

EL MERCOSUR EN UN MUNDO DE MEGA-ACUERDOS PREFERENCIALES Sugerencias para debatir su adaptación a nuevas realidades del comercio global

Artículo a ser publicado en el Boletín Techint

Mayo 2014

Félix Peña

I. Hacia un nuevo contexto global de mega-acuerdos preferenciales

Las negociaciones de mega-acuerdos preferenciales de alcance interregional ocupan hoy un lugar central en la agenda de las relaciones comerciales internacionales. A pesar de los resultados de la Conferencia Ministerial de la OMC en Bali (2013), la atención de quienes tratan de entender el futuro del comercio internacional seguirá concentrada en lo que serían, en un plazo aún incierto, los acuerdos que surjan de tres frentes negociadores: el *Trans-Pacific Partnership* (TPP), el *Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) y el *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP).

Son negociaciones comerciales que se insertan en un marco de incertidumbres con respecto a su evolución, que se manifiestan especialmente en los casos del TPP y del TTIP. Tienen que ver con resistencias que se observan en algunos de los protagonistas, especialmente los EEUU y la UE. Pero también con incertidumbres más amplias con respecto a la propia evolución del sistema internacional global y con la de algunas de sus principales regiones. En ambos casos, las tendencias a la fragmentación y confrontación parecen por momentos estar predominando sobre las de cooperación y convergencia. Hay, por cierto, otras negociaciones comerciales internacionales relevantes, tales como las de la UE con la India y con el propio Mercosur. Pero las antes mencionadas concentran una mayor atención por el hecho de abarcar a los EEUU, a la UE, y a un grupo aún no definitivo de países de Asia y del Pacífico. Sumados representan una parte significativa del producto y del comercio mundial.

Por lo demás, quienes impulsan el TPP y el TTIP parecen aspirar a que el contenido de los acuerdos que se logren fijen en adelante los estándares para las principales reglas de juego del comercio mundial del futuro. Es decir que persiguen objetivos que incluyen pero a su vez trascienden al plano del impulso al comercio.

El hecho que la Conferencia de Bali no haya restablecido la expectativa de una negociación multilateral global que pueda concluirse en un tiempo razonable –a través de la actual Rueda Doha o de algunas de las variantes que se han planteado en el marco de la OMC- parecería ser uno de los incentivos a avanzar a través de los mega-acuerdos interregionales. Sin embargo es factible argumentar que el tiempo que demandarían estas negociaciones de alcance parcial, debilita el esfuerzo político y técnico que requeriría desatar algunos de los principales nudos que traban las negociaciones multilaterales globales. Y a su vez, lo que está apareciendo con cierta nitidez es que los principales nudos son similares en todos los frentes, tanto en el multilateral global como en el interregional. Tienen que ver, entre otras cuestiones y no siempre con los mismos matices, con aspectos sensibles del comercio de productos agrícolas; con sectores industriales claves como son

los de las tecnologías de la información, el automotriz y los bienes de capital; con los diferentes marcos regulatorios; con las compras gubernamentales; con la propiedad intelectual, y con el tratamiento de las inversiones y la solución de eventuales diferendos que ellas originen entre inversores y países receptores.

En los casos del TTIP y del TPP, dos interpretaciones podrían efectuarse con respecto a los motivos que lleva a países que son protagonistas relevantes del comercio y de las inversiones a escala mundial –y que no sólo lo han sido durante muchos años, pero que además les ha permitido jugar el papel de “*rule makers*” en la gestación del GATT y luego en la de la propia OMC- a privilegiar ahora, en los hechos aunque no siempre en la retórica, al plano de los acuerdos interregionales por sobre el multilateral global.

La primera interpretación tiende a enfatizar el hecho de que entre un grupo reducido de países –y más si pueden considerarse como “*like minded*”- es más factible llegar a acuerdos que vayan más allá de los compromisos actualmente vigentes en el marco de la OMC –los denominados compromisos “OMC plus” y “OMC 2.0”-. Tales compromisos podrían luego extenderse a aquellos interesados en sumarse. Según quienes los impulsan, por esta vía entonces se llegaría con mayor facilidad a aquello que hoy no se visualiza como viable en el ámbito de la estancada Rueda Doha.

La segunda interpretación atribuye mayor peso a la geopolítica. Ello está muy vinculado a lo que Pascal Lamy –el anterior Director General de la OMC- señalara al afirmar que la “geopolítica ha vuelto a la mesa de las negociaciones comerciales internacionales”. Es una interpretación que tiende a ver el impulso de las negociaciones de mega-acuerdos interregionales en razones políticas relacionados con la necesidad de contrapesar el peso creciente de economías denominadas “emergentes”, no sólo en el comercio mundial sino que también en la competencia por el poder mundial. Según algunos analistas el peso de la geopolítica sería más visible en las negociaciones del TPP, en especial si ellas concluyen sin haber incorporado a China.

En realidad el problema principal no lo plantearían los mega-acuerdos interregionales, pero sí el hecho que ellos pudieran concretarse sin que se hubiera restablecido la fortaleza y eficacia del sistema multilateral global. La razón principal es que todos los mega-acuerdos que se están negociando son preferenciales. Esto es, incluyen compromisos que generan ventajas sólo para los países participantes y tienen por ende un alcance discriminatorio con respecto a aquellos países que en ellos no participan. Tienen por lo tanto un potencial efecto de fragmentación del sistema comercial internacional.

Y es aquí donde puede residir precisamente el potencial efecto negativo de una red de mega-acuerdos comerciales preferenciales inserta en un sistema multilateral global debilitado. Sería el de introducir un factor de potencial debilitamiento de las condiciones de gobernanza global. Podría implicar acentuar la tendencia a fragmentar el sistema internacional en un momento donde tensiones geopolíticas en distintas regiones del mundo

–lo ocurrido en Ucrania y en Crimea puede ser sólo un ejemplo- recuerdan escenarios con características similares a las del camino que condujo a la catástrofe de 1914¹.

