

# Mercosur. Del mercado deseable al proceso posible

*Por Victor Telleria\**

## I) La integración como proceso

**T**ratar de evaluar un proceso de integración como el Mercosur después de una década, puede resultar atractivo, porque se trata de algo sumamente complejo que comprende múltiples y diversas facetas y donde interactúan infinidad de factores y actores. Porque se trata de un acontecimiento totalizador del cual todos en mayor o menor medida —y sin proponérselo— somos protagonistas.

Si bien la década de los años 90 estuvo signada por una profundización de importantes avances en materia de integración, es un error pensar que se trata de un fenómeno propio de nuestro tiempo. La génesis de estos procesos nos da la idea de que estamos ante un cambio en estado de flujo, una permanente evolución que por obra de su propia dinámica hace que cada proceso se exprese de diferentes maneras según circunstancias de tiempo y espacio. De ahí que estos acontecimientos no puedan ser tomados como modelos dignos de ser imitados.

Debemos ser conscientes de que las circunstancias históricas no son susceptibles, como suele suceder con los ensayos de laboratorio, de repetirse bajo otras condiciones. Por lo tanto nin-

\* Licenciado en Ciencias Políticas. Profesor "Política Comercial Exterior", Escuela de Ciencias Políticas (UCA).

gún proceso de integración resulta igual o parecido a otro, ya que cada uno tendrá sus propias notas y características.

En nuestro caso en particular, es muy probable que al hablar de integración, la asociemos casi instintivamente con el Mercosur, como si éste fuese un paradigma, un estadio máximo de evolución en ese acercamiento político y económico entre países. Algunos dejan volar la imaginación y consideran que el fin último de nuestra integración debe ser emular a la actual Unión Europea, por mencionar un proceso con una historia exitosa y que para alcanzar tal objetivo sólo cabe subordinarse disciplinadamente a la ecuación llamada tiempo, como si éste pudiese resolver por añadidura todo aquello que nuestras limitaciones no nos permiten solucionar.

Aunque el optimismo haya permitido afirmar a Helio Jaguaribe, que la *"Argentina es un país inexorablemente condenado al éxito"*, el rigor intelectual nos obliga a ser realistas por respeto a la verdad. Debemos necesariamente escapar a razonamientos simplistas, y buscar coincidencias con la rigurosidad a la que invitaba Raymond Aron cuando advertía que no resultaba conveniente reflexionar acerca de lo deseable independientemente de lo posible. El éxito del Mercosur debería ser entre nosotros el triunfo de lo posible.

Afirmábamos anteriormente que la integración no es una experiencia nueva. Basta con echar una mirada sobre nuestro pretérito y comprobar que somos testigos, a nivel regional, de un proceso que viene funcionando en forma ininterrumpida, con marchas y contramarchas, desde hace aproximadamente cuarenta años. Es decir, la integración se fue perfilando tibiamente con diferentes grados de intensidad, como algo que venía —de paso con dudas— a quedarse, como sucede con esos marineros de Neruda, que besan y se van. Hoy la integración arrastra la misma debilidad. Por momentos la aceptamos como un instrumento vital para el relacionamiento externo, otras veces como algo coyuntural y devaluado.

A modo de recordatorio de un importante precedente en el largo caminar de la integración en nuestro país, podemos remontarnos bien entrada la década del '40, cuando el otrora Ministro de Hacienda, Federico Pinedo, preparaba un plan para reactivar la economía argentina. Su objetivo consistía en tratar que el país tomase conciencia de la situación ventajosa en que se encontraba al término de la Se-

gunda Guerra Mundial. Para el Ministro Pinedo, uno de los principales ejes a ser utilizados consistía en el establecimiento de alicientes para la industria nacional y el desarrollo de algunas exportaciones de manufacturas, contemplando además la posibilidad de celebrar acuerdos comerciales con países de América del Sur, principalmente Brasil.

Él se indagaba sobre ¿por qué esperar del tiempo lo que podría conseguirse de inmediato por un acuerdo económico entre varios países, que permita a esas nuevas industrias contar desde ahora con un amplio mercado, equivalente a varias decenas de millones de consumidores argentinos? De esta manera, Pinedo consideraba que la integración podía resultar un instrumento adecuado para contrarrestar las desventajas de un mercado tan pequeño que no permitía imaginar la formación de economías de escala.

