

Mercosur: mitos y realidades

*Por Roberto Darío Pons**

I. La realidad condiciona el Mercosur

Hace diez años, una esperanza, casi un mito, se lanzó a rodar en la región: la integración –constituyendo un mercado común– sería la oportunidad para que nuestros países revirtieran la crítica situación económica de los ochenta, en los que se perdieron oportunidades de inversión, producción y empleo.

Hoy, a diez años de esa esperanza, una realidad: no está constituido un mercado común, la unión aduanera es imperfecta y el libre comercio se superpone con un incremento de los conflictos sectoriales (pollo, arroz, calzado y tantos otros).

A una década del Tratado de Asunción, el Mercosur está en crisis, más allá de las intenciones de los gobiernos de la región de plantear esta integración como la estrategia necesaria para negociar las condiciones comerciales con el resto del mundo.

Por otro lado, se ha incrementado la importancia del Mercosur tanto en los procesos comerciales como en las inversiones de las empresas radicadas en nuestros países que representa un condicionamiento para cualquier redefinición de este proceso de integración.

* Jefe Departamento Mercosur de la Unión Industrial Argentina.

Esta crisis –o encrucijada– dividió las aguas en dos posiciones prácticamente contrapuestas: algunos plantean el final para el Mercosur y recomiendan dirigirnos en forma independiente a otras negociaciones como el ALCA; y otros plantean más Mercosur, o sea, profundizarlo completando la unión aduanera y cumpliendo con las disciplinas comerciales inconclusas o incumplidas y ampliarlo con la incorporación de otros países, especialmente Chile.

Con la presidencia Pro - tempore de la Argentina, en el primer semestre de 2000, primero los gobiernos de Brasil y Argentina –Declaración de Buenos Aires– y luego las Decisiones del Grupo Mercado Común, aceptaron oficialmente esta crisis y plantearon una estrategia bajo la denominación de “Relanzamiento del Mercosur”.

En otros términos, quedaron establecidas tres alternativas para afrontar la crisis, dos de ellas extremas –dejar de lado el Mercosur o acelerar el mercado común– y una intermedia, planteada en términos más políticos que normativos por los Gobiernos.

II. La viabilidad de las alternativas propuestas

El escenario internacional se ha modificado con relación al existente en los inicios de los años noventa, al momento de lanzarse el Mercosur, y los programas económicos encarados por los dos socios principales, Brasil y Argentina, han seguido caminos divergentes que dificultan cualquier coordinación macroeconómica.

La participación del intercambio comercial en el Mercosur, con relación al total de la región con el resto del mundo, es significativo aunque no determinante –entre el 15% al 25% según los diferentes países miembros– pero con algunos sectores en los que representan casi o más del 50%.

MERCOSUR: MITOS Y REALIDADES

También es cierto que para muchos productos, especialmente *commodities*, tanto Brasil como Argentina pueden reorientar sus exportaciones al resto del mundo, mientras que para otros, el Mercosur les ha significado un conflicto permanente con los productores del otro país.

En otros términos, encontraremos sectores y sub-sectores que les resulta totalmente indiferente el Mercosur, otros que, en el otro extremo, se han desarrollado en función de este mercado ampliado y otros –a los que se les va incorporando cada día más sectores– que no han podido superar los conflictos con las producciones del resto de los países del Mercosur.

A su vez, todo ello multiplicado por las realidades de cada uno de los cuatro países que, ante la ausencia de organismos de coordinación supranacional, responden a las presiones internas de maneras disímiles.

No existe en la práctica de las negociaciones internacionales una posibilidad de armonizar simultáneamente tantos intereses contrapuestos si no se adopta alguno de los siguientes esquemas:

- A. Creación de un ámbito de unidad política con un poder conducente:
 - Buenos Aires y el proceso de unidad nacional en el siglo XIX cuando se rompieron las aduanas internas;
 - el Commonwealth, con las antiguas colonias de Gran Bretaña, entre otros;

- B. Creación de un ámbito de conveniencia de coordinación económica con un protector hegemónico:
 - el NAFTA y el liderazgo paternalista norteamericano –especialmente manifestada con la crisis del tequila–;
 - la unificación de las Alemanias, basada en la monetización que hizo Alemania Occidental;

- C. Creación de una comunidad económica con complementariedad de sus principales protagonistas y supliendo el liderazgo hegemónico por instituciones supranacionales:
- el Mercado Común Europeo y su continuación en la Unión Europea.

