



Sección Cuarta





Momentos de balance

Los resultados alcanzados por el Mercosur en sus primeros años fueron destacables. Tanto en cuanto al cumplimiento de una parte sustancial de los compromisos asumidos para el período de transición, como en cuanto a su impacto en las corrientes de comercio, en las inversiones y en las estrategias empresarias. Si bien es difícil identificar cuánto de estos resultados se deben al proceso de integración, teniendo en cuenta entre otros factores, la amplitud de la apertura comercial introducida en el Brasil, pero también en la Argentina, lo cierto es que el Mercosur adquiere popularidad interna y despierta la atención en el resto del mundo.

Al promediar la década de los noventa, sin embargo, empiezan a tornarse evidentes debilidades metodológicas que se potencian con la caída de la actividad económica, primero con la denominada crisis del Tequila y luego con la del Sudeste Asiático en 1998 y, finalmente, con los efectos de la devaluación del Real en 1999 y la recesión de la economía argentina. Los conflictos comerciales se multiplican, el proceso pierde fuerza, los compromisos que se asumen no penetran la realidad, y se genera una creciente brecha de credibilidad con respecto al proceso de integración. Incluso se instala un debate, en nuestro país pero también en sus socios, sobre los alcances que debería tener el Mercosur y su conciliación con una inserción más amplia y flexible del país en la economía mundial.

Son momentos de balance en torno a una experiencia que permite apreciar la complejidad de construir un espacio de integración, con fuertes insuficiencias metodológicas y en años de pronunciadas dificultades económicas. La idea estratégica se mantiene, pero el proceso formal de integración entra primero en un período de inercia y luego en un peligroso cono de sombra. El espectro de la “aladificación” del Mercosur, con sus secuelas de irrelevancia, empieza a instalarse en la opinión pública, en los inversores y en los terceros países con los cuales se aspira a negociar.

Pero son momentos también para avanzar no sólo un diagnóstico de los problemas, sino que sobre todo, propuestas para encararlos y para fortalecer las posibilidades de concretar con realismo la idea estratégica fundacional, en la perspectiva de los intereses nacionales de nuestro país.



Diagnósticos y propuestas, son parte de los artículos incluidos en esta Sección. ■



Capítulo 14

El Mercosur y los acuerdos de integración económica en América Latina: ¿qué lecciones pueden extraerse de la experiencia acumulada? (1996)*

De una tradición latinoamericana por la “integración-ficción”

Uno de los principales aportes del Mercosur –continuando con lo que se había iniciado con el Programa de Integración Argentina-Brasil (1986-1990)– ha sido el de ayudar a superar el planteamiento estratégico y los métodos de trabajo, que en materia de integración económica y libre comercio, predominaron desde la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que a su vez reflejaban enfoques y prácticas comunes en el período de su predecesora, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

La idea había sido hasta entonces la de abarcar a los principales países latinoamericanos (cobertura geográfica amplia), a pesar de sus diversidades, especialmente de tamaño económico, y avanzar por métodos de negociación casuísticos, sin compromisos de cumplimiento automático. Los objetivos eran ambiciosos y hasta grandilocuentes –un mercado común latinoamericano– y los instrumentos de trabajo –por ejemplo: en el plano de la efectiva apertura de los respectivos mercados– eran desproporcionados a tan nobles fines. Se desarrolló incluso una “cultura de integración” que presentaba por un lado, una retórica de máxima y por el otro, una praxis de compromisos difusos, plazos permanentemente prorrogables, baja transparencia en los acuerdos logrados, precariedad sistemática en los accesos preferenciales a los respectivos mercados. Salvo para muy pocas empresas que habían captado la lógica del sistema, y para los funcionarios que en Montevideo y en las capitales seguían las negociaciones, al promediar los años ochenta la ALADI se había transformado en un símbolo de la “integración-ficción”, lejos de la gente y de las realidades.

La agenda real de la integración económica reflejaba, en esos años, sistemas políticos y económicos nacionales poco abiertos y desconfiados de la competencia externa, fuera ésta global o regional. Se avanzaba sólo en la

* Artículo publicado en una versión más reducida, en Archivos del Presente, año 2, N° 24, 1996.

Sección Cuarta

medida que fuera posible y conveniente. No se había asimilado aún la idea de la integración económica orientada por reglas objetivas (*rule-oriented*), que establecieran una disciplina colectiva restrictiva de la natural propensión de los países a aplicar —especialmente por presiones proteccionistas de los empresarios o por emergencias económicas— medidas unilaterales contrarias a lo pactado.

Seis años después de su creación, conviene observar que uno de sus principales riesgos, es precisamente el de que el Mercosur gradualmente se “aladifique” y que retorne, más allá de la voluntad política existente, a esa cultura de la “integración-ficción”. Esto es, que los compromisos asumidos y los métodos de trabajo que resultan del Tratado de Asunción de 1991, se diluyan gradualmente como consecuencia de la ampliación del número de miembros y de una concepción exageradamente flexible de las reglas comunes pactadas. Cuanto más fácil sea para los socios cambiar las reglas de juego, más vulnerable serán los gobiernos a las presiones de aquellos que se resisten a los ajustes que se requieren como consecuencia de todo proceso de integración y de modernización económica. Esto es particularmente cierto cuando cae la demanda interna en uno o más de los países participantes, o cuando se agudizan los desequilibrios comerciales intra o extrarregionales, o cuando se desvían inversiones productivas hacia uno de los socios en detrimento de otro u otros.

Ello daría lugar al relajamiento de las disciplinas colectivas que son esenciales cuando naciones soberanas, que desean preservar un margen determinado de libertad para el ejercicio de sus políticas externas y de sus políticas económicas domésticas, deciden voluntariamente trabajar juntas compartiendo recursos y mercados, y negociando conjuntamente frente a terceros.

Disciplinas relajadas implican elevar el grado de imprevisibilidad en el comportamiento de los socios, así como el recurso a medidas unilaterales discriminatorias, la competencia desleal en la atracción de inversiones, el desnivelamiento del campo de juego a fin de afectar artificialmente las competitividades relativas, y sobre todo, la precariedad en el acceso a los mercados de bienes y de servicios, que es en la perspectiva de los agentes económicos y en especial de los inversores, una de las modalidades más negativas del proteccionismo moderno.

Tener presente este riesgo es importante a la luz de la trayectoria latinoamericana en materia de integración económica, caracterizada precisamente por la tendencia a la “integración-ficción”. En efecto, durante más de treinta años los países de la región han intentado poner en común recursos y mercados, utilizando distintas fórmulas —área de preferencias, zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común— y con diferente cober-

tura geográfica –un grupo numeroso de socios (casos ALALC-ALADI) o un número restringido (caso de los acuerdos subregionales, como el Grupo Andino, el CARICOM, el Mercado Común Centroamericano, el propio Mercosur; o caso de numerosos acuerdos de alcance parcial en el ámbito de la ALADI, en general, acuerdos bilaterales o trilaterales de libre comercio como el del Grupo de los 3, entre Colombia, México y Venezuela).

Sin embargo, pocos de estos acuerdos han logrado penetrar plenamente la realidad manteniendo, a través del tiempo, su relevancia política y económica. Por el contrario, en muchos casos se ha observado una trayectoria marcada por una intensa euforia inicial para luego entrar gradualmente en una meseta de irrelevancia creciente. Casi ninguno de estos procesos ha desaparecido –salvo la transformación de la ALALC en la ALADI, en 1980–. Pero sí han perdido vigencia como instrumentos de trabajo efectivos en relación a la agenda de problemas económicos o políticos críticos de sus países miembro. Por cierto que siempre han dejado algún saldo positivo, en términos de expansión del comercio, de su facilitación, de los mecanismos de pagos, e incluso del conocimiento recíproco. Ninguno de los saltos adelante que se han producido en materia de integración económica, incluyendo el propio Mercosur, hubieran sido posibles quizás, sin la experiencia acumulada en la etapa anterior. Pero la sensación de fracaso, la frustración por la distancia existente entre lo prometido y lo logrado, han marcado profundamente la imagen de la integración económica en toda la región y, sobre todo, en el exterior.

De allí un marcado escepticismo que tradicionalmente ha existido con respecto a la integración económica en la región. Este escepticismo ha sido mayor en los inversores, locales o externos, que por mucho tiempo, especialmente en la década de los 80, dejaron de percibir los anuncios gubernamentales en materia de integración, como indicadores creíbles de apertura de mercados, que pudieran ser tomados en cuenta a la hora de decidir la localización de una planta industrial, o de definir una estrategia de comercialización y de producción en el ámbito del espacio económico común prometido.

Del Mercosur como un caso de metodología de integración voluntaria entre naciones soberanas

La experiencia ya acumulada por el Mercosur arroja alguna luz sobre la metodología de integración entre naciones soberanas, esto es, entre naciones que a la vez que deciden trabajar juntas en torno a objetivos comunes y con una disciplina colectiva, preservan un margen significativo de independencia para sus decisiones internas y para sus relaciones internacionales.

Sección Cuarta

El fenómeno del Mercosur, en tal sentido, pertenece a una categoría similar a la de la Unión Europea, el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano, el CARICOM y el NAFTA. En todos ellos, a partir de una percepción de su interés nacional cada país decide soberanamente compartir con otros, mercados, instituciones y reglas de juego, a fin de alcanzar objetivos que son comunes. La reciprocidad de intereses es en estos casos la base de sustentación del pacto social: es un cuadro de ganancias mutuas lo que alimenta la lógica de la integración en el momento fundacional. Y es precisamente lo más difícil de mantener a través del tiempo, debido a la dinámica de cambio alimentada por la propia integración, como por factores internos de cada socio o del entorno internacional. Al igual que en los *joint-ventures* entre empresas, la tasa de fracasos en materia de integración entre naciones es muy alta. Muchas veces no es fracaso abierto, pero sí se manifiesta en un deslizamiento gradual del respectivo proceso hacia el plano de la irrelevancia, para finalmente morir.

De ahí que sea importante reflexionar sobre las metodologías que permiten, a través del tiempo, mantener vigente el vínculo de integración entre un grupo de naciones. La importancia es mayor si se tiene en cuenta que en la historia, incluso la contemporánea, lo que tiende a predominar entre pueblos y naciones, es la lógica de la fragmentación y no la de integración (Lafer y Fonseca, 1993). Lo que simboliza Sarajevo es más frecuente en la historia de las relaciones internacionales que lo que simboliza Maastricht.

Por lo general, es en el momento fundacional que tales metodologías se definen, fuertemente condicionadas por los factores que inducen a establecer el vínculo asociativo original. Ellas se expresan en la definición de etapas, ritmos de avance, procedimientos de decisión, técnicas de apertura de mercados, y procedimientos para encarar crisis y diferendos. Son formales, como cuando se expresan a través de estructuras jurídicas y de mecanismos institucionales. Pero también pueden ser informales y, en tal caso, se reflejan en prácticas y aún en sobrentendidos. Son, en definitiva, la resultante de acciones y omisiones destinadas a lograr el predominio de la lógica del trabajo conjunto, frente a las fuerzas que constantemente invitarán hacia la fragmentación.

La experiencia demuestra que tales metodologías están profundamente influenciadas por realidades concretas, que son propias de los países que se integran y no necesariamente reproducibles en otras regiones o circunstancias históricas. Estas realidades tienen una influencia mayor en el momento fundacional y a veces condicionan por mucho tiempo al respectivo proceso de integración, incluso cuando ellas cambien drásticamente. Las dificultades que han tenido los países del Grupo Andino para adaptar sus metodologías de integración a nuevas realidades, así lo demuestra.

De ahí que un aspecto central de cualquier metodología de integración, es su capacidad para asimilar los impactos de cambios que con frecuencia son sumamente dinámicos. Un factor que incide fuertemente en la definición de la metodología empleada por un grupo de países, es el grado de interdependencia económica –medida por ejemplo: por la relación entre comercio intra-grupo y el comercio exterior global de cada uno de los socios– y política existente en el momento fundacional. Los requerimientos en el campo de coordinación macroeconómica por ejemplo: variarán según sea que el grado de interdependencia sea alto –caso de la CEE en su momento inicial– o bajo –caso del Grupo Andino y del Mercosur– (Peña, 1993, 2).

El concepto de metodología de integración, incluye pero va más allá del de las técnicas concretas que se pueden aplicar para abrir los mercados de los asociados al comercio recíproco de bienes y servicios, sea a través del establecimiento de una zona de libre comercio o de una unión aduanera, ambas en sus distintas variantes. Es un concepto que involucra a la vez factores económicos y políticos. Incluye también la dimensión cultural, esto es, los valores y pautas de conducta que explican que un grupo de naciones, generalmente con contigüidad geográfica, opten por trabajar juntos desarrollando una interdependencia marcada por el espíritu de cooperación, en lugar de una interdependencia dominada por la hipótesis de conflicto. ¿No es éste acaso el resultado más significativo de más de cuarenta años de integración europea, como contraste a siglos de conflicto y combate?

Es entonces en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales –que trata de comprender la lógica implícita en las relaciones entre unidades autónomas de poder (Arón, 1962)– que es posible captar en toda su magnitud el fenómeno de la integración consensual entre naciones soberanas, y no tanto en el ámbito más limitado de la teoría del comercio internacional. La experiencia histórica demuestra que el fenómeno contemporáneo de integración puede ser comprendido en toda su magnitud a partir de la lógica del poder y no sólo de la lógica del bienestar.

Con este enfoque, nuestro análisis se orientará a extraer algunas conclusiones preliminares y parciales de un caso concreto de metodología de integración entre naciones soberanas, que es el de la experiencia aún incipiente del Mercosur, con la idea de que ellas puedan ser útiles, tanto para el futuro del propio proceso del Sur de las Américas, como de los más ambiciosos de integración hemisférica en el marco del plan de trabajo originado en la pasada Cumbre de Miami, y de asociación interregional transatlántica entre la Unión Europea y el Mercosur.