Posteriormente el tiempo le dará la razón con la llegada de macroacuerdos, como los de la década del 60 con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, luego reformulada durante los años 80 bajo lo que hoy es la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Hubo otros intentos fallidos. Por ejemplo, la Conferencia de Punta del Este (1962), derivación de la Alianza para el Progreso, donde se proponía la integración de toda América Latina, la que quedó plas-

---

Debemos ser conscientes de que las circunstancias históricas no son susceptibles de repetirse bajo otras condiciones.

mada como una tibia intención al no poderse conciliar los intereses estadounidenses con los del resto de los países de la región.

## II) El Mercosur que asoma

En todos los casos la integración deviene condicionada por factores exógenos y endógenos, un marco externo propicio a ella, y uno interno que pone de manifiesto la necesidad de superar ciertas limitaciones. Como proceso, no podemos considerarla un fin en sí mismo, sino un instrumento que busca mejorar la calidad de vida de los habitantes involucrados, y a través de la cual los países puedan adecuar sus estructuras productivas y sus economías a las exigencias de la competencia internacional.

El hoy, sin lugar a dudas, nos empuja aceleradamente hacia la integración si tenemos en cuenta que para un país como la Argentina con una incidencia en el comercio mundial de sólo un 0,2 %, se hace muy difícil sobrevivir internacionalmente. Esto nos hace parecer débiles y tener una voz poco influyente como para ser escuchados en el concierto de naciones. Se trata sin lugar a dudas de unirse para crecer, postura inclusive asumida por la misma Iglesia, cuando Su Santidad Juan Pablo II en su Encíclica *Centesimus Annus* sostiene que *“la historia reciente ha puesto de manifiesto que los países que se han marginado han experimentado un estancamiento y retroceso; en cambio, han experimentado un desarrollo los países que han logrado introducirse en la interrelación general de las actividades económicas a nivel internacional”*.

La integración regional desde sus orígenes ha estado acompañada de períodos en los que han predominado distintos estados de ánimo. De la euforia inicial de los años 60 se fue pasando paulatinamente a un profundo desaliento, lo que por momentos hizo que la incertidumbre se convirtiese en común denomi-

nador. No obstante, la complejidad del escenario regional, la integración resultaba un instrumento razonable por el cual se pretendía dar una respuesta válida a la problemática económica que los países miembros en su conjunto afrontaban, tratando de implementar un mecanismo que, mediante la ampliación de los mercados, lograra la expansión del comercio intra y extra zonal, transformándose así en un instrumento dinámico del desarrollo.

En los años 80 parecía haber llegado el momento adecuado, de parte de algunos países, para hacer un replanteo sobre el proceso de integración. Si bien la idea de un Mercado Común Latinoamericano continuaba latente, se busca dinamizar procesos económicos signados por síntomas de agotamiento. Se quiere romper un círculo declinante conformado por países que poseen mercados internos estrechos, con rigideces de las escalas mínimas de producción y estabilidad de sus exportaciones.

Este cuadro se agrava a partir del año 1982 cuando los países de la región enfrentan una severa crisis de ajuste externo, manteniendo políticas comerciales de corte proteccionista caracterizadas por la sustitución de importaciones y reduciendo sensiblemente el comercio intrarregional, atentando así contra la evolución del propio proceso de integración.

### III) De Iguazú a Ouro Preto: el punto de inflexión

A partir de la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 —principal hito de la posguerra— la competencia por el poder mundial cambia de centro de gravedad, desplazándose del terreno ideológico al económico-tecnológico. Descubrimos que estamos rodeados por un mundo distinto y que los países deben inexorablemente adaptarse, y la integración se acelera como medio alternativo adecuado para superar los límites del crecimiento que aparecen en los espacios nacionales.

Había llegado el punto de inflexión, de adaptarse a un nuevo período de multipolaridad económica a través de una pronunciada tendencia que asoma en los noventa a través de la consolidación de grandes bloques económicos. Sin ánimo a equivocarme, considero que esta multiplicidad de distintas iniciativas tendientes a conformar mercados ampliados, tuvo que ver con el estado de desarrollo de las normas multilaterales de comercio, a través de su expresión máxima, la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994).

En ese marco histórico la mencionada ronda negociadora que, una vez finalizada daría lugar al nacimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tuvo un desarrollo por momentos poco feliz, especialmente por la discusión respecto de la aplicación de los subsidios en la agricultura, que llevó a temer por la suerte que correría en lo sucesivo el comercio multilateral.