En esta perspectiva cobra toda su importancia la idea de promover la convergencia de los acuerdos globales y los preferenciales. Fue una de las recomendaciones principales del informe que produjo un panel de expertos convocado por la OMC y que quizás no ha requerido la atención que se merecía². Precisamente la idea de *convergencia en la diversidad* es también para la región latinoamericana, un aporte de la estrategia que orienta al gobierno de la Presidenta Bachelet en Chile³.

Si bien tal idea hace referencia específica a la articulación entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, contiene una aproximación de alcance global y regional, centrada en compromisos de velocidades diferenciadas que si se insertan en marcos institucionales y normativos comunes, como podría ser la ALADI en el plano regional, o una OMC renovada y fortalecida en el plano global, permitirían neutralizar tendencias a la fragmentación sistémica que se observan en la actualidad. Es una idea que puede ser central para que los acuerdos que se están negociando contribuyan al objetivo de lograr pautas razonables de gobernabilidad global y regional. Implica conciliar aproximaciones de alcance parcial con una visión de conjunto indispensable para impulsar el comercio mundial en un contexto de la paz y estabilidad política que sea favorable al desarrollo económico y social de todos los países.

II. Condiciones para un Mercosur eficaz

En el marco de las consideraciones precedentes examinaremos el caso del Mercosur, en particular, en la perspectiva de la relación económica preferencial entre Argentina y Brasil.

Esta relación preferencial, en sus múltiples dimensiones, ha estado siempre en el centro de lo que a partir de 1990 comenzó a llamarse Mercosur. Sin perjuicio de la importancia relativa de la participación de los demás socios, esa relación ha sido el núcleo duro de una construcción regional con claras implicancias para la gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano. Probablemente lo continuará siendo. Pero siempre estará la posibilidad que tal relación se deteriore más allá de lo conveniente. No implica que existan hoy riesgos de un retorno a un pasado no muy lejano en que esa relación bilateral estaba signada por la desconfianza mutua y, a veces, incluso por una sórdida rivalidad. Implica sí que no parecería recomendable ignorar que tales riesgos siempre pueden aparecer. La experiencia histórica enseña que cuando ellos aparecen entre naciones vecinas y con fuerte densidad de interdependencia, puede ser difícil revertir la tendencia gradual hacia una relación de

¹ Ver entre otros, Clark, Christopher, “*Los Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914*”, Galaxia Gutenberg, Barcelona 2014.

² Ver el informe de la OMC, “*The Future of Trade: The Challenges of Convergence*”, Geneva 24 April 2013, en: http://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dft_panel_e/future_of_trade_report_e.pdf.

³ Ver al respecto el artículo del Canciller Heraldo Muñoz en *El País* de Madrid, del día 13 de marzo 2014, en: http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html.

conflicto y fragmentación, con sus repercusiones en la gobernabilidad del espacio regional en el cual se insertan, en este caso, los dos países –sea éste Sudamérica o el más amplio de América Latina-. Y quizás por ello, en nuestra historia regional la palabra “integración” ha evocado precisamente lo contrario a los escenarios posibles de “fragmentación”.

En una época en la cual se observa una cierta disminución de lo atractivo que resultó durante un tiempo el acrónimo Mercosur, parece útil reflexionar sobre tres condiciones que permiten que un proceso de integración consensual entre naciones contiguas y que no aspiran a dejar de ser soberanas, por más que acepten restringir el uso irrestricto de tal soberanía –y es precisamente el caso del Mercosur- pueda perdurar en el tiempo.

Se sabe que la irreversibilidad no es compatible con las características de este tipo de procesos entre naciones vecinas. Pero la percepción de que el proceso y sus consiguientes preferencias económicas tienen potencial para perdurar en el tiempo depende de tres de sus cualidades esenciales: la efectividad, como resultado de que sus reglas de juego penetren en las realidades; la eficacia, por la calidad de los resultados que se produzcan, y la legitimidad social, por la identificación de los ciudadanos de cada país miembro con las reglas, redes y símbolos producidos en común.

Las condiciones son: *confianza recíproca, flexibilidad metodológica y previsibilidad.*

La *confianza recíproca* ha sido de la esencia de lo que condujo al entendimiento estratégico binacional entre Argentina y Brasil que dio origen a la creación del Mercosur. Es conveniente recordar hoy algunos hitos fundacionales. Con el paso del tiempo, a veces no se tienen presentes ni se recuerdan las circunstancias en las que se produjeron. Se reflejan en los acuerdos entre los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, primero en la Declaración de Iguazú del 30 de noviembre de 1985⁴ y luego en el instrumento fundacional contenido en el Acta para la Integración Argentino-Brasileña del 29 de julio de 1986⁵. Dieron lugar al Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre ambos países y al Tratado Bilateral de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, que entrara en vigencia –aún lo está- en 1989⁶. El Acta de Buenos Aires del 6 de julio de 1990, acordada por los Presidentes Fernando Collor de Mello y Carlos Saúl Menem⁷ es, a su vez, la piedra fundacional de la etapa iniciada en marzo de 1991 con la creación formal del Mercosur. En sus considerandos están los objetivos compartidos de ambos países que reflejaban la percepción de un nuevo entorno internacional y, a su vez, la voluntad de capitalizar los activos acumulados en el proceso iniciado en 1985.

Esa confianza recíproca no era lo que había predominado en un largo período anterior. Incluso percepciones encontradas sobre el mundo y la región condujeron al fracaso de iniciativas como la del “Tratado para Promover un Régimen de Libre Intercambio Comercial” firmado en Buenos Aires por la Argentina y el Brasil el 21 de noviembre de

⁴ http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/1985/10/declaracao_do_iguacu_espanhol1.pdf.