Dos preguntas centrales orientaran nuestro análisis. La primera es: ¿qué factores explican que naciones soberanas como las del Mercosur hayan de-

Sección Cuarta

cidido trabajar juntas, asumiendo compromisos que implican, a la vez, conceder el derecho al acceso irrestricto a sus respectivos mercados, diferenciar tales condiciones de acceso con las que brindan a terceros, y someterse a una disciplina económica y comercial colectiva, todo en el marco legal de la OMC? La segunda pregunta es: ¿qué elementos caracterizan la metodología empleada por los países del Mercosur, para el desarrollo de los objetivos comunes y para la perdurabilidad en el tiempo del vínculo asociativo?

De las dos etapas de la integración: el PICAB y el Mercosur

Durante los últimos diez años (1986-1995), la Argentina y el Brasil, primero y luego, junto con el Paraguay y el Uruguay, han recorrido una parte importante de lo que será una larga marcha hacia la integración plena de sus economías en un amplio mercado común. En enero de 1995, se ha iniciado una nueva fase de esa marcha con el establecimiento formal de la unión aduanera prevista en el Tratado de Asunción (1991). Es ésta una fase que puede durar aún muchos años, hasta llegar a un punto similar al que en la actualidad ha alcanzado la Unión Europea. En orden de avanzar en el recorrido de esta fase, la Cumbre de Asunción, en agosto de 1995, el Consejo del Mercosur aprobó por su Decisión 6/95, el "Mandato de Asunción" para la consolidación del Mercado Común del Sur, instruyendo en tal sentido al Grupo Mercado Común para elaborar un programa de acción del Mercosur hasta el año 2000, orientado a la profundización de la integración y al perfeccionamiento de la unión aduanera (Peña, 1995: 4).

El sentido estratégico de este proceso político y económico desatado entre las naciones del Sur americano, ha sido el de crear un espacio común regional que facilite la consolidación de la democracia, la transformación productiva y social, y la inserción competitiva en la economía global de cada una de las naciones participantes.

Fue imaginado desde su inicio, como una respuesta regional a los desafíos que se plantean, en este fin de siglo, a los países que desean preservar una identidad nacional y la vigencia de valores democráticos, a la vez que insertarse activamente en un sistema internacional crecientemente marcado por la globalización (Zaki Laïdi, 1994; Ohmae, 1995).

No puede ser comprendido entonces, sólo desde una óptica económica. Por el contrario, es un proceso con fundamento y contenido económico, pero a la vez, de naturaleza e implicancia política. Su racionalidad más profunda sólo se capta a la luz del fenómeno de la tensión histórica entre la lógica de la fragmentación y la lógica de la integración entre unidades autónomas de poder dentro del sistema internacional. No significa ello que la

integración no responda a criterios de racionalidad económica. Significa sí que la racionalidad económica se torna viable por la existencia de factores políticos y hasta culturales –los valores democráticos–, que son los que impulsan el predominio de la lógica de la integración.

La integración económica se tornó posible por el abandono del conflicto como hipótesis de trabajo permanente en las relaciones entre la Argentina y el Brasil, que caracterizara buena parte de su independencia como naciones, legado de la ancestral rivalidad hispano-portuguesa en las antiguas colonias (Jaguaribe, 1981; Herrera Vegas, 1995).

En su lugar los dos países privilegiaron, a partir de la década de 1980, la cooperación como hipótesis de trabajo permanente. Lo que se observa en 1995, es el efecto acumulativo de casi quince años del predominio de la lógica de integración en la región. Esta perspectiva incluso, es fundamental para explicar la importancia que ha adquirido la diplomacia presidencial, no sólo en el impulso inicial del proceso de integración, pero también para encarar situaciones conflictivas, como la manifestada con la crisis automotriz producida en junio de 1995.

Desde su origen la motivación política –interna y externa– ha sido entonces clara. Estuvo ella en el eje mismo del planteamiento visionario que el presidente Alfonsín le hiciera a Tancredo Neves, cuando visitó Buenos Aires como presidente electo del Brasil, a principios de 1985. La idea de trabajar juntas las dos grandes naciones del sur americano, para crear un amplio espacio común de democracia y de modernización económica, se encarna luego en los entendimientos entre los gobiernos de los presidentes Alfonsín y Sarney –Declaración de Iguazú (1985) y Programa de Integración y Cooperación entre la Argentina y el Brasil (PICAB) (1986)– y entre los presidentes Menem y Collor de Melo, continuados con el presidente Itamar Franco que dan lugar, a partir del Acta de Buenos Aires (1990), al Acuerdo de Complementación Económica –ACE 14– (1990) y finalmente, a la creación del Mercosur (1991), ya con la participación del Paraguay y del Uruguay.

La decisión política original, mantenida firmemente durante los últimos diez años, significaba revertir décadas marcadas por la rivalidad y la desconfianza en la relación recíproca entre la Argentina y el Brasil, que condenaron al fracaso visiones generosas como las de Alejandro Bunge –entre otros, en la década de 1930–, o iniciativas gubernamentales concretas como la de Federico Pinedo en la década de 1940 –traducida en el Tratado de Unión Aduanera de 1941–, o como la del Pacto de Uruguayana en la década de 1960, entre los presidentes Frondizi y Quadros (Jaguaribe, 1981; Peña, 1981; Herrera Vegas, 1995).

Implica la idea de una percepción común de los desafíos y oportunidades que surgen de la inserción de los dos países en el escenario internacio-

Sección Cuarta

nal (Lafer y Peña, 1973). Este es uno de los rasgos centrales de la metodología empleada y que explica el predominio creciente de la lógica de la integración frente a la de la fragmentación. Es a partir de una visión estratégica común de la inserción en el escenario internacional, que se construye el espacio de trabajo compartido entre los socios. Tal visión común no necesariamente se traduce en políticas externas idénticas, como tampoco ocurriera en el caso de la Comunidad Europea.

Dos iniciativas más amplias de alcance regional, la de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1960 y luego, la de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en 1980, si bien contribuyeron a preparar el terreno para avanzar en la integración económica, tuvieron resultados limitados debido a la amplitud de su cobertura geográfica y a su heterogeneidad –muchos y muy diversos países–; al predominio de enfoques marcadamente proteccionistas en las políticas económicas nacionales –período de sustitución de importaciones–, y a la carencia de una visión estratégica común que les diera suficiente motivación y energía política.

Sin embargo, tanto la ALALC como la ALADI, permitieron acumular experiencia gubernamental y empresaria en el campo de la integración económica, así como desarrollar mecanismos de pagos recíprocos y de cooperación aduanera, de indudable valor práctico para la puesta en marcha del Mercosur. La principal paradoja es que enseñó cuáles son los caminos que no conducen a la integración, sino que contribuyen a preservar los compartimentos estancos entre las economías nacionales. Entre otras lecciones del período ALALC-ALADI, la principal fue la necesidad de reducir el número de países participantes en el foco inicial de un proceso de integración, a fin de potenciar las ventajas de la proximidad física; ganar en homogeneidad y complementariedad de intereses económicos, y facilitar la fluidez de la comunicación gubernamental y política.

Pero es importante retener que el Mercosur se ha desarrollado –al igual que todos los otros acuerdos de comercio preferencial entre los países sudamericanos y con México– en el marco jurídico brindado por el Tratado de Montevideo de 1980 que estableció la ALADI, que a su vez se inserta en el GATT a través de la cláusula de habilitación negociada por los países en desarrollo en la Rueda Tokio. Este aspecto es crucial para entender las relaciones entre el Mercosur y los demás países de la ALADI, así como su relación inicial con el GATT.

El punto de inflexión en la relación bilateral entre la Argentina y el Brasil, se da a partir del acuerdo tripartito de 1979 (en el que también participa el Paraguay) sobre el aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos. Se consolida con el retorno de la democracia a los dos países. Ese acuerdo permitió despejar de cuestiones conflictivas territoriales de impli-

cancia geopolítica, el camino hacia un espíritu de cooperación entre los dos países (Peña, 1981).

Desde entonces, es la voluntad política compartida de trabajar juntos, sustentada por la lógica democrática, en las respectivas opiniones públicas y expresada al más alto nivel, la que permite enmarcar –otorgándole sentido estratégico y por consiguiente, sustento político– las metodologías que se aplican para interconectar e integrar, los respectivos mercados y espacios económicos. De la voluntad política surge el sentido de dirección, que es el que luego predomina a pesar de cambios de personas y dificultades coyunturales. Se puso ello de manifiesto, una vez más, en la primera crisis de magnitud que sufre el Mercosur, en junio de 1995, cuando el encuentro presidencial de São Paulo, el 19 de ese mes, permite a los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Carlos Menem, colocar la cuestión automotriz en el marco más amplio de la visión política de la alianza estratégica entre los dos países, abriendo así el camino para su rápida superación.

Entre 1981 y 1983, el nuevo espíritu que caracteriza la relación bilateral entre la Argentina y el Brasil, comienza a expresarse embrionariamente en la constitución de un grupo de trabajo binacional, integrado por altos funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía, que se reúne con una periodicidad trimestral. Este grupo fue particularmente activo en el período 1982-1983, y en él se avanzó en la identificación de obstáculos a la expansión del comercio y de las relaciones económicas entre los dos países, así como con el relevamiento del potencial de cooperación económica. El grupo constituye un precedente a la metodología que luego sería aplicada en la etapa siguiente, especialmente a través del grupo mercado común. También en estos años se realizan importantes reuniones empresarias que abren el camino a las acciones de cooperación emprendidas en las etapas siguientes, como la realizada en São Paulo, en setiembre de 1982.

Pero, sin perjuicio de los avances producidos entre 1981 y 1983, el verdadero impulso de la integración bilateral se produce a partir de 1984, con el pleno retorno a la institucionalidad democrática en la Argentina y en el Brasil.

Por las metodologías que se aplican a partir de entonces, se pueden reconocer dos etapas. Ambas se caracterizan por su fuerte dosis de heterodoxia y pragmatismo. En ambos casos, más que conceptos teóricos o modelos preexistentes, se observa el predominio de visión política y estratégica, y de imaginación práctica. En ambas, el acento está puesto en generar interdependencia a partir de una marginalidad económica relativa muy alta. Los rasgos comunes de ambas etapas son, el carácter incremental de la metodología empleada –pasos sucesivos que van creando un grado de

Sección Cuarta

interdependencia económica mayor— y la participación permanente de los respectivos presidentes para distinguir los intereses comunes originados en la percepción de desafíos externos, de aquellos intereses y factores que librados a su propia dinámica, hubieran inclinado la relación hacia el plano de la fragmentación y el conflicto. En el caso de la Argentina, el interés y la convicción personal de los presidentes Alfonsín y Menem, han sido determinantes tanto en el lanzamiento inicial de la idea de integración bilateral, como luego en la decisión de encarar la formación del Mercosur.

La primera etapa es la del PICAB, en la que se utilizan —siempre en función del impulso político— aproximaciones e instrumentos sectoriales, con el objeto de lograr una especialización intra-sectorial y un equilibrio en los intercambios comerciales. Los sectores donde más se avanzó fueron el automotriz, el de bienes de capital y el de los alimentos. También se lograron progresos en otros planos de cooperación, como los de la tecnología, el desarrollo nuclear y la aeronáutica.

La segunda etapa es la del ACE 14 y la del Mercosur, ambos en el marco de la ALADI, en la que se establece un programa de liberación comercial, gradual y automática, y se compromete el establecimiento de un arancel externo común (sólo en el Mercosur y no en el ACE 14) para la finalización de un período de transición de cuatro años. En esta etapa se mantiene formalmente el enfoque sectorial, e incluso se establece una reglamentación para los acuerdos sectoriales (Decisión n° 3/91), pero sólo se concreta uno, en el sector siderúrgico. Un rasgo distintivo de esta etapa es entonces la aceleración de los ritmos y la cobertura global del proceso de interconexión de los respectivos mercados de bienes.

El paso de una etapa a la otra, se explica entre otros factores, por la percepción de agotamiento de la metodología de avances sectoriales parciales; por la introducción de nuevas políticas de apertura económica en los socios principales, y por el efecto en cadena de la iniciativa lanzada por el presidente Bush en 1990 y de la apertura de las negociaciones que conducirían al NAFTA, incluyendo sus efectos sobre Sudamérica (acuerdo de libre comercio entre México y Chile, y otras iniciativas similares en relación a socios comerciales importantes, especialmente del Brasil y la Argentina).

La suma de estos tres factores explica la decisión política de dar un salto adelante, que significara enviar una señal contundente e irreversible a los mercados (la idea del programa de liberación comercial), sobre la voluntad de concretar en plazos cortos una unión aduanera (el plazo de cuatro años que también está vinculado con la duración de los períodos presidenciales en la Argentina y en el Brasil, así como con el plazo para el programa brasileño de apertura comercial, que debía culminar en 1994), abierta al mundo (aranceles bajos) y, en el largo plazo, a la integración hemisférica (la idea

de negociar conjuntamente un acuerdo marco de consulta sobre comercio e inversiones entre los cuatro socios del Mercosur y los Estados Unidos, conocido luego como el "4 + 1").

Del Mercosur diez años después: los resultados alcanzados

Los resultados alcanzados en estos diez primeros años de integración económica en el sur americano, son muy significativos (Peña, 1995; Lavagna, 1995; Nofal, 1995; Arriazu y otros, 1995; Baldinelli, 1995; Chudnovsky y Porta, 1995; Embajada Argentina en Brasil, 1994; Arocena, 1995). En estos resultados han influenciado tanto las medidas de integración económica, como el efecto acumulado de la proximidad geográfica y las aperturas de las economías del Brasil y de la Argentina (Garriga y Sanguinetti, 1995).