Paralelamente, mientras las discusiones seguían un curso zigzagueante, los países grandes ante la duda de que la Ronda fracasara y proliferaran en el corto plazo medidas de corte proteccionista, decidieron unilateralmente salir a asegurarse mercados de exportación. Así, por ejemplo, se da comienzo a una serie de negociaciones que culminaron con el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya conformado por Estados Unidos y Canadá; el Acuerdo Mercosur-Unión Europea, o los forzados intentos en el país del norte de la ex-Administración Demócrata por tratar de darle vida propia a la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Todos estos procesos, por mencionar sólo algunos, se iniciaron con un fuerte ahínco, pero sospechosamente una vez finalizada con éxito la Ronda Uruguay, cayeron en la vía de la lentitud. La incertidumbre parecía haberse disipado y con la partida de ésta, la calma había retornado sobre el Sistema Multilateral de Comercio.

En estos años se enmarca la profundización de los mecanismos existentes a nivel regional con el fin de adaptarlos a un

nuevo escenario. En una primera etapa serán Argentina y Brasil, los que a través de un fuerte compromiso asumido por sus Presidentes Alfonsín y Sarney, a través de lo que se llamó la Declaración de Iguazú (1985), sientan las bases para acelerar la integración.

Paso importante dado por países no sólo con grandes asimetrías, sino que hasta ese momento casi habían convivido de espaldas uno del otro, incluyendo estrategias de crecimiento diametralmente opuestas. Uno históricamente industrialista y proteccionista, otro, más indefinido, con arrebatos de apertura unilateral mirando más hacia el norte en detrimento de su entorno regional y natural.

La nueva dinámica en donde lo comercial pretendía ayudar a superar mutuas limitaciones, se formalizó a través de la suscripción de varios instrumentos jurídicos, que a partir de ese momento devendrán en el marco necesario, pero no suficiente, en la senda hacia el Mercado Común:

El tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (29-11-88), el que fijaba un plazo de diez años para arribar a un Mercado Común, contemplando la coordinación de las políticas macroeconómicas y la eliminación de todas las trabas al comercio;

El Acta de Buenos Aires (6-7-90), establecía las bases para la conformación de un mercado único;

El Acuerdo de Complementación Económica N° 14 (20-12-90), firmado en el marco de la ALADI, convirtiéndose en la herramienta comercial por naturaleza y de carácter estrictamente operativo.

El cuarto instrumento lo comprendía el Tratado de Asunción, firmado el 26-3-91 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, dando lugar al nacimiento del Mercado Común del Sur (Mercosur), creando toda una serie de instrumentos que bus-

caban acelerar a la mitad de su tiempo el objetivo de la integración. Éste fue incorporado a nuestro ordenamiento normativo bajo la Ley N° 23.981/91.

#### IV) Diez años después

Si bien se trata del escalón más importante del proceso de integración, no hay por qué pensar que el Mercosur sería la panacea para nuestros problemas, y resulta razonable que así sea, ya que hacemos referencia a un proceso llevado a cabo entre actores que durante décadas han desarrollado una vida sumamente agitada e inestable. El mismo Alain Rouquié, oportunamente, ha hecho referencia a la Argentina contemporánea como un país con una evolución tormentosa y fascinante. Nosotros advertimos, sin ánimo de menospreciar a nuestros socios, ¿por qué no hacer extensivos estos calificativos a nuestros vecinos? ¿Por qué el Mercosur debería cambiar esta realidad, cuando éste, con sus virtudes y defectos, no es más que un reflejo de lo que son sus protagonistas?

Mientras el Mercosur se iba consolidando a nivel regional, internacionalmente cumplía con las exigencias formales, impuestas a todos los miembros de la OMC decididos a llevar adelante la conformación de un bloque regional, cual era soportar el denominado "análisis de consistencia". De esta forma el Tratado era notificado, para su evaluación y tratamiento en el Comité de Acuerdos Regionales, encargado de examinar la compatibilidad del Tratado con las reglas del organismo multilateral.

En sus aspectos esenciales el Tratado mantiene latente el objetivo de alcanzar un Mercado Común, lo que implica, entre otras cosas, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, a través de la eliminación de los derechos aduaneros y las restricciones no arancelarias en el comercio intrarregional. Como así también establecer un arancel externo

común, y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, de comercio exterior, agrícola e industrial, entre otras.

La firma del Mercosur permitió institucionalizar un proceso de integración que hasta ese momento se daba fácticamente. La nueva situación, al incorporar previsibilidad jurídica a los intercambios, ayudó a incrementar notoriamente la dinámica del comercio y los flujos de inversión, profundizar las exportaciones intensivas en manufacturas de origen industrial, al tiempo que permitía reducir la potencial discrecionalidad en las políticas comerciales nacionales.