⁵ [http://es.wikisource.org/wiki/Acta_para_la_Integraci%C3%B3n_Argentino-Brasile%C3%B1a_\(1986\)](http://es.wikisource.org/wiki/Acta_para_la_Integraci%C3%B3n_Argentino-Brasile%C3%B1a_(1986)).

⁶ [http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Integraci%C3%B3n,_Cooperaci%C3%B3n_y_Desarrollo_entre_Argentina_y_Brasil_\(1988\)](http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Integraci%C3%B3n,_Cooperaci%C3%B3n_y_Desarrollo_entre_Argentina_y_Brasil_(1988)).

⁷ [http://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_Buenos_Aires_\(1990\)](http://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_Buenos_Aires_(1990)).

1941. Una idea del clima de desconfianza existente en el período anterior al inicio de la actual integración bilateral, la da la información publicada el 11 de agosto 2013 en la página Web del diario “*O Estado de Sao Paulo*”⁸ según la cual, en base a documentos secretos desclasificados, el entonces Presidente Geisel del Brasil alertaba en 1974 sobre las implicancias de un supuesto desarrollo de la bomba atómica en la Argentina.

Precisamente ese clima de desconfianza recíproca nos llevó hace cuarenta años a publicar junto con Celso Lafer un pequeño libro sobre “*La Argentina y el Brasil en el sistema de relaciones internacionales*”, que prologara el profesor Helio Jaguaribe, gran creyente y promotor de una relación estratégica densa entre los dos países como base de sustentación de la más amplia y ambiciosa integración latinoamericana⁹. Identificábamos lo que en nuestra opinión eran posibles perspectivas comunes entre los dos países y que podían resultar de una lectura de las tendencias que en esos años estaban emergiendo en el sistema internacional. Planteábamos una visión compartida sobre la inserción en el mundo de nuestros respectivos países, que no era común en esos tiempos.

Lo que demuestra el período iniciado en 1985 no es sólo que la confianza recíproca sea fundamental para encarar una relación estratégica sustentable, sino que ella requiere visión y liderazgo político; diálogos en todos los niveles; lecturas compartidas de las realidades globales y regionales –lo que no significa que deban ser idénticas o similares- y sobre todo, conocimiento mutuo y capacidad para entender intereses y restricciones que ocasionalmente pueda tener el respectivo vecino y socio estratégico.

Pero en el caso del Mercosur la necesidad de confianza recíproca no se limita a Argentina y Brasil. Es algo que también permite sustentar la participación de los otros socios, Uruguay y Paraguay en la etapa fundacional, y ahora Venezuela y, luego Bolivia y Ecuador. En los casos de Paraguay y Uruguay lo que importa –además del respeto a su condición de naciones con identidad propia- es la confianza en aquello que para su desarrollo económico es fundamental: acceso irrestricto al mercado de las economías mayores como plataforma para potenciar sus sistemas productivos e inserción en el mundo.

La confianza recíproca requiere, en particular, la expectativa fundada de que la idea de “ganancias mutuas” se torne realidad. Ella no implica que las ganancias de todos los socios sean similares. Requiere que al menos en el mediano y largo plazo todos entiendan que ganarán más estando en el “club” que estando afuera. Y requiere tener presente, además, las dificultades e insuficiencias de eventuales opciones para las respectivas estrategias de inserción internacional. Pero cuando un país entiende que tiene un “plan B” más atractivo que el que ofrece el “club” lo previsible es que termine abandonándolo.

La *flexibilidad metodológica* fue una condición presente desde el inicio en la construcción del Mercosur y del acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil. Implica el

⁸ <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional/geisel-admitiu-possibilidade-de-construir-a-bomba-atmica-brasileira-,1063015,0.htm>.

⁹ Ver el texto de la versión española, editada por *Nueva Visión*, Buenos Aires 1973, en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=libro2>. La edición en portugués fue editada el mismo año por *Livraria Duas Cidades* (São Paulo 1973).

aprovechamiento del principio de “libertad de organización” que planteara en su momento Angelo Piero Sereni, como factor esencial para encarar el trabajo conjunto entre un grupo de naciones¹⁰. En el caso de un acuerdo que contenga preferencias comerciales, implica además una interpretación correcta y no dogmática, de la normativa del artículo XXIV, par. 8 del GATT y un buen conocimiento de su historia legislativa.

Tal flexibilidad es de la esencia de la construcción europea, tal como lo demuestra, entre otros especialistas, Alexander Stubb¹¹. Y es una condición, como veremos luego, que puede ser esencial en la negociación aún inconclusa entre el Mercosur y la UE. Geometrías variables, múltiples velocidades y “menú a la carta” conforman, como lo señala Stubb, una tipología de fórmulas que permiten alcanzar grados de flexibilidad razonables y compatibles con la idea de la construcción de un espacio preferencial entre naciones soberanas, que procuran trabajar juntas en función de sus respectivos intereses nacionales y en forma compatible con principios y normas internacionales.

Y la tercera condición es la **previsibilidad**. Hace a la idea de un trabajo conjunto entre naciones que procuran que sus reglas de juego, aunque fueren flexibles, permitan orientar decisiones de inversión productiva que generan empleo para la gente y un clima de confianza recíproca que se mantenga vigente a través del tiempo. Puesto en otros términos, la previsibilidad significa que incluso cuando sea necesario introducir flexibilidades, ellas se logren aplicando las reglas pactadas y no a través de su violación e incumplimiento, es decir que sean “*rule oriented*” y no producto de actos discrecionales. Es lo contrario a lo que muchas veces ha ocurrido en la integración latinoamericana, cuando se ha interpretado que las reglas sólo debían ser cumplidas “en la medida de lo posible”. Las trayectorias de la ALALC primero y luego de la ALADI ofrecen numerosos ejemplos al respecto.