Los resultados alcanzados en estos diez primeros años de integración económica en el sur americano son muy significativos. En estos resultados han influenciado tanto las medidas de integración económica, como el efecto acumulado de la proximidad geográfica, y de las aperturas de las economías del Brasil y de la Argentina.

Estos son los principales resultados:

- a. El comercio recíproco entre la Argentina y el Brasil, se multiplicó por ocho 1985 y 1996, y el intra-Mercosur, se triplicó entre 1990 y 1996;
- b. En el caso de la Argentina, el intercambio con el Mercosur ha alcanzado en 1996 un 32% de su intercambio global, cuando al comienzo en 1985 era de sólo el 11%; en el caso del Brasil el intercambio con el Mercosur alcanzó un 14% del total, siendo de sólo 4% cuando comenzó el proceso;
- c. Se han eliminado los gravámenes aplicados al comercio recíproco, salvo para un reducido número de productos incluidos en las listas de adecuación final al programa de liberación comercial, los que estarán completamente desgravados en 1999 (en el caso de la Argentina y el Brasil), y para los sectores automotriz y azucarero, que mantienen aún un régimen especial; también se han eliminado la mayoría de las restricciones no arancelarias (en realidad, según el Tratado de Asunción ya se tendrían que haber eliminado en su totalidad);
- d. Se ha establecido lo que se ha denominado una unión aduanera flexible ("flexible" –Lavagna 1995– es una calificación más correcta que "imperfecta", ya que el arancel externo en su totalidad está sometido a un régimen común, a pesar que ciertos productos sólo van a converger en un plazo determinado y que se pueden introducir, de común acuerdo entre los socios, modificaciones a los niveles definidos y al número de productos con nivel tarifario común), con un arancel externo común ya aplicable a una parte sustancial de los productos de la nomenclatura, y con un

Sección Cuarta

número limitado de productos incluidos en listas de excepción, pero con una convergencia programada hacia el AEC en un plazo de cuatro años. También se han previsto regímenes de convergencia especial para los bienes de capital, y los de informática y telecomunicaciones;

- e. Un número creciente de empresas están invirtiendo y se están organizando para competir en el mercado ampliado, asumiendo como un hecho la irreversibilidad de la integración económica. Ello es evidente en muchos sectores en que operan empresas multinacionales con facilidades productivas en varios países del Mercosur. Sólo en el sector automotriz se han anunciado entre 1995 y 1996, inversiones superiores a los 13 mil millones de dólares. Pero también se observa en muchos casos empresas medianas y pequeñas, que han entablado alianzas estratégicas, incluso transfronterizas, para producir para el área Mercosur (Embajada Argentina en Brasil, 1994; Expansão, 1994; Gazeta Mercantil, 1994), y
- f. Ha aumentado la credibilidad, tanto en los socios como en el plano internacional, en que a pesar de muchos fracasos anteriores, esta vez es factible que los objetivos del Mercosur se logren. La mayor credibilidad se observa claramente a partir de la introducción del Real en el Brasil; de la aprobación en Ouro Preto del arancel externo común; del lanzamiento del proceso de privatizaciones y desregulación económica en el Brasil, y de la afirmación de la voluntad política de continuar adelante, tras las elecciones celebradas en el Brasil, en el Uruguay y en la Argentina, e incluso tras la crisis producida en junio de 1995.

No siempre ha sido favorable el contexto económico en el que se ha desarrollado el Mercosur durante el período de transición. Las principales dificultades derivaron de la inestabilidad macroeconómica que caracterizó la economía del Brasil durante largos meses entre los años 1992 y 1994, generando dudas en sus socios y en especial en la Argentina, acerca de la viabilidad del programa de liberación comercial del Mercosur, así como acerca del realismo de la idea de una unión aduanera en un contexto de fuerte inestabilidad económica y monetaria.

Precisamente ello originó la segunda fuente de dificultades, que fueron las marcadas dudas que se observaron en funcionarios del gobierno argentino sobre la posibilidad de avanzar en el Mercosur en los términos planteados en el Tratado de Asunción y, en su defecto, sobre la conveniencia de incorporar al país al NAFTA o de concluir un acuerdo bilateral de libre comercio con los Estados Unidos.

El lanzamiento de la nueva etapa del Plan Real en junio de 1994, sin embargo, así como el hecho que la hipótesis de la incorporación de nuevos miembros al NAFTA quedara descartada aunque sea por un tiempo –aún antes de la debacle financiera de México en diciembre de 1994–, permitió

restablecer entre los socios un clima de mayor credibilidad en la viabilidad de los objetivos del período de transición del Mercosur, tal como ellos habían sido definidos en el Tratado de Asunción. La convicción política de los altos costos –incluso económicos– que resultarían de un fracaso del Mercosur y la habilidad negociadora de muchos de los protagonistas –destacándose entre ellos el entonces ministro de Hacienda del Brasil, Rubens Ricupero–, permitieron que finalmente en la Cumbre de Buenos Aires del 5 de agosto de 1994, se confirmara el establecimiento de la unión aduanera con un arancel externo común flexible, que finalmente entró en vigencia, según lo originalmente previsto, el 1º de enero de 1995.

Nuevas dificultades resultaron de los cambios de las circunstancias económicas producidas en el primer semestre de 1995, tras la devaluación mexicana, y su repercusión coyuntural en el nivel de actividad económica en la Argentina y en el comportamiento de la balanza comercial del Brasil.

A pesar de las dificultades enfrentadas, en ningún momento los socios perdieron la afinidad derivada de la existencia de objetivos y valores compartidos. El pacto de integración se mantuvo pues los socios se percibían con similitudes básicas (*like-minded countries*), tanto en cuestiones fundamentales de la vida política –afirmación de la democracia– como de la vida económica –necesidad de lograr una liberación de energías productivas, a fin de superar la obsolescencia tecnológica, en base a la apertura y desregulación de las respectivas economías–.

La radical apertura comercial alcanzada, tanto por la Argentina y el Brasil, contribuyó decididamente al espectacular crecimiento del comercio recíproco, potenciando las ventajas derivadas de la proximidad geográfica y de la desregulación del transporte terrestre. El hecho de que el Brasil superara por medios democráticos la crisis que diera lugar a la renuncia del presidente Collor de Melo, y que mantuviera con firmeza durante el período 1992-1994 el cronograma de apertura comercial definido en 1990, fueron factores cruciales que contribuyeron a atenuar y aún neutralizar, los efectos producidos por las dificultades macroeconómicas y permitiendo finalmente, la concreción de los objetivos del período de transición del Mercosur.

Como ya había ocurrido en la fase del PICAB, un factor decisivo para el éxito relativo alcanzado fue el interés personal que los respectivos jefes de Estado demostraron en impulsar el Mercosur. La participación de los presidentes en las Cumbres semestrales, permitió inyectar contenido político a un proceso de decisión que quizás hubiera tenido un resultado diferente, si hubiera quedado librado exclusivamente a criterios técnicos y económicos. Como se señaló más arriba, una vez más en la crisis de junio de 1995, la diplomacia presidencial ha sido un factor decisivo en la canalización de las diferencias entre la Argentina y el Brasil, por carriles de racionalidad y nego-

Sección Cuarta

ciación (Peña, 1995: 4). Además el contacto y la comunicación entre los respectivos cancilleres y ministros de Economía, fue por lo general muy fluido, frecuente y directo. Más aún entre los respectivos negociadores.

La metodología empleada para integrar los mercados durante el período de transición del Mercosur, fue heterodoxa y sumamente práctica. Presenta un rasgo dominante: la introducción formal de un sólo elemento negociable, que fue el programa de liberación comercial. Su carácter automático permitió sortear las presiones proteccionistas que, siguiendo la vieja práctica de la ALALC-ALADI, buscaban superar dificultades de adaptación a las nuevas condiciones de competitividad creadas por la apertura al comercio intrarregional, a través de la prórroga de plazos. La idea original puede rastrearse en el concepto que se introdujo en la misma época, en el plan de convertibilidad de la Argentina: esto es, retirar de la mesa de negociaciones con los agentes económicos el factor que por excelencia contribuía a explicar, por un lado, el fracaso sucesivo de los procesos anteriores de integración —la negociación arancelaria— y por el otro, el de los intentos anteriores de estabilización económica en la Argentina —la paridad cambiaria—.

Pero dentro de la rigidez del programa de liberación comercial, los socios demostraron un gran sentido práctico, aceptando con flexibilidad medidas que fueron necesarias para contrarrestar los efectos de asimetrías macroeconómicas, como lo puso de manifiesto, por ejemplo: la actitud del Brasil de aceptar en 1992 el aumento de la tasa de estadística de la Argentina — que según el Tratado de Asunción no podría haber superado el 3%, indicado en las notas complementarias—, y la actitud de la Argentina de no presionar — durante los meses críticos de alta inflación en el Brasil, entre mediados de 1992 y mediados de 1994— para correlacionar la apertura comercial recíproca con avances en el campo de coordinación de las políticas macroeconómicas. Predominó en cada caso el interés político de no complicar los esfuerzos del socio por superar dificultades coyunturales que fueron percibidas como superables. Este ha sido entonces otro rasgo dominante de la metodología empleada: el sobreentendido que a ningún socio le convenía presionar al otro en momentos de dificultades en sus esfuerzos de estabilización económica. Como lo dijera en una oportunidad un negociador brasileño: la estabilidad económica del Brasil es un interés común del Mercosur. Este factor permite explicar asimismo el pragmatismo con el que se ha administrado durante el primer semestre de 1995, la flexibilización del arancel externo común. Otro factor que permitió mantener el ritmo ambicioso impuesto a la apertura de los respectivos mercados, fue el interés de asegurar el abastecimiento regional para productos sensibles a presiones inflacionarias internas. Se observa ello en el caso argentino, especialmente en 1991 y en el brasileño, en el segundo semestre de 1994 y en el primer trimestre de 1995.

El Mercosur y los acuerdos de integración económica en América Latina (1996)

En buena medida el carácter incremental, sumado a la presencia de un sólo factor de rigidez y a la flexibilidad en la aplicación de todos los demás instrumentos, fue posible gracias a las características de los mecanismos institucionales del Mercosur, inspirados en los que habían tenido éxito en la etapa del PICAB, que permitieron una gran proximidad entre las decisiones adoptadas en el Mercosur, y los requerimientos concretos originados en las realidades de las políticas y economías de los socios.

El hecho que el Grupo Mercado Común estuviera integrado por funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía, y que operaran continuamente bajo instrucciones originadas especialmente en los ministros de Economía, que a su vez mantenían entre sí reuniones semestrales y una fluida comunicación personal, también contribuyó al pragmatismo y al realismo con que se condujo al Mercosur en la etapa de transición (Peña, 1995: 5).

En síntesis, se observa en este período un sentido firme de dirección estratégica, impulsado por el más alto nivel político, sustentado en el hecho que se compartieran los enfoques económicos básicos y facilitado por una gran flexibilidad operativa, que no afectó la automaticidad del programa de liberación comercial, pero que permitió contemplar las dificultades coyunturales de cada uno de los socios. La idea era avanzar en la dirección prevista, pero sin tratar de forzar los márgenes de maniobra permitidos por las dinámicas realidades internas. En esta actitud prudente, se refleja un reconocimiento implícito de que el Mercosur sólo podría ser viable, en la medida que los socios efectivamente logran consolidar su democracia y mantener el rumbo en el proceso interno de estabilización económica, de transformación productiva y social, y de apertura a la economía mundial.

Firmeza de dirección, audacia en los objetivos, ritmo acelerado y prudencia instrumental, son los tres componentes destacables de la fórmula del Mercosur en la etapa de la transición. De tener que destacarse dos resultados principales, son sin duda, el espectacular aumento del grado de interdependencia económica y el haberse desarrollado entre los socios, un embrión de disciplina económica y comercial colectiva, basada en un consenso dinámico, a pesar de los márgenes estrechos brindados por las prioridades nacionales de luchar contra la inflación y de restablecer así, condiciones macroeconómicas sólidas para el crecimiento y para la competitividad global de las empresas.

Del Mercosur a partir de 1995

La siguiente fase del Mercosur se inició en enero de 1995, con una mezcla de signos auspiciosos y de nuevas dificultades.

Sección Cuarta

Signos auspiciosos son, por un lado, el hecho que se cumplieran con los objetivos previstos para la etapa de transición, en cuanto a la apertura del comercio intrarregional y al establecimiento de la unión aduanera, y por el otro, el que la economía mundial ha entrado en un período de crecimiento, que se manifiesta en el aumento del comercio mundial durante el 1994 y en las expectativas de crecimiento de las economías más industrializadas.

Nuevas dificultades derivan a su vez, del impacto que ha tenido en las economías de la Argentina y del Brasil, la reversión de los flujos de financiamientos externo hacia la región, puesta de manifiesto tras la devaluación del peso mexicano, en diciembre de 1994; de los consiguientes problemas de balanza comercial en el Brasil y de disminución de la actividad económica en la Argentina, y de las complejidades propias de la necesidad de profundizar la disciplina económica y comercial entre los socios, consecuencia lógica del establecimiento de la unión aduanera.

En el primer semestre de 1995, el llamado “efecto tequila” se ha manifestado en el funcionamiento del Mercosur acentuando el pragmatismo en relación al arancel externo común y sus eventuales modificaciones, así como el reflejo ya manifiesto en la etapa de transición, de contemplar los requerimientos coyunturales de las respectivas políticas económicas.

Frente a las dificultades financieras y comerciales, una vez más los gobiernos evidenciaron que el Mercosur sólo es viable, en la medida que sea la consecuencia de los esfuerzos internos por estabilizar las respectivas economías nacionales. La relación entre el proceso de integración y la estabilidad macroeconómica, parece ser hoy un supuesto plenamente aceptado por los cuatro socios. Ello se continuará manifestando en el énfasis puesto en adaptar ritmos e instrumentos, a la necesidad que cada socio tiene de consolidar su estabilidad económica, como condición ineludible para los objetivos más ambiciosos de transformación productiva y de inserción competitiva en la economía global. De allí la flexibilidad con que se ha operado en el primer semestre de 1995 en la aplicación del arancel externo común, lo que por momentos ha sido quizás erróneamente apreciado como debilidad de la voluntad política de consumir la unión aduanera.

