fragilidades del bloque o de sus deficiencias institucionales. También resultan de la inestabilidad macroeconómica que afectó a los países miembros –especialmente a la Argentina y al Brasil-, a lo que se suman las dificultades propias de procesos aún inconclusos de estabilización sostenible.

Todo intento de colocar al Mercosur en condiciones de funcionamiento razonable y sustentable, debe partir del reconocimiento de ciertos hechos.

El primero es que a través de estos años, tal como se señaló más arriba, los resultados han sido tangibles y sería difícil imaginar un retroceso al punto de partida sin altos costos para sus socios, tanto en el plano político y económico como en el de la credibilidad internacional.

El segundo es que no se observan alternativas razonables a este proyecto estratégico. Retroceder a una mera zona de libre comercio, por ejemplo, además de plantear complejas cuestiones técnicas y jurídicas, no resolvería los principales problemas actuales. Los socios están atados por la geografía y no parece haber un plan B creíble ni para la Argentina ni para el Brasil, que no sea el seguir trabajando juntos en base a la lógica de la integración –más positiva que la de la fragmentación-.

Y el tercer hecho, es que el nuevo mapa de la competencia económica global ha abierto un horizonte de oportunidades para los países del bloque, que no sería inteligente desaprovechar.

⁴³ “Mercosul: por uma nova estratégia brasileira”, www.ipea.gov.br.

A partir de lo existente, es posible entonces delinear una hoja de ruta para un Mercosur posible, imaginando una arquitectura flexible⁴⁴, que contemple al menos tres realidades diferentes: la del núcleo duro original, esto es la Argentina y el Brasil; la de los dos socios de menor dimensión económica, y la de los países asociados. La idea central es que en la medida que el núcleo duro pueda profundizar su integración como mercado común, será factible alcanzar metas más ambiciosas en los otros dos espacios de integración, avanzando con ellos en el plano del libre comercio y en otras cuestiones de interés común.

En principio, una estrategia de arquitectura flexible no requeriría modificar el Tratado de Asunción, que seguiría siendo la base jurídica del Mercosur. Dentro de su marco se podría avanzar por medio de Protocolos que entren en vigencia cuando dos o más países los ratifiquen y que regirían sólo para ellos. A través de esta metodología, por ejemplo, Argentina y Brasil podrían asumir compromisos más intensos en el plano del mercado común y, sobre todo, en la profundización de la coordinación macro-económica, dentro del estilo del acuerdo de Maastricht. El Arancel Externo Común podría tener geometría variable, aprovechando el margen que brindan la definición muy amplia del propio Tratado de Asunción y el concepto flexible de unión aduanera imperfecta del artículo XXIV-párrafo 8 del GATT-1994. Paraguay y Uruguay podrían tener en todos los planos necesarios un tratamiento especial, recurriendo a los criterios de “transición asistida” que utilizó la Unión Europea para la adecuación de las economías de los nuevos países miembros. Con los países asociados podría negociarse un Protocolo que regule su status incluyendo, por cierto, compromisos más amplios a desarrollarse en el ámbito de la ALADI –con México y otros países latinoamericanos-.

En cada caso, podrían preverse adaptaciones institucionales y mecanismos que aseguren disciplinas colectivas que tornen compatibles los avances con distintas velocidades. Servicios comunes para cuestiones relevantes –como por ejemplo, en el plano sanitario y fitosanitario o en el del desarrollo tecnológico-, también podrían ser objeto de aproximaciones de geometría variable⁴⁵.

Con un enfoque como el propuesto, un real mercado común a escala sudamericana podría requerir una transición de unos diez o quince años. Es un plazo compatible con el de la maduración de los plenos efectos de las actuales negociaciones internacionales.

En conclusión, el Mercosur cuya vitalidad depende del trípode eficacia, credibilidad y legitimidad social, sigue siendo un activo potencial a la hora de definir la inserción internacional de cada uno de sus socios, incluyendo su capacidad para negociar con la Unión Europea, con los Estados Unidos, con los nuevos protagonistas de la competencia económica global – especialmente China – y en el plano multilateral global de la OMC.

Más allá de lo esencial que resulta la voluntad política – que sin duda existe -, sólo con hechos nítidos podrá revertir el Mercosur esa sensación de “plano inclinado” en la que se encuentra.

⁴⁴ Ver al respecto ver el artículo del autor en colaboración con Fabio Giambiagi, “¿Una arquitectura flexible para el Mercosur”, en El Cronista del 11 de noviembre 2005.

⁴⁵ Ver al respecto el informe “Argentina y Brasil 2015: Construyendo una Visión Compartida”, informe coordinado por Félix Peña y José Botafogo Gonçalves, publicación del CARI-CEBRI-Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires diciembre 2005, en www.cari1.org.ar