Las tres condiciones mencionadas cobran actualidad en el debate que se observa sobre el futuro del Mercosur, su rejuvenecimiento y su adaptación a nuevas realidades económicas y políticas, en los países miembros, en la región, y a escala global.

También cobran actualidad en el debate que se ha observado en países del Mercosur –y en particular en sectores empresarios- sobre cómo encarar las negociaciones comerciales internacionales, especialmente con la UE. Se refleja en la idea que, al igual que ocurriera con la Comunidad Andina de Naciones, sería suficiente lograr un “acuerdo paraguas” que sea la resultante de negociaciones y acuerdos bilaterales de cada país miembro del Mercosur con la UE. Pero tal fórmula podría erosionar los alcances de las preferencias comerciales y económicas pactadas en el Mercosur. Podría implicar un deterioro eventualmente irreversible de un instrumento clave como es el del arancel externo común, concebido no sólo en su valor económico pero, sobre todo, en su alcance de garantía mutua de la lealtad de los socios a la hora de negociar preferencias económicas con terceros. Cuando los EEUU auspiciaban las frustradas negociaciones del ALCA, tal garantía mutua fue para Argentina y Brasil un factor esencial para impulsar la construcción de un proceso basado en la confianza recíproca. Conocedores de sus respectivas historias, ambos países

¹⁰ Ver al respecto su libro “*Le Organizzazioni Internazionali*”, Giuffrè, Milano 1959, ps 260 y ss.

¹¹ Ver su libro “*Negotiating Flexibility in the European Union*”, Palgrave, London 2002 (el tema lo ha analizado Mario Filadoro en un paper que se puede consultar en <http://www.ies.be/files/Filadoro-A2.pdf>).

necesitaban un instrumento que les asegurara sobre el comportamiento del otro frente a la tentación de una relación comercial preferencial especial con los EEUU.

Su valor trasciende entonces lo económico y comercial. Es esencialmente político, tal como se ha puesto en evidencia cada vez que uno de los dos países era percibido por el otro, como procurando esa relación preferencial y excluyente con los EEUU. También fue el caso de los dos intentos del Uruguay de negociar individualmente un acuerdo preferencial con los EEUU, tal como lo narra Roberto Porzecanski en un fascinante libro¹².

Hay, sin embargo, opciones para la fórmula del “paraguas” en las negociaciones del Mercosur con la UE. Implicaría mantener la idea de una negociación conjunta, colocándola en el marco de una correcta apreciación del balance de intereses efectivos de ambas regiones en conseguir el respectivo acuerdo. En el caso de la UE implica interrogarse sobre si prefieren concluirlo antes o después de la negociación actual con los EEUU del acuerdo transatlántico de comercio e inversiones (TTIP). Cabe tener presente, además, que por mucho tiempo un poderoso motor que impulsó el interés europeo era el contrapesar un ingreso preferencial de los EEUU a los países latinoamericanos, incluyendo por cierto los del Mercosur, como resultante de la Iniciativa de las Américas. De hecho los acuerdos que la UE ya ha concluido en la región son con los países que tienen, a su vez, un TLC con los EEUU. Según sea la densidad del interés estratégico europeo y de sus empresas con inversiones en el Mercosur –especialmente en sectores, entre otros, como el automotriz, los bienes de capital, las compras gubernamentales y la construcción de grandes obras públicas, que están más expuestos a la competencia de nuevos protagonistas que operan en la región, tal el caso de China e India- es factible introducir elementos de flexibilidad que contemplen los intereses más sensitivos de ambos lados.

Cabe tener en cuenta que un acuerdo birregional negociado con criterio estratégico y con una buena dosis de inteligencia política, puede incluir múltiples variantes de flexibilidades especialmente en los mecanismos de desgravación comercial y en los marcos regulatorios. Requiere, además, un buen uso de las cláusulas evolutivas y de los mecanismos de escape. Además, el tiempo de maduración de los respectivos compromisos que se asuman –sin contar las excepciones que se pacten y las válvulas de escape que se puedan aplicar durante el desarrollo del acuerdo- puede implicar una dimensión temporal de entre veinte y veinticinco años a partir de la conclusión de la negociación con la inicialización del eventual acuerdo, tomando en cuenta el tiempo que demanda la traducción del texto inicialado a los idiomas de la UE, el de su ratificación parlamentaria y luego el propio tiempo del período de desgravación comercial que puede ser de un mínimo de diez años y de un máximo a acordar según sea el interés efectivo de ambas partes por concretar el acuerdo. Un tiempo suficiente para proteger sectores sensitivos, sin perjuicio de prever mecanismos de financiamiento de reconversión industrial.

Siendo ello así, parece factible conciliar confianza recíproca, flexibilidad metodológica y previsibilidad, incluso en una negociación con una UE que está transitando su propio período de incertidumbres, así como de eventuales transformaciones internas.

¹² Ver su libro “*No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*” (Debate-Editorial Sudamericana Uruguay, Montevideo 2010).

III. La necesidad de una agenda comercial externa del Mercosur: requerimientos que plantea la proliferación de mega-acuerdos preferenciales inter-regionales

Tal como sucede con las personas, las empresas o las instituciones, un grupo de países que se vinculan en un proceso de integración, especialmente si incluye un arancel externo común como un elemento central de sus disciplinas colectivas, tiene que tener una agenda para su relacionamiento comercial externo. O al menos así conviene que sea. En ella se suelen definir prioridades, frentes de acción, pasos a dar, en lo posible, un cronograma. En los tiempos modernos, lo normal sería que tal agenda pudiera ser consultada por los ciudadanos en las respectivas páginas Web. No siempre eso es así. Si se trata de una asociación de países, tal el caso del Mercosur, la agenda externa define la hoja de ruta para su posible, necesaria o deseada inserción comercial en el mundo y en su región.