Pero los acontecimientos de los primeros meses de 1995, también permiten evidenciar que la llamada “marca Mercosur”, ha contribuido a diferenciar las realidades económicas y políticas del sur americano de las de México, erosionando los fundamentos de la percepción externa de una realidad latinoamericana homogénea. Las fuertes inversiones anunciadas en estos meses, especialmente –pero no exclusivamente– en el sector automotriz del orden de los 10.000 millones de dólares, ponen de manifiesto asimismo, la expectativa positiva que siguen teniendo los inversores internacionales con respecto al gran potencial de crecimiento existente en la

Argentina y especialmente, en el Brasil. Estas expectativas se sustentan a su vez en el enorme potencial de inversión que se origina en el proceso de privatización y desregulación que se ha desatado en el Brasil por las iniciativas adoptadas por el nuevo gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, que abren además perspectivas ciertas para la concreción de viejos proyectos de integración en el campo de la infraestructura física, del transporte, de las telecomunicaciones, y sobre todo, de la energía.

Dos serán los ejes centrales de la construcción del Mercosur en la nueva fase. El primero es el de la consolidación de lo ya adquirido y el de su profundización. El segundo es el de su proyección internacional. Ambos tienen que ver con el sentido estratégico más profundo del Mercosur que es, como se señaló antes, el de crear un *habitat* favorable a la consolidación de la democracia, la transformación productiva y la inserción competitiva en la economía global de cada uno de los socios.

Examinaremos a continuación la agenda de acción en torno al primer eje y en el apartado siguiente, nos referiremos al segundo eje. La comprensión de ambas dimensiones del accionar del Mercosur es esencial para imaginar su futuro derrotero y los alcances de su inserción en la integración sudamericana, su participación en la idea de un área de comercio libre en las Américas, y el desarrollo de su alianza transatlántica con la Unión Europea.

Del desarrollo de la agenda interna del Mercosur

En la fase inmediata de la nueva etapa, que durará por lo menos dos o tres años, dos serán los principales frentes de acción en el plano interno del Mercosur: el de la consolidación y el de la profundización de lo ya adquirido.

Mucho de lo adquirido es precario. La crisis producida en junio de 1995 (y que al escribir esta versión del informe aún no ha sido superada), así lo demuestra. Tal precariedad puede disminuir la credibilidad del Mercosur ante los potenciales inversores, internos y externos. Puede entonces afectar su eficacia, que se mide prioritariamente por su impacto en las inversiones productivas.

Si bien se ha logrado establecer un espacio de comercio recíproco liberado de aranceles y el arancel externo común, subsisten muchas excepciones sin muerte asegurada por instrumentos jurídicos inmunes al arte de presionar. Tales excepciones están poniendo de manifiesto la subsistencia de asimetrías originadas en políticas sectoriales que desnivelan artificialmente el campo de juego y a la vez, insuficiencias en el esfuerzo de ajuste empresarial necesario para competir. Winston Frichst señaló con razón, en una mesa redonda realizada en Folha de São Paulo, que una lectura de las listas de

Sección Cuarta

adecuación final al programa de liberalización comercial y de las listas de excepción al arancel externo común –para los productos con convergencia descendiente–, permite identificar cuales son en cada país, los sectores y productos con problemas de competitividad a escala global e intra-Mercosur. Es prácticamente una agenda de necesidades de reconversión industrial.

Hay además muchas restricciones no arancelarias –las que ya deberían haber sido completamente eliminadas según el Tratado de Asunción, al menos antes de su modificación por el artículo 53 del Protocolo de Ouro Preto– y un margen amplio para la aplicación de medidas comerciales unilaterales.

Dos dinámicas contrapuestas, la de la reserva de mercado y la de la apertura a la competencia económica, siguen entonces operando en el Mercosur. Y si bien es comprensible que ellas deban coexistir, será un fuerte desafío a la voluntad política y a la calidad de las instituciones del Mercosur –incluyendo las que en el plano interno se ocupan de estas cuestiones de integración económica– lograr desarrollar una efectiva disciplina comercial colectiva, que evite que la natural propensión que aún se observa –y que un mínimo de realismo indica que se observará por mucho tiempo más– a distorsionar y a reservar mercados, pueda terminar licuando el valioso bien público adquirido por empresarios y consumidores, que es el derecho al acceso irrestricto a los respectivos mercados (Peña, 1994; Guadagni, 1995). Es ésta quizás la principal señal de alerta que surge de la crisis desatada en junio de 1995, originada en la cuestión automotriz pero que podría fácilmente, en esta oportunidad o en otra, alcanzar otros sectores e introducir fallas estructurales serias en la arquitectura del Mercosur.

Se ha señalado al celebrar el logro de las metas del período de transición que ahora “somos doscientos millones” de consumidores. Sin embargo, es posible que muchos inversores y observadores externos, al examinar las precariedades institucionales del Mercosur y de sus reglas de juego, sobre todo luego de la crisis de junio de 1995, se planteen la pregunta: “¿es que efectivamente son doscientos millones?”

Será necesario entonces, poner atención en el futuro a la cuestión de la seguridad jurídica, a fin de asegurar que las reglas de juego sean efectivas y puedan ser tomadas en serio por los inversores, así como también a la cuestión de la calidad institucional, a fin de asegurar una creciente disciplina económica y comercial colectiva, y la preservación de un cuadro de ganancias mutuas para todos los socios (Peña, 1994).

El Protocolo de Ouro Preto, que establece la estructura institucional y jurídica para la próxima etapa del Mercosur –pero que aún no ha sido ratificado y por tanto no está en vigencia–, da respuesta sólo parcialmente a estas inquietudes. Cabe preguntarse si ellas son respuestas satisfactorias, teniendo en cuenta el hecho que no queda claro si los plazos establecidos

para las listas de excepción y de adecuación final, pueden o no ser prorrogados en el futuro por decisión del Consejo del Mercosur —es decir sin necesidad de un instrumento jurídico internacional multilateral que modifique el Tratado de Asunción, como indirectamente lo modificó el Protocolo de Ouro Preto en su último artículo, el 53, a fin de convalidar la prórroga parcial del programa de liberación comercial más allá del plazo original del 31 de diciembre de 1994, para los productos incluidos en las listas de “adecuación final”—.

Pero es en el plano institucional donde las respuestas que ha dado el Protocolo de Ouro Preto pueden manifestarse con el correr del tiempo, como insuficientes para darle seguridad a los inversores en cuanto a que efectivamente tienen un acceso garantizado a un mercado de doscientos millones de consumidores (Peña, 1995: 5).

En tal sentido, lo ocurrido en el primer semestre de 1995, entre otros factores como consecuencia del “efecto tequila” sobre el Mercosur, especialmente en cuanto a las procedimientos para modificar el arancel externo común, le ha dado una gran actualidad y valor práctico a la cuestión institucional. Cabe preguntarse también, si la propia crisis de junio de 1995 y la rápida escalada al nivel presidencial, no es en parte explicable por la ausencia de mecanismos amortiguadores de las diferentes posiciones nacionales cuando ellas se enfrentan, incluyendo la función de arbitraje de intereses en juego antes de que se manifieste una situación conflictiva, que puede derivar en situaciones inmanejables con pautas racionales (Peña, 1995: 2). En un proceso de integración consensual, es fácil que una controversia mal administrada reintroduzca rápidamente el predominio de la lógica de la fragmentación, reavivando la memoria colectiva de épocas en que las relaciones recíprocas entre los socios estuvieran signadas por la hipótesis de conflicto y no por la de la cooperación.

Precisamente por ello, dos son las funciones principales que se requieren de la estructura institucional de un proceso de integración económica basado en el consenso de naciones soberanas, a fin de mantener la credibilidad de los inversores en que la voluntad política de seguir adelante es algo perdurable (Peña, 1994).

La primera, es la función de concertación de los intereses nacionales en juego, teniendo en cuenta sobre todo, el gran dinamismo de los contextos global, regional e interno de cada asociado. Para ser eficazmente cumplida, ella requiere de la existencia de un arbitraje independiente que ayude a mantener, desde una visión de conjunto y con rigor técnico, la reciprocidad de intereses —percepción de ganancia mutua— que sustenta en la práctica el vínculo asociativo y toda la estructura jurídica que deriva del pacto fundacional —en este caso el Tratado de Asunción—.

Sección Cuarta

Ha sido la función desempeñada por la Comisión Europea en toda la trayectoria de la Comunidad. Es la que deberá desempeñar ahora el director general de la nueva Organización Mundial del Comercio. Su eficacia depende precisamente de su capacidad efectiva para garantizar un tratamiento racional de las cuestiones más sensibles, desde una visión de conjunto independiente, pero no ignorante de las respectivas visiones nacionales.

Esta función es tanto más importante cuanto mayor sea la asimetría de poder económico relativo entre los socios. No importan las características del órgano que cumpla tal función. Puede ser unipersonal o colegiado. Podría incluso tener un carácter *ad hoc*, al menos en una primera etapa. Lo importante es que alguien cumpla tal función. Y es ésta función la que no está garantizada en el Mercosur por la estructura institucional creada por el Protocolo de Ouro Preto.

La segunda es la función de asegurar la efectividad de las reglas de juego, es decir su capacidad para penetrar en la realidad cumpliendo la finalidad que se les atribuyó al crearlas, protegiéndolas especialmente, frente a su distorsión o incumplimiento a causa de actos unilaterales discrecionales de uno de los socios, que pueden resultar o de normas nacionales, o de prácticas administrativas, o de diferentes criterios de interpretación.

Si bien se mantienen los mecanismos de solución de controversias establecidos en 1991 por el Protocolo de Brasilia, su acceso y puesta en práctica está mediatizada por los gobiernos, lo que no excluye la posibilidad de “violaciones consensuadas” de las normas jurídicas del Mercosur.

La idea de una instancia independiente que puede desencadenar los procedimientos del Protocolo de Brasilia, incluso cuando los socios no estuvieran de acuerdo, por ejemplo una especie de ombudsman, acrecentaría la calidad institucional y jurídica del Mercosur en la perspectiva de los inversores —sean estos nacionales de los países miembro o extranjeros—.

Cabe recordar que cualquier inversor tendrá en mente al evaluar la calidad del acceso a los respectivos mercados que se le ha prometido, la performance histórica de los países latinoamericanos, incluyendo los del Mercosur, en el sentido de considerar que en momento de crisis es posible unilateralmente dejar de lado compromisos asumidos en el proceso de integración económica. Tampoco en este plano se encuentra una respuesta realmente satisfactoria en el Protocolo de Ouro Preto, ya que sigue existiendo un amplio margen de maniobra para el comportamiento unilateral y discrecional de los gobiernos nacionales.

Cómo lograr que el Mercosur sea un proceso orientado por el derecho (*rule oriented economic integration process*) y a la vez, mantener la flexibilidad que le ha permitido hasta ahora adecuarse en forma relativamente satisfactoria, a los requerimientos a veces contradictorios planteados

El Mercosur y los acuerdos de integración económica en América Latina (1996)

por realidades económicas internas y mundiales de gran dinamismo, es una de las cuestiones más acuciantes para la etapa iniciada en enero de 1995 (Peña, 1995: 3).

Quizás la respuesta se dé –como ha sido en el caso de la metodología de apertura recíproca de los mercados y de establecimiento de la unión aduanera–, de una forma gradual y con una marcada heterodoxia. Lo importante será no tanto apreciar cuan próxima esta la estructura institucional del Mercosur al modelo que se considera clásico de la Comunidad Europea, sino hasta qué punto las funciones antes indicadas se están cumpliendo o pueden llegar a cumplirse, en forma satisfactoria, en especial desde la perspectiva de quien ha invertido por que le aseguraron la existencia de un mercado de doscientos millones de consumidores.

Pero es en el campo de la profundización de los compromisos asumidos en el Mercosur, donde la agenda será más amplia.

Por empezar, la profundización es quizás la única forma segura de consolidar lo adquirido. Un proceso de integración económica incipiente, especialmente entre países de distinta dimensión económica, requiere para perdurar de una dinámica de profundización a fin de sustentar en el tiempo cada una de las metas parciales que se van alcanzando.

Hay que tener en cuenta al respecto que el cuadro de ganancia mutua, que justifica el vínculo asociativo, resulta de una evaluación de costos y beneficios que cada asociado efectúa, tomando en cuenta tanto los efectos inmediatos como los de largo plazo, que son precisamente los que resultan del paso a etapas más avanzadas de integración.

Si se abren los mercados de bienes, pero luego no se avanza hacia los mercados de servicios, un socio mejor dotado para competir en este sector puede ver frustradas sus expectativas de beneficios. O si, por ejemplo, se abren en forma irrestricta los mercados de bienes e incluso de servicios, y no se avanza en una disciplina económica colectiva (Nofal, 1995) o no se nivela en todos los planos el campo de juego, las asimetrías aún existentes distorsionarían de tal forma las competitividades relativas entre los socios que terminarían afectando, quizás en forma irreversible, los progresos alcanzados en materia de apertura comercial. Dos cuestiones cruciales a definir son precisamente, la de una política común de defensa frente a prácticas desleales de comercio originadas en empresas de terceros países (Thorsensen, 1995) y la de una política de competencia económica dentro del Mercosur. En tal perspectiva, la profundización del esfuerzo conjunto de transformación productiva aparece como la tarea central más importante de la nueva etapa abierta el 1º de enero de 1995.