Pero a medida que se desarrollaba el período de transición (1991-1994), el objetivo del Tratado de arribar a un Mercado Común en diciembre de 1994 parecía cada vez más irrealizable. Esta situación de incumplimiento, una vez finalizado el período mencionado, condujo necesariamente a la firma del Protocolo de Ouro Preto, incluido en nuestra legislación bajo la Ley 24.560/95. Única manera de proteger al Tratado de Asunción y al mismo tiempo subsanar legalmente los vacíos generados en la ley anterior.

El Protocolo además de modificar algunos instrumentos de comercio, perfeccionaba la estructura institucional del Mercosur asignándole, además, personalidad jurídica de derecho internacional, y eliminaba con un toque de realismo la mención de todo plazo temporal para arribar al Mercado Único, aunque el mismo continúa como principal objetivo.

## V) El relacionamiento externo

A medida que se desarrollaba el mercado ampliado intrabloque, se hacía necesaria una estrategia de los Estados Parte para relacionarse con terceros países, haciendo del proce-

so de integración no algo cerrado sobre sí mismo, sino un instrumento compatible con la filosofía del “regionalismo abierto”.

Al poco tiempo de nacer, el Mercosur tuvo un primer reconocimiento de EE.UU., allá en junio de 1991. En esa oportunidad se firmó en Washington un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones entre este país y los miembros del bloque. Este instrumento incluía un anexo denominado “agenda de acción inmediata”, en el que figuraban temas vinculados con inversiones, comercio de servicios, protección de los derechos de propiedad intelectual, y otros temas que parecían de interés para EE.UU. Sin lugar a dudas y contemplando los componentes de la agenda, podía inducirse que subyacía la intención de trasladar al ámbito bilateral, temas que se venían discutiendo en el marco multilateral, en donde la relación de fuerzas era más simétrica y equilibrada para los miembros del Mercosur.

Como veremos, el Acuerdo mencionado precedentemente, fue casi una excepción respecto del avance del Mercosur en el frente externo. En lo sucesivo, casi nadie vendría a convocarlo para suscribir un acuerdo, sino que éste tendría que acudir en la búsqueda de nuevos socios con miras a ampliar su horizonte comercial. La extravención del Mercosur por sumar nuevos miembros, aunque con un *status* inferior al de sus socios fundadores, se presentó como un proceso sumamente lento y complicado, y aún hoy inconcluso. Personalmente creo que esto se debió a que, mientras el bloque afinaba la puntería para elegir sus relaciones, equivocadamente especuló pensando que solamente ofreciendo un mercado ampliado de casi 200 millones de personas, esto resultaba más que suficiente como para atraer la atención de cualquier país.

Un dato curioso relacionado con lo recién comentado, estuvo dado por la llamada “cláusula de adhesión” del Tratado de Asunción. Si bien éste estaba abierto a la adhesión de terceros países previa negociación, ningún país de la región podía sumarse al club, sino después de cinco años de la entrada en vigencia

del Tratado. Pero la cláusula establecía una excepción según la cual podían ser consideradas antes del mencionado plazo las solicitudes de aquellos países que no formaran parte de esquemas de integración a nivel subregional. Si consideramos que en ese entonces Chile ya había hecho abandono del Grupo Andino, la cláusula de adhesión no era otra cosa que una invitación explícita para que se sumara como socio el país trasandino.

El Mercosur pensaba en aquel entonces que sumando a Chile, al mismo tiempo adoptaba un signo de confiabilidad, pero el error radicó en tratar de cautivar al vecino en detrimento del resto de los países de la región. El bloque no entendió que, mientras se pretendía enamorar a Chile otorgándole un trato más preferencial, éste paralelamente como parte de su política, buscaba cautivar a todos sin casarse con nadie. Además, la apertura unilateral de su comercio durante la época del período militar, le había permitido avanzar en varios frentes externos, en donde el Mercosur emergía como uno más o menos importante, de acuerdo con sus apremios coyunturales.

Tal es así que la incorporación de este país como "estado asociado" al Mercosur, se materializó recién después de dos años de complejas negociaciones (25-6-96), con la firma de un Acuerdo Comercial que, entre otros objetivos, tiende a la liberalización de los intercambios de la casi totalidad del universo arancelario en un plazo de diez años. Se puede coincidir en afirmar que esta demora estuvo dada porque los chilenos, por momentos, supieron explotar las contradicciones internas del bloque, dándole a las discusiones un ritmo pendular que dependía del avance de sus restantes negociaciones externas.

Con Bolivia, se repitió más tarde una experiencia similar en sus alcances, aunque con una negociación nada traumática. Respecto del resto de los países integrantes del Bloque Andino, si bien existe actualmente la intención de suscribir un Acuerdo del tipo 4 + 1, similar a los ya mencionados, el estado de las negociaciones avanza lentamente.