Con quién, cómo, con qué alcance y en qué plazos se aspira a entablar negociaciones comerciales externas, es uno de los elementos centrales de cualquier agenda comercial externa de un grupo de países que comparten un proceso de integración. Implica enviar señales a los otros países sobre sus preferencias y prioridades. Especialmente a aquellos con los cuáles se aspira a negociar. Y significa, sobre todo, orientar a inversores propios y ajenos sobre el futuro que se imagina para su comercio de bienes y de servicios, y para inversiones productivas que generen empleo y bienestar. Es un elemento de previsibilidad.

Por todo ello, es conveniente que tal agenda comercial externa sea la resultante, en cada país miembro, de consultas intensas con los sectores de la producción, del trabajo y del consumo. Incluso de iniciativas que provengan de cada uno de los distintos sectores. Y lo óptimo suele ser que la agenda que se defina haya sido objeto de debate en los respectivos Parlamentos. El que trascienda de los niveles burocráticos, hace a su legitimidad social.

Todo ello es más importante aún en un mundo que se ha vuelto más complejo, diverso y dinámico¹³ También lo es cuando se observa que muchos de los actuales y potenciales socios o competidores del Mercosur, tienden a replantearse sus propias agendas de negociaciones comerciales externas, especialmente como resultante de los cambios internacionales que se están produciendo en tres planos muy relacionados entre sí.

El primero de los tres planos es el del sistema comercial multilateral institucionalizado en la OMC. Al respecto el estancamiento de la Rueda Doha evidencia dificultades en relación a una de sus funciones principales, que es precisamente la de facilitar negociaciones comerciales que abarquen a todos sus países miembros. Son dificultades que están nutriendo las antes mencionadas tendencias por parte de algunos de sus principales países miembros –por su grado de desarrollo económico y por su incidencia en los flujos de

¹³ Ver al respecto nuestro *Newsletter* del mes de abril 2013, en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-04-diversidad-dinamica-complejidad>) y del mes de marzo 2014, en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-03-mega-acuerdos-comerciales-gobernanza-global>.

comercio e inversión en el plano global- a fugarse hacia otros ámbitos de negociaciones que les permitan profundizar los compromisos asumidos hasta el presente en el ámbito de la OMC. En algunos casos serviría como excusa para justificar tales fugas.

El segundo plano es el ya mencionado de las negociaciones de mega-acuerdos comerciales preferenciales, incluso de alcance inter-regional¹⁴. No es fácil prever aún si tales negociaciones culminarán en acuerdos firmados y ratificados por los países participantes. El precedente de las negociaciones fracasadas en el ALCA, indican que más allá de las expectativas que puedan generarse, incluso utilizando una buena dosis de “diplomacia mediática” con todo tipo de “efectos especiales”, no siempre ellas concluyen en la firma de un acuerdo. Y el precedente de la Carta de la Habana en 1948, de la cual surgió la Organización Internacional del Comercio (OIC), permite asimismo recordar que aún cuando las negociaciones concluyan con éxito, no siempre pasan luego el test de su aprobación parlamentaria y, por ende, de su ratificación y entrada en vigencia.

Pero si finalmente concluyeran y los respectivos acuerdos entraran en vigencia, podrían producir dos tipos de resultados. Incluso ellos pueden ser secuenciales. Uno sería un fuerte vaciamiento del sistema multilateral con las consecuencias que puede tener en términos de erosión de una institución relevante para la gobernanza global tal como lo es la OMC. Es decir que sus impactos trascenderían, en tal caso, el plano más limitado del comercio mundial. El otro sería el que los citados acuerdos podrían generar estándares de compromisos en materia de regulación del comercio global de bienes y de servicios, así como, entre otras, de las inversiones, la propiedad intelectual, y las compras gubernamentales, que luego se procuraría extenderlos al plano multilateral. En la práctica implicarían marginalizar países que no participan en tales acuerdos, del proceso de definición de reglas e instituciones que en el futuro regularán el comercio mundial. Y es difícil imaginar que los países excluidos, especialmente si tienen o aspiran a tener una participación relevante en el comercio mundial, acepten pasivamente tal marginalización.

Y el tercero plano es el de las múltiples modalidades de encadenamientos productivos transnacionales con alcance global y, a veces, sólo regional o inter-regional. En el glosario de la diplomacia comercial actual se las encapsula en el concepto de cadenas globales de valor. A veces ellas son resultantes de la fragmentación en distintos países de la producción de grandes empresas transnacionales, con su lógica incidencia en los flujos de inversión y en los servicios de distribución, transporte y logística. Pero también resultan de la articulación transfronteriza de grupos de empresas –muchas veces pequeñas y medianas- con nichos de especialización y con fuerte potencial de complementación. En tal caso, pueden ser la resultante de estrategias de integración productiva desarrolladas por un grupo de países, tal como se ha intentado hacer en el Mercosur y antes en el viejo Grupo Andino.

Los desarrollos recientes en estos tres planos han tenido repercusiones en América Latina y, en especial, en el espacio regional sudamericano. Por un lado, por los avances aún difíciles de precisar en sus verdaderos alcances prácticos -es decir de aquellos que

¹⁴Ver al respecto nuestro *Newsletter* de febrero 2013, en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-02-opciones-negociaciones-mercosur-ue-nuevo-contexto-internacional>

trasciendan los efectos de corto plazo del juego mediático- que se estarían produciendo en el desarrollo de la Alianza del Pacífico. Por otro lado, en el debate que se está instalando en países del Mercosur sobre cómo encarar las nuevas realidades del comercio y de las negociaciones comerciales internacionales.