Implica enfocar el Mercosur en su eje estratégico original y vertebral: superar la obsolescencia tecnológica que contribuyó, junto a una marcada

Sección Cuarta

indisciplina macroeconómica, a la pérdida de competitividad en los mercados mundiales, y a las consiguientes pérdidas de bienestar para los ciudadanos.

Será para ello necesario cultivar en las respectivas sociedades dos obsesiones colectivas, que se deben alimentar recíprocamente: la de la estabilidad fiscal y monetaria, y la de la calidad y productividad, en todos los planos de la vida pública y empresaria.

La fase de transición del Mercosur, permitió un sustancial avance en la apertura recíproca de los mercados. Parece necesario ahora volver a atribuirle a los enfoques sectoriales de transformación productiva, un protagonismo central.

Los acuerdos sectoriales que se utilizaron en la etapa del PICAB y que están previstos en el Tratado de Asunción –y que fueron reglamentados por la Decisión N° 3/91 del Consejo del Mercosur–, no han sido un instrumento suficientemente empleado en la etapa de transición (Lavagna, 1995). La atención estuvo concentrada más en la liberalización comercial que en la reconversión sectorial (ONUDI, 1994).

En adelante, tales acuerdos deberían ser rescatados, en el marco de los compromisos ya asumidos conducentes a un pleno funcionamiento en el mediano plazo de la Unión Aduanera, como el eje del esfuerzo común de reconversión productiva, transformándolos en un ámbito de sinergia gobierno-empresa-conocimiento, que facilite el desarrollo de alianzas y redes empresarias, orientadas a obtener ganancias de eficiencia y productividad, y a penetrar conjuntamente mercados mundiales.

Deberían incluir los sectores de servicios donde puede existir un mayor potencial de complementación de intereses empresarios, tan pronto se extrovierta el foco bajo el cual se analiza el respectivo sector, es decir, tan pronto se coloque la idea de alianzas estratégicas y redes, en la perspectiva de penetración de terceros mercados: el sector de la ingeniería y construcción es sólo un ejemplo.

Las entidades empresarias deberían asumir un liderazgo en materia de promoción de nuevos acuerdos sectoriales, utilizando por ejemplo el marco del Consejo Industrial del Mercosur, integrado por los organismos industriales de cúpula de los cuatro países. También pueden utilizarse otros mecanismos privados sectoriales con finalidades similares, como por ejemplo, el Grupo de Trabajo Permanente creado en 1994, por las organizaciones empresarias del sector ingeniería y construcción.

Pero es quizás en el plano del trabajo conjunto gubernamental, donde es necesario producir significativos avances a fin de impulsar la transformación productiva conjunta. Dos instrumentos permitirían enviar una señal clara a los mercados, acerca de la importancia que los gobiernos le atribuyen como una parte medular en la estrategia del Mercosur.

El Mercosur y los acuerdos de integración económica en América Latina (1996)

El primero sería el de la elaboración y ejecución de un Programa Mercosur de Calidad y Productividad, que fue previsto en la Cumbre de Las Leñas, en 1992, pero que nunca se concretó. Brasil ha tenido una excelente experiencia en la materia y es el Programa Brasileiro de Calidad y Productividad, uno de los factores que explican que en 1996, casi 1500 empresas tendrán certificados ISO 9000.

El segundo instrumento sería el de un fondo de pre-inversión para transformación productiva, que podría ser alimentado con recursos reembolsables del BID (ONUDI, 1994). Su objetivo debería ser el financiar la etapa de pre-inversión para la preparación –en el marco del desarrollo de los acuerdos sectoriales de transformación productiva–, de alianzas estratégicas entre pequeñas y medianas empresas del Mercosur, a fin de competir en terceros mercados en base a la incorporación del progreso técnico. La participación de la Unión Europea –entre otros– en este fondo permitiría además extender la idea a alianzas estratégicas y redes, con la participación de pequeñas y medianas empresas, en este caso, europeas.

En el plano institucional, una Comisión de Transformación Productiva, complementaria de la Comisión de Comercio del Mercosur –que ya está funcionando y que ha sido incorporada por el Protocolo de Ouro Preto, como uno de los órganos más significativos en el campo de la política comercial–, integrada por representantes gubernamentales y empresarios, podría ser el ámbito apropiado para elaborar una visión de conjunto de la transformación productiva en los países del Mercosur y para impulsar el desarrollo de los acuerdos sectoriales.

Los diversos diagnósticos sectoriales de competitividad en el Mercosur, que se han desarrollado en los últimos años con el apoyo del BID, de la Unión Europea y de la ONUDI, –no siempre suficientemente difundidos ni conocidos– pueden constituir un punto de partida para el trabajo conjunto en el marco de esta Comisión y de los respectivos acuerdos sectoriales. Otro plano de profundización se da en lo que se puede denominar la dimensión “trans-Mercosur”. Ella implica la idea de una integración de “geometría variable”, con ámbitos específicos de acción extensibles a otros países, que no requieran de concesiones en el campo arancelario. Esta idea permitiría por lo demás relaciones cruzadas entre socios de distintos esquemas regionales de integración o libre comercio, facilitando así el desarrollo gradual de un vasto espacio hemisférico de cooperación e integración. Ámbitos prioritarios, a tal efecto, podrían ser: el fortalecimiento de recursos humanos (cuestión social y educación); el transporte y la interconexión física en los ejes Atlántico-Pacífico; las redes de gasoductos y de interconexiones eléctricas, y los ya mencionados acuerdos sectoriales, sean ellos amplios de transformación productiva, o limitados a la calidad y pro-

Sección Cuarta

ductividad. Los proyectos de integración ya identificados y en algunos casos en estado avanzado de preparación, implicarán inversiones –directas e indirectas– en los próximos años del orden de los 20.000 millones de dólares. En todos ellos, el BID ya ha tenido o puede tener, un papel decisivo, sea en la fase de pre-inversión o en la de inversión, en todos los casos con activa participación del sector privado.

Es una dimensión “trans-Mercosur”, porque permite trabajar en ámbitos específicos, como los mencionados u otros, con la participación en cada caso de otros países, próximos geográficamente y que por diversos motivos no pueden o no desean, por el momento, ser socios plenos del Mercosur. Chile, Bolivia y Perú, son los primeros socios naturales de esta dimensión “trans-Mercosur”.

De la proyección internacional del Mercosur

En el largo plazo, el acceso fluido y garantizado a un mercado de doscientos millones de consumidores no sería suficiente para el esfuerzo de competitividad global de las empresas que operan en el Mercosur. Tampoco lo sería para atraer inversores y competidores globales.

Se requiere entonces una acción gubernamental deliberada, para articular con socios comerciales, actuales o potenciales, incluso los más lejanos, negociaciones que lleven gradualmente a la apertura recíproca de los mercados y a extender el ámbito espacial de la cooperación en el esfuerzo de transformación productiva.

La idea central debería ser la de ir creando, a través de sucesivos círculos concéntricos, un *habitat* de competitividad sistémica y sectorial cada vez más amplio, en beneficio de la transformación productiva y de la competitividad para las empresas que operan –o desean operar– a escala global y regional, desde los mercados de los respectivos países miembro del Mercosur.

En tal perspectiva, la agenda para la proyección internacional del Mercosur será en los próximos años muy amplia. El objetivo es ir enhebrando, en el marco legal de la Organización Mundial del Comercio (OMC), una red de acuerdos con otras áreas económicas y países, que faciliten el acceso a sus mercados para quienes operen, produciendo bienes o prestando servicios, desde los países del Mercosur.

Una primera prioridad es la de asegurar que los acuerdos de la Rueda Uruguay penetren efectivamente en la realidad.

Siendo los socios principales del Mercosur *global traders*, con intereses comerciales muy diversificados (Thorstensen, 1994), el escenario óptimo sería el de una consolidación de la OMC como eje de un amplio proceso de

liberación del comercio mundial y de eliminación de las restricciones al acceso a los mercados, especialmente de aquellas que afectan al comercio de productos agrícolas y las que resultan de medidas discriminatorias unilaterales que pueden aplicar más fácilmente los países con mayores mercados.

El apoyo a la OMC, incluido su nuevo mecanismo de solución de controversias, es entonces vital para los socios del Mercosur.

También lo es lograr una disciplina colectiva en relación a los múltiples acuerdos preferenciales regionales—incluyendo por cierto al NAFTA, la Unión Europea y al propio Mercosur— que sin perjuicio de que reivindiquen los principios del “regionalismo abierto”, pueden transformarse en la práctica en nuevas modalidades de fragmentar mercados, especialmente por medio de las reglas específicas de origen de carácter preferencial, las normas técnicas, las condiciones de adhesión y las políticas de asociación.

Debería ser entonces del interés del Mercosur, apoyar el fortalecimiento de la capacidad de monitoreo de la OMC sobre los acuerdos regionales preferenciales, a fin de asegurar su ajuste a los requerimientos del artículo XXIV del GATT-1994 e incluso facilitar el desarrollo de nuevos criterios de compatibilidad, que permitan contemplar modalidades cada vez más sofisticadas de comercio administrado y de discriminación, que pueden estar encubiertas en los planteamientos de “regionalismo abierto” (OMC, 1995).

Una segunda prioridad, es la de la ampliación del espacio económico abierto por el Mercosur a las otras naciones sudamericanas pertenecientes a la ALADI, a partir de la propuesta que originalmente planteara el Brasil para el desarrollo de un área sudamericana de libre comercio.

Un capítulo especial lo constituye el de la negociación con Chile, en la medida que la idea sea la de ir más allá de una zona de libre comercio, estableciendo un vínculo asociativo formal más estrecho.

El escenario óptimo sería el de la incorporación plena de Chile al Mercosur. Desde un comienzo los países del Mercosur invitaron a Chile a ser uno de los países miembro. Por ello Chile fue invitado a la reunión que los cuatro socios tuvieron en Brasilia, el 1º de agosto de 1991, donde se lanzó el proceso que llevaría luego a la firma del Tratado de Asunción y a la del acuerdo “4 + 1”, con los Estados Unidos. Chile no aceptó la invitación, invocando razones de diferencias en las políticas comerciales, y especialmente en el arancel a las importaciones.

Chile ha entablado a partir de junio de 1995, negociaciones formales para su acceso al NAFTA. Por ello, la definición del alcance del vínculo asociativo que desea establecer con el Mercosur, requerirá al menos en una primera fase, que las negociaciones en curso permitan clarificar dos cuestiones prioritarias: a) la aceptación por parte de Chile de una disciplina colectiva en materia de políticas comerciales externas, incluyendo eventuales

Sección Cuarta

modificaciones de su tarifa aduanera y las negociaciones con terceros países y; b) la posición que tendrá Chile cuando en el futuro se entablen negociaciones entre el Mercosur y el NAFTA.

El comercio de Chile con los países del Mercosur ha crecido sustancialmente en los últimos años. Representa hoy un 17% de su comercio exterior global. Por lo demás las inversiones chilenas en la Argentina alcanzan ya los 3 billones de dólares y las medidas adoptadas en junio de 1995 para facilitar la salida de recursos financieros al exterior, contribuirá sin duda al objetivo chileno de tener una participación activa en las privatizaciones del Brasil.

Las negociaciones en curso para un acuerdo especial de Chile con el Mercosur, que incluya un área de libre comercio, y que deberían culminar en 1995, serán una oportunidad para perfilar entre los cinco países, una modalidad de asociación que pueda finalmente conducir a la incorporación plena de Chile al Mercosur.

Una tercera prioridad la constituye la vinculación con los espacios económicos integrados del mundo industrializados, comenzando por el NAFTA y la Unión Europea, y luego el Japón y el Sudeste Asiático.

Con estas áreas el Mercosur tiene concentrado la mitad de su comercio exterior. Y es con estas áreas en las que se concentran los principales flujos de capital y de tecnología.

Como espacio económico y mercado, medido por su PIB, el Mercosur ocupa el cuarto lugar, luego del NAFTA, la propia Unión Europea y el Japón. Con cerca de 800 billones de dólares de PIB en 1994, el Mercosur es más importante que Rusia, la ASEAN o México. Representa el 50% del mercado latinoamericano. Es un área en rápida expansión: la Argentina tuvo un crecimiento del 32% acumulado en los últimos cuatro años; el Brasil creció un 11% en el período 1993-1994. Las expectativas de crecimiento futuro, especialmente en el Brasil, en los próximos años son muy fuertes. Se ha estimado un crecimiento del 6.7% para 1995, y de un 5% anual como mínimo en cada uno de los próximos cinco años. Brasil es un país con una histórica tendencia al crecimiento económico. En los primeros 80 años de este siglo fue la economía que más creció en el mundo, con un promedio del 5% anual (Madison, 1990).

El Departamento de Comercio de los Estados Unidos ha colocado a la Argentina y al Brasil, entre los diez mercados emergentes por su potencial de importaciones en los próximos años (Departamento de Comercio, 1993). En el caso del Brasil, en los últimos dos años las importaciones crecieron un 60%.

Por lo demás, la recientemente aprobada ley de Concesión de Servicios Públicos, así como las reformas constitucionales que ha aprobado el

El Mercosur y los acuerdos de integración económica en América Latina (1996)

Congreso del Brasil para lograr una mayor privatización y desregulación de la economía, han generado la expectativa de un fuerte crecimiento de la inversión privada, especialmente en energía, transporte, telecomunicaciones e infraestructura física. Sólo en el sector energía las necesidades de inversión estimadas para los próximos cuatro años son de 30 billones de dólares, y se estima otro tanto en el sector de las telecomunicaciones.

Este proceso desatado por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, sumado al efecto de las privatizaciones en la Argentina, a la apertura generalizada de ambas economías y al crecimiento espectacular del comercio intra-Mercosur, permiten anticipar un rápido desarrollo de grandes proyectos de integración en el Sur americano, incluidos gasoductos, interconexiones eléctricas, caminos, puentes y túneles, que requerirán inversiones privadas –directas e indirectas– en los próximos años del orden de los 20.000 millones de dólares.