Cuando se quiere analizar la crisis del Mercosur y sus alternativas de solución, encuadrándolas en alguno de los modelos descriptos, surge el origen de las dificultades para resolver la encrucijada actual.

Es evidente que el primer modelo no es aplicable, al menos en las actuales condiciones históricas de nuestros países que están decididos a preservar sus soberanías y formas de gobierno.

El tercer modelo está definido en las intenciones del Tratado de Asunción pero no otorgándole todas las instituciones necesarias para que funcione como una comunidad económica porque, entre otros aspectos, no consideró o no ha resuelto algunos temas fundamentales previos:

- a) no se ha establecido un mecanismo de complementación entre las dos economías más importantes de la región –Brasil y Argentina– que además son fuertemente asimétricas en tamaño y organización;
- b) no se han establecido mecanismos de resolución y de financiamiento de los problemas de subdesarrollo de regiones o sectores sensibles dentro de esas economías ni de los socios más pequeños: Paraguay y Uruguay;
- c) no se han establecido mecanismos efectivos de coordinación de políticas o resolución de conflictos a nivel supranacional para reemplazar, corregir o compensar los sistemas de decisiones unilaterales o discrecionales de los países miembros que afecten no sólo el comercio intrarregional sino también las estructuras productivas internas.

MERCOSUR: MITOS Y REALIDADES

Por último, si quisiéramos comprar el proceso del Mercosur con el modelo del NAFTA, veríamos que no están demasiado claras las intenciones ni las realidades políticas, sociales y económicas, tanto de Brasil como de Argentina, y cómo estas situaciones podrían jugar en un modelo de libre comercio con el liderazgo “paternalista” de uno de sus socios.

III. La alternativa de “no al Mercosur”

El reconocimiento de un aparente fracaso del Mercosur se ha potenciado con el progreso alcanzado en el proceso del ALCA que en la última reunión de los Ministros de Comercio, en abril de 2001 en Buenos Aires, ha producido un borrador de texto y un cronograma de negociaciones hasta el 2005.

Chile, que había estado tentado y tentándose con la incorporación como socio pleno al Mercosur, ha apurado una negociación directa y con el *fast track* concedido, con EE.UU., mientras que Uruguay, no abiertamente, insinúa que ese sería el mejor camino para sus intereses como país.

Tantas declaraciones de los gobiernos de Brasil y de Argentina, reafirmando que se entrará al ALCA pero a través del Mercosur, hacen dudar de la fortaleza del bloque para encarar esas negociaciones.

En ese marco los fundamentalistas plantean que hay que avanzar en el ALCA, aunque pueda significar la destrucción en la práctica del Mercosur. En otros términos, plantean terminar con el Mercosur aunque con el mecanismo de “escapar hacia delante” a la crisis de la integración regional.

Una variante de esta alternativa es redefinir el Mercosur, orientando el acuerdo hacia una zona de libre comercio, no del tipo tradicional como las fracasada ALALC o ALADI, sino de nueva generación –similar al NAFTA– por lo cual se lograría:

ROBERTO DARÍO PONS

- a) Que cada país recupere su capacidad de fijar los aranceles externos y manejarse con acuerdos bilaterales con terceros países y regiones;
- b) Se mantendrían algunos logros en los flujos comerciales al mantenerse las preferencias otorgadas;
- c) Se podría avanzar en algunas disciplinas comerciales –subsidios, reglas de origen, etcétera– o sectores (servicios, compras gubernamentales, etcétera).

De plantearse esta alternativa se facilitarían los acuerdos entre las partes porque se estarían dejando de lado los principales problemas que han llevado al Mercosur a esta situación, pero tampoco es garantía que en ese nuevo marco la relación entre los socios no conduzcan a nuevos y peores conflictos.

En efecto, es fuerte la tentación de disponer de libertad en la decisión de modificar los aranceles externos –sin requerir *waivers* de sus socios– en lugar de analizar exhaustivamente toda la estructura arancelaria común bajo la óptica de las nuevas circunstancias –otros frentes negociadores en el ALCA, con la Unión Europea, con la CÁN, con Chile, con Sudáfrica y otros– o los cambios estructurales en la economía.