En tal sentido, cabe mencionar por su relevancia tres informes recientes de entidades empresarias brasileras que abordan en la perspectiva de su país los desafíos que se confrontan. Dos de ellos son del *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial* (IEDI) que nuclea un relevante grupo de las principales empresas brasileras. Uno trata el impacto que eventualmente tendrían en las estrategias comerciales del Brasil los nuevos mega-acuerdos preferenciales que se están negociando¹⁵ El otro informe se refiere a la participación brasileras en las cadenas globales de valor¹⁶. El tercer informe es de la *Federação das Indústrias do Estado de S.Paulo* (FIESP). Plantea una agenda de integración externa¹⁷.

De estos tres informes surge la percepción de riesgos de aislamiento de la economía brasileras en un nuevo contexto mundial. No se cuestiona al Mercosur¹⁸. Pero sí se plantea la necesidad de adaptarlo a las actuales realidades. Además se recuerda que el 84% de los bienes que Brasil envía a Sudamérica son manufacturas. En el año 2012 sus exportaciones a la región duplican las destinadas a la suma de las destinadas a Europa, EEUU y China.

El no cuestionamiento del Mercosur como proyecto estratégico conjunto de un grupo de países sudamericanos, es tanto más relevante cuando se observa la frecuencia con la que distintos analistas y protagonistas proponen que países como por ejemplo Brasil, deberían replantear su vinculación a la luz de otros enfoques que se consideran más apropiados. En particular el modelo que se contraponen al Mercosur es el de la Alianza del Pacífico. Al hacerlo se da por hecho que ésta ya ha producido los resultados que se han anunciado.

También se observa el planteamiento del requerimiento de flexibilidad en los acuerdos que se negocien. Una figura presente en el informe del IEDI sobre el impacto de las negociaciones de mega-acuerdos comerciales preferenciales, brinda opciones que conviene explorar en el debate que de hecho han instalado las instituciones empresarias brasileras. Tales opciones son tres: la de la implementación gradual de las medidas negociadas; la de salvaguardias transitorias generales, especiales y sectoriales, y la de mecanismos de entrenamiento y reubicación profesional (en la línea de medidas comunes en los EEUU y la UE, enmarcadas por ejemplo en los *Trade Adjustment Assistance Program*). Incluir este tipo de medidas en la arquitectura del acuerdo bi-regional con la UE, permitiría contemplar eventuales situaciones de disparidad resultantes de las asimetrías de desarrollo económico existentes tanto en el interior del Mercosur como con respecto a los países de la UE.

¹⁵ <http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/51d18e9168afa9d0.pdf>.

¹⁶ <http://www.iedi.org.br/>.

¹⁷ <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/agenda-de-integracao-externa/>

¹⁸ Así lo ha dejado claro en un artículo en la prensa, Benjamin Steinbruch, el Vice-Presidente Primero de la FIESP. Ver entrevista en *Folha de S.Paulo*, el 18 de junio 2013, en <http://www.fiesp.com.br/noticias/na-folha-de-s-paulo-benjamin-steinbruch-destaca-participacao-do-brasil-no-mercosul/>

Otras propuestas del mencionado informe del IEDI merecen atención. Se refieren a reglas de origen preferenciales; mecanismos de reconocimiento mutuo o de armonización de medidas no tarifarias; protección de inversiones originadas en el Brasil –o en países del Mercosur-, y liberación gradual de servicios de manera de integrar la economía regional, estructurar cadenas de valor y permitir el acceso a mercados de empresas nacionales.

IV. Conveniencia de un debate sincero sobre el Mercosur y sus opciones

Transparencia y participación amplia son condiciones para el debate que un país debe emprender a la hora de definir sobre cómo encarar un proceso de integración deseable y posible en función del respectivo interés nacional. Pero también lo es cuando se reconoce la necesidad de debatir cómo reciclar el respectivo proceso si es que se constata que el eventual desencanto pueda ser profundo y fundado en hechos tangibles.

Es precisamente un debate sincero, transparente y de amplia participación social, lo que requeriría hoy el Mercosur. Un debate sincero sobre opciones en el Mercosur tiene que tener presente lo que es esencial desde una visión política que trascienda lo económico. Desde su origen lo esencial ha sido la calidad de la relación entre Argentina y Brasil en todos los planos, sobre la democracia, la estabilidad política y el desarrollo de la región. De ahí la importancia de la cuestión nuclear sin la cual es muy difícil entender el camino que efectivamente condujo a los acuerdos bilaterales primero y luego a la creación del Mercosur. Es en tal marco que se puede luego apreciar el valor que tienen preferencias comerciales efectivas sobre estrategias nacionales de transformación productiva y de inserción competitiva en los mercados mundiales. Y tal marco también permite apreciar el valor del alcance sudamericano que siempre aspiró a tener el Mercosur. Recordemos que en los planteamientos fundacionales, además de los cuatro países que firmaron el Tratado de Asunción en 1991, se suponía la participación como miembro pleno, y no sólo como asociado, de Chile. Pero tal alcance sudamericano requiere, para ser sustentable, el que se garanticen condiciones de ganancias mutuas a todos los países miembros, cualquiera que sea su dimensión económica o grado de desarrollo.