A esto se suman las inversiones ya anunciadas en el campo industrial de la Argentina y del Brasil, como consecuencia del rápido proceso de transformación productiva y del Mercosur, que como se señaló antes, sólo en el sector automotriz son del orden de los 10.000 millones de dólares para los próximos tres años.

El Mercosur es ya percibido como una de las áreas con mayor potencial de crecimiento económico del mundo. Esto explica que no sólo los países europeos están interesados en tener una activa presencia en un mercado en fuerte expansión. Tres iniciativas reflejan el gran interés de los países industrializados por América del Sur y por el Mercosur en especial.

Una es la lanzada en 1990 por el presidente Bush –la Iniciativa para las Américas– que si bien vaga e imprecisa, significó enviar una señal clara a inversores y competidores, sobre la importancia que los Estados Unidos le atribuyen al área, y sobre la voluntad política de desarrollar con ella un gran bloque comercial de alcance hemisférico, integrado al que simultáneamente se desarrollará en el área del Pacífico, en torno a la APEC. La Administración Clinton retoma esta iniciativa hemisférica, luego de ser aprobado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA o TLC), y convoca la Cumbre Hemisférica de las Américas, en Miami en diciembre de 1994, de la cual surge un Plan de Acción, más pragmático y concreto ya que está orientado a potenciar los múltiples acuerdos de libre comercio e integración que ya se están desarrollando en las Américas. El desarrollo de los resultados alcanzados en la conferencia ministerial de comercio, celebrada en Denver, en julio 1995, permitirán apreciar hasta que punto los Estados Unidos y los demás países hemisféricos, están realmente comprometidos a concretar tal Plan de Acción y su idea central, que es la de establecer en el mediano plazo un área de libre comercio de las Américas.

Sección Cuarta

La otra iniciativa, es la que esta contenida en la Estrategia Nacional de Exportaciones lanzada en 1993 por la administración Clinton, que pone de manifiesto una actitud más activa del gobierno americano para apoyar a las empresas americanas en su competencia con las europeas y japonesas, especialmente en diez grandes mercados emergentes –así definidos por el enorme potencial de crecimiento de sus importaciones– entre los cuales se encuentran –como se señaló más arriba– Brasil y la Argentina. Los bienes de alta tecnología, las telecomunicaciones, la energía, el transporte, la informática, son claras prioridades en esta nueva y agresiva estrategia americana de comercio exterior.

La tercera, es la iniciativa europea de comenzar a recorrer el camino que puede conducir en el largo plazo, al establecimiento de un espacio de libre comercio con el Mercosur. Es precisamente en la perspectiva más amplia de la fuerte competencia desatada entre los países de la tríada industrializada (Estados Unidos, Unión Europea y Japón), –que se manifiesta tanto en el plano de la agresividad para promover exportaciones como en la conformación de grandes bloques económicos que compiten entre sí–, que debe colocarse la iniciativa europea de desarrollar una alianza interregional transatlántica, de alcance político y económico, con el Mercosur. No es tanto por su valor estratégico, político y económico, actual. Sí lo es por el costo futuro, que en términos de competencia económica global, tendría que no tener una vinculación especial con el Mercosur, a la vez que se desarrollara la idea americana de un área hemisférica de libre comercio.

En el marco de las consideraciones precedentes, se inscriben las futuras negociaciones del Mercosur con el NAFTA y con la Unión Europea.

La evolución de las negociaciones del Mercosur con el NAFTA, dependerán en gran medida de la predisposición de sus socios de extender el acuerdo, a través de negociaciones, a otros países. Por el momento, al menos los Estados Unidos han expresado claramente que sólo pueden encarar negociaciones con Chile. Y aún en este caso, el hecho que el Congreso americano no le hubiera otorgado al Ejecutivo, al menos hasta agosto de 1995, la autorización del denominado *fast track*, plantea dudas sobre la viabilidad de una negociación exitosa antes de las elecciones americanas de 1996. La sensibilidad del Congreso y de la opinión pública americana frente a la extensión de nuevos acuerdos de libre comercio, especialmente a la luz de la crisis mexicana, genera a esta altura incertidumbre sobre la conveniencia para el Ejecutivo de reabrir antes de las elecciones un debate en el Congreso similar al que se produjo en el caso del NAFTA, y en todo caso, sobre sus resultados.

Sin embargo, en la Cumbre Hemisférica de Miami, en diciembre de 1994, se ha abierto un camino práctico para otorgar más fluidez al comer-

cio y a las inversiones entre los países de las Américas, y para ampliar la cooperación en campos tales como el de las telecomunicaciones, el transporte, la infraestructura física y la energía.

La conferencia ministerial de Denver, Colorado, en junio de 1995, ha permitido dar un paso adelante en el camino que de ser efectivamente recorrido, desarrollaría un espacio de libre comercio hemisférico. Subsiste sin embargo la duda, si tal como ocurriera en otras oportunidades –por ejemplo con la Alianza para el Progreso (1960), los acuerdos de Punta del Este (1967), la Iniciativa para las Américas (1990)–, la cooperación hemisférica quedara una vez más afectada por el devenir de la política interna de los Estados Unidos.

La metodología que se ha acordado parece la apropiada. Esta orientada a construir el espacio de libre comercio hemisférico a partir de la convergencia de los esquemas parciales de integración y libre comercio que ya se están desarrollando, sin pretender imponer ninguno como modelo, pero sí buscando la estandarización de objetivos, principios, reglas de juego y mecanismos, a fin de que cuando se inicie la negociación formal de una zona de libre comercio, las bases de trabajo sean similares.

Mientras tanto entre el Mercosur y los Estados Unidos, el acuerdo “4 + 1” que tuvo su última reunión en abril de 1995, podría seguir constituyendo un ámbito adecuado para ir construyendo gradualmente las bases para una posterior negociación entre el Mercosur y el NAFTA. Cabe tener presente que ambas áreas de libre comercio e integración, sumadas, representan más del 90% del mercado, del comercio y del producto bruto hemisférico.

A su vez, las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea han entrado en el segundo semestre de 1995 a una fase de concreciones. Para los socios del Mercosur, las relaciones con los países de la Unión Europea ocupan un lugar muy especial (Peña, 1993: 1; 1995: 6). Por razones históricas y culturales, en primer lugar. Sin una historia pre-colombina significativa, los períodos de la colonia, de la independencia, de la organización nacional y luego de la consolidación como naciones modernas, están profundamente influenciados por las relaciones con las naciones europeas, primero España, Portugal y Gran Bretaña, y luego Francia, Italia y Alemania. Capitales, población, ideas, creencias, provinieron en gran medida de Europa. Democracia y autoritarismo; catolicismo y cristianismo; capitalismo y proteccionismo; nacionalismo; marxismo y liberalismo, integración económica, son conceptos y valores que llegan al Sur americano –como al resto de las Américas– desde Europa.

Pero es en el plano económico y político, donde se manifiesta en la actualidad el lugar especial que las relaciones con la Unión Europea tienen para los países del Mercosur. En el campo económico el interés del Merco-

Sección Cuarta

sur por una relación especial con Europa, se expresa en términos de mercados, de inversiones y de tecnologías (IRELA, 1994). Aún cuando el mercado europeo no significa lo mismo que en el pasado —por ejemplo en el caso de la Argentina hasta 1960, Europa representaba un cincuenta por ciento de sus exportaciones e importaciones—, en la actualidad un cuarto del comercio exterior del Mercosur está orientado a la Unión Europea. El desarrollo del mercado único europeo, a partir de 1992, abre a la vez enormes posibilidades de expansión del comercio, como asimismo desafíos originados en normas técnicas y regulaciones ecológicas, que pueden traducirse en modalidades sofisticadas de restricciones al comercio (Thorstensen, 1994). A su vez, la política de ampliación de la Unión Europea, sea a través de la incorporación de nuevos miembros o de asociaciones preferenciales, ha afectado en el pasado y pueden afectar aún más en el futuro intereses exportadores del Mercosur, especialmente en el sector agrícola y agro-industrial. Cientos de empresas europeas operan en el Mercosur, tanto en el sector industrial como en el de los servicios. El *stock* acumulado de inversión directa de origen europeo en los países del Mercosur representa un 40% del total de la inversión directa extranjera. Además, en sus esfuerzos de transformación productiva e inserción competitiva en los mercados mundiales, es del mayor interés del Mercosur neutralizar tendencias comerciales discriminatorias y asegurar el más fluido acceso a los mercados europeos, a la vez que estimular a las empresas e inversores europeos, a aprovechar el espacio económico del Mercosur, para potenciar sus propios esfuerzos de adaptación a la competencia económica global de este fin de siglo.

En el campo político el interés por las relaciones especiales con la Unión Europea, se expresa prioritariamente en el plano de la consolidación de la democracia y en el de la estabilización y democratización del sistema internacional (Instituto de Estudios Estratégicos Internacionales, 1995). En el plano de la democracia, los países europeos han sido una fuente constante de inspiración de los procesos de redemocratización de los países del Sur americano y de América Latina, en general.

También para la Unión Europea son significativas sus relaciones con los países del Mercosur. No tienen por cierto la gravitación estratégica, política y económica, que sus relaciones con Europa del Este y con los países del Mediterráneo. Ni tienen una importancia relativa simétrica con la que tienen para el Mercosur sus relaciones con la Unión Europea. Pero son lo suficientemente relevantes como para explicar el interés que la Unión Europea ha expresado por el desarrollo de una asociación interregional con el Mercosur (Peña, 1993: 1; 1995: 6). En lo comercial, las exportaciones al Mercosur representaron en 1993 sólo un 1.98% de las exportaciones totales de la Unión Europea. En cuanto a las importaciones, ellas sólo alcanza-

ron a un 2.43% de las importaciones totales. Pero como señala con razón la Comisión Europea (Comisión Europea, 1994), el del Mercosur es uno de los mercados más dinámicos para los exportadores europeos. Las exportaciones hacia el área se incrementaron más del 40% entre 1992 y 1993. El Mercosur importa prioritariamente de la Unión Europea bienes de capital (máquinas herramientas, mecánica, aeronáutica, etc).

Es en el plano de las inversiones directas donde la importancia relativa del Mercosur para los países de la Unión Europea es más significativa (IRELA, 1994). Un 70% del *stock* acumulado de la IED de origen europeo hacia los países latinoamericanos se concentró en el Mercosur. Como recuerda la Comisión Europea, la mayor parte de estas inversiones se llevaron a cabo en el sector industrial (70%), pero en los últimos años han aumentado relativamente los flujos de inversión hacia los servicios –en parte como consecuencia de las privatizaciones en la Argentina– y mercados financieros locales. Hasta la reciente crisis mexicana, los centros financieros de Buenos Aires, San Pablo y Río de Janeiro, fueron fuertes atractivos para los inversores europeos. Ya hemos señalado que cientos de empresas europeas están instaladas en la Argentina y el Brasil, muchas de ellas desde las primeras décadas de este siglo. El 60% del capital extranjero que ha participado en el programa de privatizaciones de la Argentina es de origen europeo.

El del Mercosur, es un mercado de gran dimensión, en rápido crecimiento, donde Europa es hoy el primer socio comercial y está atraído por la posibilidad de su vinculación preferencial con otros bloques económicos: éste es el eje del razonamiento económico que condujo a la Comisión Europea a proponer un asociación especial de carácter interregional.

La iniciativa europea tiene entonces, al menos desde este punto de vista, un carácter esencialmente preventivo: es neutralizar el desarrollo de un escenario que sería negativo para los intereses europeos; un escenario que puede ser neutralizado precisamente por la importancia relativa de la presencia actual europea en el Mercosur, y por el interés que el propio Mercosur tiene en mantener su carácter de *global trader*, así como de diversificar al máximo sus opciones en el campo del comercio y de las inversiones internacionales.

Como la propia Comisión Europea lo ha reconocido, el Mercosur diversifica sus vinculaciones y aprovecha al máximo la competencia entre Europa, América del Norte y Asia. El costo de no reconocer esta realidad, dejando que avancen otras iniciativas sin generar un contrapeso europeo, significaría para las empresas europeas, perder gradualmente participación relativa en las importaciones del Mercosur y, más grave aún, ceder terreno en áreas prioritarias como las telecomunicaciones, la informática, la electrónica, la energía, el transporte y la automotriz. Existen entonces suficien-

Sección Cuarta

tes intereses comunes a ser cultivados entre la Unión Europea y el Mercosur. Se han mencionado sólo los principales en la perspectiva de la idea de una alianza interregional transatlántica. No son simétricos. Pero tienen suficiente importancia relativa como para que unos y otros estén dispuestos a trabajar juntos en forma sistemática. Por distintos motivos explorados en el curso de estas notas, el Mercosur y la Unión Europea podrían obtener beneficios concretos de una alianza de contenido económico y político.

El primer paso formal hacia la negociación se dió con la Declaración Solemne Conjunta, firmada el 22 de diciembre de 1994, entre el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, de un lado y del otro, los gobiernos de los países del Mercosur, representados por sus cancilleres. Es en este documento que se expresa el gran interés de ambas partes en el desarrollo de una estrategia cuyo objetivo final es una asociación interregional de carácter político y económico. Tras la aprobación por la Cumbre Europea de Cannes (junio 1995) y de la Cumbre del Mercosur de Asunción (agosto 1995) de los respectivos mandatos políticos para iniciar las negociaciones formales, en diciembre de 1995 se firmó el acuerdo marco de cooperación interregional, en ocasión de la Cumbre Europea de Madrid.

De algunos problemas que no hay que subestimar en la construcción del Mercosur

De perdurar por mucho tiempo, tres asimetrías pueden afectar seriamente la vigencia efectiva del principio de reciprocidad en el Mercosur. Ello erosionaría un aspecto central de la legitimidad del proyecto, cual es la percepción de ganancias mutuas para los socios.