Dentro de las relaciones con un mayor estado de avance, puede mencionarse el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con la Unión Europea, de diciembre de 1995. Éste busca fomentar el incremento y la diversificación de sus intercambios comerciales, con miras a una liberación gradual, recíproca y progresiva en un plazo de cinco años. Sienta las bases para la futura creación de una asociación interregional de carácter político y económico basada en tres ejes: el fortalecimiento del diálogo político, la liberación de los intercambios y la profundización de la cooperación regional.

Además, pretende dinamizar la cooperación industrial, sobre todo del sector de pequeñas y medianas empresas, apoyando su modernización y diversificación, a través de nuevas inversiones y de la transferencia de tecnología, así también como en otras áreas de cooperación, como ciencia y técnica, energía y medio ambiente.

El diálogo del Mercosur también se ha hecho extensivo a escenarios más distantes. Aquí puede mencionarse el acercamiento a los países integrantes de la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (Asean), o más recientemente Sudáfrica.

Quizás el frente externo más complicado para el bloque en el corto plazo, esté constituido por las negociaciones para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Este proceso amerita gran cautela si consideramos que treinta y cuatro países del continente, con sus irregularidades y asimetrías, han sido convocados por la primera economía del mundo para liberar totalmente el comercio de bienes y servicios, a través de un proceso que arrancarían hipotéticamente a partir del año 2005.

Si pensamos que muchos de estos protagonistas carecen de recursos como para solventar estructuras burocráticas exigibles para un seguimiento de la agenda sujeta a discusión, llegamos a la conclusión de que resulta imposible vislumbrar un ALCA sin un diálogo EE.UU.-Mercosur. De ahí que para no-

sotros, como bloque, resulte importante pues somos el gran interlocutor, y es mucho lo que hay en juego cualitativa y cuantitativamente.

La amplitud del ALCA impone un doble compromiso. Uno para el Mercosur, en el sentido de que es imperioso cerrar los temas pendientes en la agenda interna, y tomar conciencia que nuestros inconvenientes no son una consecuencia del proceso de integración *per se*, sino diferencias de criterios al querer llevar adelante nuestras respectivas reformas internas. Esto resulta vital para poder negociar de manera coherente y uniforme. El otro, sin lugar a dudas, es para la Argentina, que todavía no ha sabido definirse por un compromiso político firme hacia sus socios del Mercosur, adoptando por momentos posturas públicas dubitativas y pendulares.

Desde su inicio para las diferentes administraciones norteamericanas que se sucedieron, el ALCA ha sido –lógicamente– sinónimo de poder vender más y ganar el acceso de sus empresas a los negocios de toda la región. Porque tienen capacidad competitiva y productiva, y esto les permite orientar el flujo del comercio permitiéndoles, además, aislar a sus competidores en el área. La sentencia del ex-Secretario de Comercio William Daley (1997) sobre la materia es un claro testimonio de la claridad de sus objetivos, cuando sostuvo: *“Debemos aprovechar estas oportunidades para aumentar las ventas de productos y servicios de EE.UU. en estos mercados, y hacer que el público se de cuenta de las maneras en que las empresas y los trabajadores norteamericanos pueden obtener beneficios de una mayor liberación comercial e integración hemisférica”*.

Desde hace años aparecen posiciones en sectores de la dirigencia argentina que quieren presentar al ALCA como opción alternativa, despertando confusión entre nuestros socios, y complicando el accionar de los operadores económicos nacionales. Sin ir muy lejos, recientemente –al tiempo que le explicábamos al mundo en qué consistía nuestra idea de relanzar el

Mercosur– le proponíamos paralelamente a EE.UU. en forma aislada y unilateral, una aceleración del cronograma de liberación comercial (del año 2005 al 2008) para concretar la integración hemisférica.

Esta permanente inmadurez, esta falta de convicción por fortalecer nuestro relacionamiento regional, nos hace olvidar que es razonable atender la iniciativa para la integración hemisférica, pero a partir del Mercosur y no a costa de éste. Por afinidad de intereses políticos y compromisos comerciales, éste debe ser la única puerta de acceso hacia el norte. Debemos hacer del bloque regional un instrumento que no solamente nos permita ganar un mayor espacio, sino a partir de él, obtener la masa crítica necesaria que nos permita negociar frente al mundo industrializado aquella agenda sensible a nuestros intereses. Debemos ser conscientes de que el Mercosur no sólo llegó para estrechar una unión sino también para sancionar la realidad.