Puede discutirse si el desencanto que se observa en los últimos tiempos –especialmente en algunos países miembros- es fundado y si su base social es realmente amplia. Pero lo que sí parece claro es que, como mínimo, la ilusión de los momentos iniciales se está esfumando¹⁹. También parece ocurrir en terceros países o regiones con los cuales se aspira a negociar para intensificar flujos recíprocos de comercio e inversiones. Concretamente se observa en la UE una erosión de la imagen del Mercosur como un proceso relevante, creíble y, por ende, apetecible en función de inversiones productivas y potenciales negociaciones. Al menos en las apariencias se presenta la situación actual del Mercosur como una de las razones que impulsarían a procurar o un acuerdo bi-regional de múltiples

¹⁹ Ver nuestro Newsletter de enero 2014, en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-01-frustracion-procesos-integracion-regional>, y de febrero 2014 en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-02-integraciones-soberanas>.

velocidades o, directamente, acuerdos bilaterales con países miembros del Mercosur, tal el caso del Brasil.

El debate aquí sugerido sobre el Mercosur tendría que desarrollarse, a la vez, dentro de cada país y entre los países miembros, y también entre sus sectores sociales y productivos. Para ser un debate sincero tendría que comenzar por un diagnóstico de frustraciones y continuar por la identificación de eventuales opciones. Calibrar frustraciones implica imaginar qué hubiera ocurrido si la integración no se hubiere formulado y desarrollado como se hizo. Por ejemplo, si no se hubiere incluido un arancel externo común. Si los resultados hubieren sido similares en términos de comercio, de inversiones e imagen pública, entonces sería posible concluir que quizás el problema no necesariamente reside en el Mercosur. Pero implica también evaluar la factibilidad de eventuales “planes B” en la perspectiva de cada país miembro. Sería esencial al respecto evitar enfoques voluntaristas – lo que deseo y no necesariamente lo que puedo- y mono-dimensionales, por ejemplo, incluyendo sólo la dimensión económica y no la política, o viceversa. Sería caer en el voluntarismo imaginar que un país de la región pueda minimizar la importancia de su realidad geográfica y de las implicancias geopolíticas que ella tiene, especialmente en una era de fuerte dinámica y de tensiones en la competencia por el poder y los mercados mundiales, con posibles repercusiones en la región latinoamericana.

¿Cuáles podrían ser cuestiones relevantes a incluir en un debate sincero sobre el Mercosur y sus opciones? Tres parecen prioritarias y permiten múltiples desdoblamientos.

La primera se refiere al contexto global. Se trata de un diagnóstico de desafíos y oportunidades que a cada país plantean los profundos cambios que se están operando en el poder mundial y en la competencia económica global. La lectura del contexto externo puede ser un factor poderoso que estimule convergencias de visiones e intereses, dentro y entre países. Es la CEPAL quien más ha alertado sobre la conveniencia para los países de la región de articularse para mejor competir y negociar a escala global. Pero siendo el actual un mundo con múltiples opciones para la estrategia de inserción internacional de todo país, no debe extrañar que miembros del Mercosur se interroguen sobre la inconveniencia de quedar atados por compromisos de alcance regional. “*El Mercosur nos ata*” es una frase que escuchada con frecuencia en los países miembros. La cuestión sería entonces debatir sobre si un país tiene un plan B realista –y no sólo en una perspectiva económica- y más rentable, a la idea de insertarse en el mundo en base al Mercosur.

La segunda cuestión se refiere al alcance de los compromisos que se asuman hacia el futuro, y cómo podrían ellos potenciar la capacidad de cada país para atraer inversiones productivas, acrecentar el intercambio de bienes y de servicios en la región y con el mundo, y generar incentivos para la articulación productiva transnacional en distintas variantes de cadenas de valor. La cuestión sería entonces debatir sobre el valor agregado que en términos de desarrollo productivo pueda resultar para cada país del hecho de compartir un espacio de integración regional con reglas creíbles y efectivas.

Y la tercera cuestión se refiere a la arquitectura institucional de la integración y a la metodología que se emplee para el trabajo conjunto. Al respecto conviene aprovechar: i) el carácter amplio y poco detallado del compromiso jurídico fundacional del Tratado de

Asunción; ii) el hecho que nada obliga en un proceso de integración a seguir un modelo pre-establecido y que las normas de la OMC –el artículo XXIV del GATT y también su Cláusula de Habilitación- son ambiguas e imprecisas y, además, iii) la posibilidad de capitalizar experiencias acumuladas en varias décadas de integración regional, en ALALC-ALADI, en acuerdos bilaterales de Argentina y Brasil, y en el Mercosur.

La cuestión sería entonces debatir cómo desarrollar instituciones y métodos de trabajo que permitan sostener en el tiempo, puntos de equilibrio entre diversos intereses nacionales; entre requerimientos de corto plazo y visiones de largo plazo; entre demandas de flexibilidad y a la vez de previsibilidad, a la hora de adaptarse a la dinámica económica y política del mundo actual y a la interna de los países participantes y, todo ello, tomando en cuenta posibles disonancias conceptuales en el abordaje de las realidades. El sugerido es un debate que convendría desarrollar tomando en cuenta el mapa de las actuales negociaciones comerciales internacionales, tanto en el plano global multilateral de la OMC como en el de los mega-espacios interregionales.

Hay finalmente otra cuestión para el necesario debate. Se refiere a cómo encarar la articulación de los acuerdos comerciales preferenciales que se han celebrado en la región. Hoy tal cuestión tiene su epicentro en el relacionamiento entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, especialmente a partir de última Cumbre de la Alianza celebrada en Cartagena de Indias en la que se firmó el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco que crea la Alianza²⁰. El hecho que el Protocolo requerirá de un tiempo para efectivamente entrar en vigencia, puede facilitar el que en dicho período se analicen a nivel gubernamental, empresarial y académico, fórmulas y mecanismos que faciliten la convergencia entre los principales sistemas de preferencias comerciales del espacio latinoamericano. Para ello se puede aprovechar el marco común de la ALADI.