Tales asimetrías son: la de los estímulos fiscales a la inversión, la del valor jurídico de lo pactado dentro del ordenamiento jurídico interno de cada socio, y la de los accesos a los respectivos mercados de servicios (por ejemplo: los financieros y los de ingeniería y construcción).

La primera de ellas incide directamente en la localización de inversiones, especialmente de las extranjeras. Se puede traducir en una competencia abierta por atraer inversores utilizando todo tipo de atractivos fiscales. Con respecto a los inversores extranjeros, tal asimetría se agravará cuando entre en vigencia el Protocolo de Promoción y Protección de Inversores, firmado en 1994, que establece en su artículo 2, B, 1, que cada socio "promoverá en su territorio las inversiones de inversores de terceros Estados...".

La segunda asimetría afecta el alcance jurídico de los compromisos asumidos en el Tratado de Asunción dentro del derecho interno de cada socio. En la Argentina está garantizada constitucionalmente su jerarquía superior a las leyes. No ocurre lo mismo con los otros socios.

El Mercosur y los acuerdos de integración económica en América Latina (1996)

La tercer asimetría afecta a fuerte intereses de la Argentina, que quedan en condiciones de desventaja en cuanto al acceso a los mercados de los socios, especialmente del Brasil, dado el hecho que este mercado es, en la práctica, relativamente más cerrado que el mercado argentino para las empresas brasileñas.

Estas asimetrías originan tensiones en el Mercosur. Son comunes en un proceso de integración económica entre naciones soberanas. Periódicamente se producen tensiones, conflictos, crisis. Normalmente permiten dar saltos adelante. Cuando ocurren, no hay que exagerar la alarma. Los resultados alcanzados en el comercio y las inversiones, la fluidez en la comunicación entre los gobiernos de la Argentina y del Brasil, y la firme voluntad política, colocan al Mercosur fuera de una situación de peligro mortal.

No hay que subestimar la seriedad de los problemas actuales. Están afectando la percepción de ganancia mutua, sustento político del Mercosur. Está en juego la solidez del compromiso asumido de garantizar el acceso irrestricto a los respectivos mercados y la efectividad de una disciplina colectiva en materia de promoción de inversiones. Son dos pilares centrales del proyecto de integración económica. Hay otros. Pero sin estos dos, el Mercosur queda expuesto a situaciones que afectan su credibilidad ante los inversores e incluso su supervivencia.

Los problemas actuales reflejan intereses económicos y realidades políticas de los socios. Son consecuencias naturales de la dinámica de transformación desatada en cada socio y que el Mercosur estimula. Pero también están reflejando serias debilidades metodológicas e institucionales. Es decir fallas en los métodos de trabajo, en la calidad y precisión de las reglas de juego, en el valor que se le atribuyen como orientadoras del proceso, y en la mecánica de creación normativa y de aplicación efectiva de las reglas pactadas. Los ejemplos son numerosos en materia de restricciones no arancelarias, en la realidad del libre comercio y de la unión aduanera, en la ausencia de válvulas de escape, en la reglamentación de sectores claves como el automotriz.

Hay al respecto dos posiciones extremas. Una considera que la integración es un proceso de negociación continua, que requiere de un mínimo de instituciones simples y controladas por los gobiernos –hasta aquí no hay problema–, en el que las reglas de juego son sólo indicadores de avances en las negociaciones, y que su aplicación depende de la voluntad de cada gobierno –y aquí está el problema–. Esta idea de la norma como “instrumento descartable”, se refleja en la posición del gobierno argentino en el caso “Cafés La Virginia” (1994), cuando señala que los compromisos de la ALADI, eran de carácter ético y no imperativo y que por lo tanto, los acuerdos parciales celebrados en su marco instituían mecanismos flexibles en

Sección Cuarta

donde los países podían modificar unilateralmente los beneficios negociados. Por suerte el fallo de la Corte Suprema fue contrario a tan hiperpragmática tesis. Ella implicaría enviar a los mercados la señal de que las reglas se cumplen mientras se pueda. Si la realidad lo requiere, se cambian. Son de baja precisión jurídica: casi constancias en actas, poco claras y controvertibles. En términos de relaciones de poder, ideales para el más fuerte.

La otra posición es maximalista. Pretende encarrilar la integración a través de normas rígidas custodiadas por complejas instituciones, casi siempre inspiradas en una visión juricista de la construcción europea y recurriendo a conceptos confusos –como el de la supranacionalidad– que evocan transferencias de competencias a burocracias irresponsables desde un punto de vista de la institucionalidad democrática.

Ni tanto, ni tan poco. Es hora de encarar la cuestión del valor de las reglas de juego, de su custodia jurisdiccional, de los procesos de decisión, de la preservación dinámica de la visión de conjunto y de la reciprocidad de intereses que sustentan el pacto social, con un criterio práctico y funcional. El Mercosur necesita reglas de juego simples pero creíbles –dimensión normativa–, custodiadas por expertos –dimensión jurisdiccional–, y que sean la resultante de una eficaz concertación de intereses nacionales que trascienda los canales exclusivamente diplomáticos y burocráticos –dimensión política–.

Caso contrario los problemas se van a multiplicar. Los inversores empezarán a imaginar que el Mercosur tiende a “aladificarse”, de tanto recurrir a métodos propios de la ALADI. Saben de los resultados. Preferirán entonces invertir en el país que tiene el mercado más grande. Ello acentuará la preocupación por las asimetrías.

De algunas conclusiones que se pueden extraer de la experiencia del Mercosur en su etapa fundacional

Se pueden extraer algunas conclusiones preliminares de la experiencia adquirida en la metodología empleada para la construcción, aún incompleta, del Mercosur. Ellas pueden ser útiles para el futuro desarrollo del propio Mercosur; para el trazado de una estrategia de desarrollo de un espacio de comercio libre en el hemisferio y con Europa, y para la cuestión más amplia, de compatibilizar en el marco de la OMC la multiplicidad de áreas de libre comercio y de integración económica que se observa en el actual sistema económico internacional.

Una primera conclusión es que se observan en la experiencia del Mercosur, algunos rasgos que son comunes a prácticamente todos los esfuerzos de integración y libre comercio que se desarrollan en el hemisferio.

Ellos son:

El Mercosur y los acuerdos de integración económica en América Latina (1996)

- a. El reconocimiento de la necesidad de crear, a través de la integración económica, especialmente con los países con los que se comparte un espacio geográfico contiguo, un entorno externo favorable a los procesos internos de consolidación de la democracia, transformación productiva mediante la incorporación del progreso técnico y la equidad social, e inserción competitiva en la economía global;
- b. La importancia que tiene el fijar una dirección estratégica de largo plazo y de aproximarse hacia los objetivos a través de un proceso incremental, que combine en un cuadro dinámico de ganancias mutuas, elementos de rigidez con otros de gran flexibilidad operativa;
- c. El énfasis en mecanismos automáticos de liberación comercial y en la desregulación amplia de las transacciones económicas internacionales, a fin de limitar la necesidad de actos gubernamentales discrecionales y facilitar un máximo protagonismo de los agentes económicos;
- d. Un nivel arancelario externo bajo, eventualmente común al grupo de países, así como la eliminación drástica de restricciones no arancelarias, con miras a estimular la competitividad global;
- e. Una disciplina macroeconómica colectiva, asentada en el control de las respectivas macroeconomías y orientada a crear condiciones sistémicas de competitividad global;
- f. La aplicación prudente de la disciplina colectiva, a fin de no afectar la seguridad jurídica pero a la vez, contemplar situaciones coyunturales de los socios que pueden comprometer sus esfuerzos domésticos de estabilización económica y política;
- g. La negociación de reglas de juego básicas estables, protegidas por mecanismos arbitrales o jurisdiccionales eficaces, permanentes o ad-hoc, especialmente en materia de prácticas desleales de comercio y de restricciones a la competencia económica (originada en actos y políticas gubernamentales, o en prácticas de los agentes económicos), con el objeto de estimular la inversión dentro de los mercados ampliados;
- h. La institucionalización de la flexibilidad, a través de válvulas de escape que permitan sortear en forma previsible, eventuales dificultades circunstanciales;
- i. El aprovechamiento de la mayor capacidad de negociación económica internacional que se logra a partir del nuevo espacio económico obtenido, a fin de incidir en la definición de instituciones y normativas internacionales que propicien la competitividad internacional de cada economía nacional, notablemente en el marco de la OMC y del hemisferio, y
- j. La inserción de cada proceso de integración, en el marco más amplio de una estrategia de múltiples alianzas económicas internacionales –dinámicas y flexibles– de cada país y de sus respectivas empresas.

Sección Cuarta

Una segunda conclusión se refiere a algunos de los factores que en el caso del Mercosur explican, a la vez, los avances relativos logrados y la metodología empleada. No son ellos necesariamente reproducibles en otros contextos ni a escala más amplia. Tampoco pueden indicar la existencia de un modelo a seguir por otros países. Pero son útiles para comprender el Mercosur.

Ellos son:

- a. Un número limitado de países participantes con contigüidad geográfica. Tras la experiencia frustrante de la ALALC y de la ALADI, el Mercosur ha demostrado la ventaja de avanzar primero entre países próximos geográficamente, con valores e intereses compartidos en cuanto a su organización política (democracia) y a su organización económica (mercados internos crecientemente competitivos y abiertos al mundo; rol del sector privado; transformación productiva y social);
- b. La importancia atribuida al surgimiento de una gradual disciplina comercial y económica colectiva entre los socios. Este ha sido quizás uno de los efectos principales del Mercosur, observable al menos en tres planos: en el de las reglas de juego del comercio internacional (arancel cero y luego el arancel externo común flexible); en el de las negociaciones comerciales internacionales, en particular a partir de la etapa de unión aduanera flexible iniciada en 1995; y en el de las políticas de estabilización económica, como se manifestara en las consultas fluidas que se efectuaron durante los momentos más críticos del primer cuatrimestre de 1995, como consecuencia de los efectos producidos por la crisis mexicana;
- c. La radical apertura comercial y desregulación de las principales economías del área. Tanto la Argentina como el Brasil, han abierto sustancialmente sus economías al comercio mundial, y han ejecutado o están ejecutando procesos de privatización de su sector público. En esta perspectiva, el Mercosur es más un subproducto de procesos domésticos que su causa;
- d. La automaticidad del programa de liberalización comercial. En efecto, éste ha sido el factor central para explicar que, durante las dificultades coyunturales del período 1992-94 –hasta la introducción del Real en el Brasil– los gobiernos pudieran sortear exitosamente las presiones para prorrogar el plazo de la eliminación completa de los aranceles, previsto para el 31 de diciembre de 1994. El hecho que tal plazo estuviera incorporado en el Tratado y que éste sólo pudiera ser modificado por acuerdo de los cuatro gobiernos, y con la aprobación de los respectivos Congresos, fue crucial para explicar que, al finalizar el período de transición, salvo limitadas excepciones incluidas en las listas de adecuación final a la unión aduanera, se hubiera alcanzado el objetivo del arancel 0;

- e. La firmeza en la dirección originalmente establecida para el proceso de integración. Dos hechos contribuyen a que ello ocurra: el primero, es la participación directa de los presidentes, junto con los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, en reuniones periódicas del Consejo del Mercosur, lo que permitió mantener en todo momento el impulso político necesario para superar situaciones críticas en la evolución del plan establecido; el segundo, es que a pesar de discontinuidades en los estamentos gubernamentales –por ejemplo: el cambio de presidente en el Brasil y varios cambios en la conducción económica–, las líneas fundamentales de la orientación económica no fueron alteradas, especialmente en lo que se refiere a la apertura al comercio internacional;
- f. La flexibilidad instrumental. Salvo en lo que se refiere al programa de liberación comercial, el Tratado de Asunción permite operar con una gran flexibilidad frente al gran dinamismo de las respectivas situaciones económicas y políticas de los socios (Peña, 1993: 3). Un ejemplo es que el Tratado nunca definió con precisión en qué debía consistir el arancel externo común –salvo que debía facilitar la apertura al comercio internacional–, ni tampoco precisó cómo alcanzar la coordinación macroeconómica. Incluso el objetivo de conformar un mercado común, sólo fue definido en cuanto a los elementos que lo caracterizarían, dejando abierta la cuestión de los instrumentos específicos y los plazos para lograr aquellos que no se referían a la liberación comercial. Nunca se dijo que el mercado común iba a estar configurado en todos los elementos enunciados en el artículo 1º del Tratado de Asunción, al 31 de diciembre de 1994. Esta ha sido una interpretación errónea del Tratado que llevó a muchos analistas a creer que tal era el objetivo definido jurídicamente (Tavares, 1995). La interpretación auténtica del Tratado en cuanto a ese aspecto, es la que surge de las Decisiones 2 y 3 del Consejo del Mercosur, en Las Leñas (julio 1992), donde las tareas encomendadas al Grupo Mercado Común no estaban orientadas a una vigencia al finalizar el período de transición de los elementos incluidos en el artículo 1º del Tratado (Peña, 1993: 3). Por el contrario, el Cronograma de Las Leñas (Decisión N° 1/92) sólo ordenó los pasos a dar para desarrollar los compromisos exigibles del Tratado durante el período de transición, especialmente en el ámbito de la agenda de trabajo del Grupo Mercado Común. En su mayor parte estas tareas se referían a preparar el camino para la etapa definitiva del Mercosur. Por ello incluso se previó que luego sería necesario un cronograma adicional, para la etapa iniciada el 1º de enero de 1995 (Decisión N° 3/92), idea que ha sido finalmente incorporada a la Decisión 6/95, que contiene el denominado “Mandato de Asunción para la consolidación del Mercado Común del Sur”;

Sección Cuarta

- g. La comprensión frente a las dificultades coyunturales de los socios. En ningún momento se presionó a un socio para que adoptara decisiones que pudieran agravar sus dificultades coyunturales. Por el contrario, predominó siempre la idea de que la mejor forma de avanzar en el Mercosur, era el que cada país –en particular los de mayor dimensión económica– pudiera ir superando las dificultades económicas más agudas, incluso adoptando medidas que desde un punto de vista estrictamente formal podían ser discutibles en el marco legal del Tratado de Asunción. El Brasil y los demás socios aceptaron en su momento el aumento de la tasa estadística por parte de la Argentina. Y la Argentina y los demás socios demostraron fuerte comprensión por los esfuerzos que el Brasil efectuaba para estabilizar su economía, aún cuando se observaban efectos negativos en las respectivas balanzas comerciales bilaterales;
- h. La simplicidad de la estructura institucional y la participación directa de altos funcionarios nacionales. Las características del Grupo Mercado Común y de los once subgrupos de trabajo, han tenido una importancia crucial. Ha permitido un contacto directo e incluso el desarrollo de un espíritu de grupo, entre altos funcionarios de las áreas de gobierno más involucradas con una estrategia de integración (Cancillerías, Economía, Comercio, Industria, Bancos Centrales) y cientos de funcionarios técnicos. Ello otorgó gran proximidad de la agenda del Mercosur con la de problemas críticos de cada gobierno nacional. Facilitó además el proceso continuo de consulta con las instancias políticas de cada gobierno nacional. Alimentó el pragmatismo con que se ha actuado, permitiendo respuestas muchas veces heterodoxas a cuestiones concretas, sin necesariamente alterar el sentido de dirección del proceso. La oportuna cooperación técnica del BID y de la Comisión Europea, facilitó por lo demás un adecuado sustento técnico a los trabajos realizados;
- i. Los desafíos externos planteados por la dinámica de la competencia entre grandes bloques económicos. Desde sus orígenes en 1990, el Mercosur estuvo influenciado por la percepción que la Argentina y el Brasil tuvieron sobre desafíos y oportunidades planteados por iniciativas de los Estados Unidos –la Iniciativa para las Américas; la *National Export Strategy*; el NAFTA; la APEC y luego, la Cumbre de Miami– y de la Unión Europea –su ampliación a Europa del Este; la propuesta de una alianza interregional–. En el caso del Brasil –principal mercado del área– significaron un estímulo a profundizar una alianza económica con la Argentina y a promover iniciativas que preservarían su posición en mercados de fuerte dinamismo para sus exportaciones industriales –la ALCSA–. En el caso de la Argentina, reforzaron la idea de un espacio económico de acceso privilegiado, pero abierto a alianzas con otros bloques económicos. Existie-

El Mercosur y los acuerdos de integración económica en América Latina (1996)

- ron en este plano algunas diferencias, pero fueron más motivadas por las dudas planteadas sobre la evolución futura de la economía brasilera (1992-94), que por disidencias profundas en cuanto a la estrategia de inserción externa del Mercosur;
- j. La preservación de un cuadro de percepción de ganancias mutuas para cada uno de los socios (*win-win situation*), tanto a nivel global como sectorial, como formar y sustentar a través del tiempo el vínculo asociativo y la voluntad de trabajo conjunto;
 - k. La inexistencia de cuestiones conflictivas serias en las relaciones bilaterales entre los socios, especialmente entre la Argentina y el Brasil. A partir del acuerdo tripartito de 1979, sobre la cuestión de los ríos, han predominado visiones comunes e intereses convergentes entre las dos principales economías del área. El espacio de disidencias en el plano de la política exterior, no ha sido en ningún caso superior al que en el mismo período se ha observado entre los socios de la Unión Europea. Ha existido consenso en que un proceso de integración económica, no requiere necesariamente compartir ni visiones ni políticas sobre todos los aspectos de las relaciones externas de cada uno de los socios. El clima de confianza mutua no fue afectado en forma significativa, por disidencias parciales sobre cómo encarar la relación con el NAFTA, ni sobre otros aspectos de la política exterior global;
 - l. La respuesta empresaria y el desarrollo gradual de una amplia red de alianzas empresarias. Si bien al comienzo fueron pocas las empresas que extrajeron consecuencias estratégicas y operativas de la señal enviada por los gobiernos a los mercados con el establecimiento del Mercosur, con el correr de los cuatro años del período de transición, este número se amplió significativamente. Hoy casi todas las empresas multinacionales que operan en la región han extraído consecuencias de la existencia del Mercosur, y han racionalizado su producción y sus sistemas de comercialización, o están efectuando significativas inversiones en función del mercado ampliado. A su vez son cientos los casos de empresas medianas e incluso pequeñas, en el sector industrial y de los servicios, que se han organizado para competir en el Mercosur, muchas veces desarrollando alianzas estratégicas con otras empresas de su propio país o de otro socio del Mercosur, y
 - m. Una favorable actitud de la opinión pública y de las fuerzas políticas, a la idea de integración entre los países del Sur de las Américas.

Una tercera conclusión se refiere a la metodología de expansión del espacio económico común que implica el Mercosur. La idea predominante ha sido crear gradualmente, por aproximaciones sucesivas y negociadas, espacios más amplios favorables al esfuerzo de competitividad global de las em-

Sección Cuarta

presas que operan en el Mercosur, estimulando de tal forma el proceso de inversión. En esta perspectiva se sitúa la iniciativa que originalmente planteara el Brasil de un área sudamericana de libre comercio, y que ahora se esta concretando a través de negociaciones de acuerdos de libre comercio entre el Mercosur y los demás países sudamericanos socios de la ALADI. También en esta perspectiva se sitúa la iniciación del camino hacia una alianza interregional transatlántica entre el Mercosur y la Unión Europea. En esta perspectiva debería también situarse una futura negociación entre el Mercosur y el NAFTA, a partir de la experiencia adquirida en el actual "4 + 1" con los Estados Unidos y de su gradual ampliación a los otros miembros del NAFTA.

Un enfoque de este tipo permitiría llevar adelante la estrategia que se incorpora al Plan de Acción resultante de la Cumbre de Miami, esto es, de basar la integración hemisférica sobre los esquemas de integración y libre comercio actualmente existentes en la región.

Para ello seis condiciones parecen ser fundamentales:

- a. El no pretender que ninguno de los esquemas sea un modelo o un eje para la ampliación del libre comercio en el hemisferio;
- b. El avanzar gradualmente pero con una dirección cierta, a través de pasos sucesivos con un valor incremental, hacia la liberación del acceso a los respectivos mercados, y el desarrollo de un consenso sobre aspectos fundamentales de la política económica y social, así como sobre la consolidación de la democracia;
- c. El estandarizar reglas de juego, especialmente en materia de comercio desleal y de competencia económica, como también los mecanismos de solución de controversias;
- d. El enfocar todo el proceso en torno a la idea de transformación productiva y social de cada uno de los países participantes, y de su inserción competitiva en los mercados globales, y
- e. El de otorgar a todos los procesos de integración y libre comercio, una gran transparencia y una estricta adecuación a las reglas negociadas o que se negocien en el futuro, en el marco legal de la OMC, y
- f. Privilegiar aquellos factores que pueden incidir en el desarrollo gradual de una disciplina comercial y económica colectiva entre todos los países del área, basada en una percepción de un cuadro efectivo de ganancias mutuas. ■

BIBLIOGRAFIA

- Aron, Raymond**, *Paix et Guerre entre les Nations*, Calmann-Lévy, Paris 1962.
- Arriazu, Ricardo, y otros**, *La inserción de la Argentina en el mundo*, Consejo Empresario Argentino, Bs. As., 1994.
- Baldinelli, Elvio**, *Comercio exterior argentino en el último medio siglo*, Documento de trabajo del Instituto del Servicio Exterior de La Nación, Bs. As., 1994.
"El comercio entre Argentina y Brasil: estado de situación y perspectivas", *Sextas Jornadas Bancarias de la República Argentina*, ABRA, Bs. As., 5, 6 y 7 de julio de 1995.
- Batista, Elieser**, *A vision of environmentally sound infrastructural integration of South America*, São Paulo, 1994.
- Bouzas, Roberto**, "Mercosur and preferential trade liberalisation in South America record, issues and prospects", *CIEPLAN International Conference*, 1995.
- Comisión Europea**, "Para una intensificación de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur", 1994.
- Chudnovsky, Daniel y Porta, Fernando**, "La integración comercial de Argentina en el Mercosur. Tendencias y perspectivas", *Segunda Conferencia Industrial Argentina*, Unión Industrial, Mar del Plata, 10 y 11 de agosto de 1995.
- Departamento de Comercio de los EE.UU.**, "National Export Strategy", 1994.
- Embajada Argentina en Brasil**, "Argentina-Brasil", Brasilia, 1994.
- Flasco-Forosur**, "El Sur de las Américas en un mundo en transición: escenarios y políticas", *Informe de Seminario*, Bs. As., 1995.
- Gazeta Mercantil**, "Relatório Mercosul", S. Paulo, 31 de dezembro de 1994.
- Grabendorff, Wolf**, "Europe and Latin America: modes of action", *IRELA*, 1993.
- Herrera Vegas, Jorge Hugo**, "Las políticas exteriores de la Argentina y del Brasil: divergencias y convergencias", en *Sextas Jornadas Bancarias de la República Argentina*, ABRA, Bs. As. 5, 6 y 7 de julio de 1995.
- Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais**, "La integración abierta. La Unión Europea, el Mercosur y el Orden Internacional", *Informe del Forum Euro-Latinoamericano*, Lisboa 1995.
- Irela**, "Anuario de las Relaciones Europeo-Latinoamericanas", Madrid, 1993.
- Jaguaribe, Helio**, "Brasil-Argentina: relações de conflito e cooperação", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, año XXIV, N^{os} 93-96, 1981, págs. 131-143.

Sección Cuarta

- Lafer, Celso y Fonseca, Junior Gelson**, "Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas", en Temas de Política Externa Brasileira, II, IPRI, 1994.
- Lafer, Celso y Peña, Félix**, "Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais", Livraría Duas Cidades, São Paulo, 1973 (en español: Ed. Nueva Visión, Bs. As., 1973).
- Laïdi, Zaki**, *Un Monde Privé de Sens*, Fayard, Paris, 1994.
- Lavagna, Roberto**, *Opening a medium-size economy: a case of regional agreements Argentina/Mercosur*, The Center for International Affairs, Harvard University, 1995.
- "Estrategias defensivas y coordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia y derivaciones para el Mercosur", en el Seminario "El Sur de las Américas frente a nuevos desafíos", Brasilia, 26 y 27 de mayo de 1995, FLACSO-FOROSUR-FUNAG-IUPERJ-CIEPLAN-IEI. Universidad de Chile.
- Maddison, Angus**, *La Economía Mundial en el Siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Nofal, María Beatriz**, *Oportunidades de inversión en Argentina, Brasil y Uruguay a partir del Mercosur*, ECO-AXIS SA, Estudio del CEAL, Bs. As., 1995.
- Ohmae, Kenichi**, *The End of the Nation State: the rise of regional economies*, The Free Press, New York, 1995.
- Peña, Félix**, "Perspectivas futuras de las relaciones Brasil-Argentina", en Revista Brasileira de Política Internacional, año XXIV, N^{os} 93-96, 1981, págs. 144-151.
- "El Mercosur y la Unión Europea: ¿hacia una alianza económica?", en ARELA del IRELA, 1993.
- "Strategies for macroeconomic coordination: reflections on the case of Mercosur", en "The Challenge of Integration, Europe and the Americas", ed. Peter Smith, North-South Center, 1993;
- "¿Es el de Asunción un Tratado flexible?", en Revista de Derecho Privado y Comunitario, 1993.
- "El Mercosur y la Unión Europea: el camino hacia una nueva alianza interregional", en CELARE, "Relaciones América Latina-Unión Europea", 1994.
- "La seguridad jurídica en el Mercosur: notas en torno al caso Cafés La Virginia", Revista de Derecho Privado y Comunitario, 1994.
- "Sentido estratégico y contenido de un alianza transatlántica entre el Mercosur y la Unión Europea", seminario sobre "Unión Europea-Mercosur: hacia un proceso de integración", São Paulo, 2, 3 y 4 de mayo de 1995, CEPPA-FIESP-IDESP-Comisión Europea.

El Mercosur y los acuerdos de integración económica en América Latina (1996)

"New approaches to economic integration in the Southern Cone", The Washington Quarterly, MIT Press, May 1995.

"La crisis del Mercosur y sus lecciones", en El Cronista, Bs. As., 27 de junio de 1995, p.18.

"Los límites de la flexibilidad", en La Nación, Suplemento Comercio Exterior, Bs. As., 1º de agosto de 1995.

"Es hora de ponerse los pantalones largos", en El Cronista, Bs. As., 4 de agosto de 1995.

"El diseño de una estructura institucional viable y eficiente para el Mercado Común del Sur", Informe preparado para el IRELA, versión preliminar, agosto de 1995.

Pinheiro Guimarães, Samuel, "Horizontes da Integração", 1994.

Rabelo de Castro, Paulo, "Oportunidades de Investimentos na Argentina e no Brasil abertas pelo Mercosul", RC Consultores, Cadernos Internacionais Bamerindus, dezembro 1994.

Ricupero, Rubens, "Plan Real y la economía brasileña", *Conferencia en el CAR*, Bs. As., 1994.

Tavares de Araujo Jr., José, "Mercosul: a minha versão", en Folha do S. Paulo, 28 de junho de 1995, p. 22.

Thorstensen, Vera, "A política de comércio externo da União Européia e seu impacto sobre o Mercosul", *III Forum Euro-Latino Americano*, julio 1994.

"Commercial defence policy and its instruments", *IDB*, Washington, julio 1995.

World Trade Organization, *Regionalism and the World Trading System*, Geneva, april 1995.