V. A modo de conclusión

Conciliar lo diverso en un contexto de fuertes cambios internacionales, es un desafío que enfrentan los países latinoamericanos a la hora de construir un espacio regional de cooperación e integración, especialmente si a la vez procuran desarrollar una inserción competitiva en los mercados mundiales. Es ello más cierto aún si los respectivos liderazgos políticos, empresariales y sociales aspiran a asegurar condiciones para un razonable grado de gobernabilidad (paz y estabilidad política, desarrollo productivo y cohesión social), tanto en el plano global como en el regional.

Múltiples son los planos en los que el factor diversidad incide en las relaciones comerciales internacionales. Por cierto que la dimensión económica y el grado de desarrollo de un país ocupan un lugar relevante. Pero también inciden, entre otras, las

²⁰ Sobre la VIII Cumbre realizada en Cartagena y el texto del Protocolo allí firmado ver: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=8932>, y http://alianzapacifico.net/documents/2014/PROTOCOLO_COMPLETO.pdf; anexo sobre requisitos específicos de origen en: <http://alianzapacifico.net/documents/2014/AnexoREOFINAL.pdf>.

diferencias culturales, ideológicas, religiosas, étnicas, y de capacidades tecnológicas. Comprenderlas e incluso apreciarlas, es una condición indispensable para navegar un mundo de modernidad mestiza²¹. Tan pronto se incluye en el análisis y en la acción el factor de dinámica de cambio, la tarea de aceptar la diversidad como parte ineludible de la realidad internacional se torna más compleja y quizás apasionante. La velocidad que han caracterizado en las últimas dos décadas los desplazamientos del poder relativo entre las naciones, la densidad en la conectividad física entre los distintos espacios nacionales y regionales, y la incorporación de nuevos protagonistas a la competencia económica global (países emergentes y creciente población urbano con ingresos de clase media), están acentuando las dificultades que se observan para apreciar el nuevo entorno internacional en la perspectiva del comercio y de las inversiones transnacionales. Las dificultades son mayores en los países que por mucho tiempo fueron protagonistas decisivos de las relaciones internacionales. Y también para quienes aspiran a interpretar realidades actuales en base a conceptos, paradigmas, marcos teóricos o enfoques ideológicos del pasado.

¿Cómo conciliar o al menos equilibrar intereses, valores y visiones diferentes entre países que comparten un espacio geográfico regional como el latinoamericano o el sudamericano? Es un desafío que encaran los países de nuestra región, en la medida que procuren potenciar oportunidades que se les están abriendo en el escenario internacional, especialmente por su dotación de recursos naturales, por su diversidad cultural combinada con una fuerte creatividad, y por la experiencia acumulada en su desarrollo económico y social, incluyendo al respecto el acervo de éxitos, frustraciones y abiertos fracasos.

Parecería oportuno que tanto en el plano gubernamental como en el académico y empresario, pudieran efectuarse análisis conducentes a efectuar propuestas concretas sobre cómo lograr la efectiva convergencia de los distintos acuerdos y mecanismos de integración que tienen vigencia en la región. El objetivo sería precisamente procurar la mayor convergencia respetando los límites que pueden surgir como consecuencia de múltiples diversidades. La convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico debería ser un objetivo prioritario dada la relevancia económica y política de los países participantes. Al respecto cabe privilegiar interpretaciones flexibles de compromisos existentes en el Mercosur, por ejemplo, con respecto al arancel externo común. La normativa del Mercosur y la del GATT brindan suficiente margen para lograr una razonable dosis de flexibilidad, incluso dentro del marco conceptual de una unión aduanera.

Algunas de las cuestiones más relevantes para una agenda de “convergencia en la diversidad” y que pueden requerir ideas creativas y viables, tanto desde un punto de vista económico como jurídico y político, pueden ser las siguientes:

a) encadenamientos productivos a través de inversiones conjuntas en los que participen empresas pymes de distintos países y que, como incentivo a la inversión, cuenten no sólo

²¹ Ver Guillebaud, Jean-Claude, *“Le commencement d’un monde. Vers une modernité métisse”* (Seuil, Paris 2008).

con acceso al financiamiento pero en especial, de garantías colectivas al acceso irrestricto a los mercados de los países participantes del mecanismo que se negocie;

b) acumulación de reglas de origen que permita un aprovechamiento conjunto por parte de empresas de diversos países de las preferencias comerciales que se negocien en el plano regional e, incluso, interregional;

c) calidad de la conectividad física y medidas eficaces de facilitación de comercio y,

d) programas efectivos de cooperación con los países de menor desarrollo relativo orientados a estimular la inversión productiva por medio de la garantía en el acceso irrestricto a los mercados de los países de mayor grado de desarrollo de la región.

Hablar con una sola voz y desarrollar una mirada de conjunto de las grandes cuestiones de la agenda global –ejemplos son los desafíos que plantea el cambio climático o la necesidad de evitar que las negociaciones de mega-acuerdos inter-regionales terminen por erosionar la efectividad y eficacia del sistema multilateral de comercio institucionalizado en la OMC- no requiere necesariamente de la homogeneidad. Requiere sí de puntos de equilibrio entre visiones eventualmente diferentes que es, precisamente, aquello que puede aspirar a lograrse con liderazgos políticos colectivos y con instituciones regionales tales como son la ALADI, la UNASUR y la CELAC, especialmente si cuentan con el apoyo intelectual y técnico de organismos como la CEPAL, la CAF y el SELA.

Pero también requiere de un sólido esfuerzo en cada país de la región para definir y actualizar sus estrategias de inserción comercial internacional. Países que saben lo que quieren y lo que pueden, especialmente si lo hacen a través de una fuerte participación social, están en mejores condiciones de procurar puntos de equilibrio en sus respectivos intereses al dialogar y negociar con los otros países de la región.