Sin embargo, esta libertad generaría algunos costos que debieran evaluarse juntamente con los beneficios que se le atribuyen:

- a) Abre el debate si la nueva estructura arancelaria debe ser a la baja, para acercarse a Chile, o a la suba para partir de una posición arancelaria más alta en las negociaciones con los otros bloques (por ejemplo, el arancel consolidado en la OMC). Este debate, con los correspondientes juegos de intereses internos, podría esterilizar cualquier intento de modificación racional en el corto plazo (en la práctica, la Argentina, modificó en forma general su Arancel Externo consiguiendo un *waiver* de sus socios).

- b) Ese mismo debate, multiplicado por cuatro, generaría una gama muy amplia de posibilidades de aranceles externos que, dado que se deben mantener por un tiempo las mismas preferencias intra Mercosur, generaría daños a las producciones locales –dada la persistencia de regímenes de admisión temporaria y regímenes de origen tipo ALADI– quizás mayores a los existentes.
- c) Las negociaciones con terceros países y bloques generarían nuevas preferencias que deberían hacerse extensibles a los socios del Mercosur pero sin las correspondientes contrapartidas. Por otra parte, se desbalancearían las negociaciones internacionales ante terceros países o bloques.
- d) Quizás, algunos inversores privados puedan alegar que sus decisiones de inversión se hicieron en un contexto de integración diferente y potencialmente puedan hacer reclamos sobre el cambio de las reglas de juego.

IV. La alternativa de “más Mercosur” para alcanzar una unión aduanera perfecta

Esta alternativa implica no solamente llevar adelante todas las instituciones previstas en el Tratado de Asunción y los acuerdos posteriores, sino que requeriría de algún esfuerzo de organización de características supranacionales o, al menos, de carácter multinacional, en tres frentes: la coordinación macroeconómica, la solución de controversias y la política comercial externa conjunta.

Felipe de la Balze, defensor de esta alternativa, las define de la siguiente forma:

“Para que la ‘unión aduanera genuina’ funcione será necesario crear tres instituciones regionales permanentes:

- a) Un Tribunal Permanente de Solución de Controversias: supranacional y con acceso del sector privado;
- b) Una Comisión permanente de negociaciones internacionales: supranacional, cuya función será la de preparar y negociar la política comercial del Mercosur respecto al resto del mundo;
- c) *Una Comisión de coordinación macroeconómica: de carácter intergubernamental, para compatibilizar las cuentas nacionales; consolidar las estadísticas, intercambiar información y coordinar acuerdos sobre políticas fiscales, subsidios, políticas de inversión, tratamiento, inversiones extranjeras, etc. Se requiere Pacto de Estabilidad y un Sistema de Compensaciones por variaciones sustanciales en los tipos de cambio reales bilaterales*¹.

A esta apreciación habría que añadir una cuarta institución: la posibilidad de disponer de un “Presupuesto Comunitario” que permita a las partes definir programas de conversión sectorial o regional que tiendan a armonizar las producciones, a compensar las asimetrías y, por último, a crear las condiciones de complementariedad y especialización que necesariamente se generará en un único mercado comunitario.

Los desequilibrios fiscales, de las balanzas comerciales externas y de las balanzas de pagos son óbices casi insuperables para lograr al menos dos de esas instituciones propuestas: la Coordinación Macroeconómica y el Presupuesto Comunitario.

La ausencia de políticas comerciales conjuntas hacia terceros países no es más que el reflejo de las falencias en las políticas comerciales intra Mercosur, porque no se han podido superar

1. DE LA BALZE, Felipe (compilador), *El futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, CARI – ABA, Agosto de 2000, págs. 32 a 34.

los subsidios, los incentivos, los regímenes de importación especiales y los regímenes laxos de origen, que han implicado la creación o el aumento de las asimetrías y de los conflictos sectoriales.

La contracara de esta situación está dada en la endeblez del sistema de solución de controversias y el nulo acceso de los particulares al mismo, lo que ha enervado la posibilidad de corregir casuísticamente los conflictos y ha desvirtuado el instrumento del *antidumping* como mecanismo defensivo.

Si estos temas se pudieran resolver estaríamos al menos en la etapa de profundizar las instituciones propias del Tratado de Asunción, pero esto implicaría un profundo cambio en la posición de política económica en los cuatro países.

V. El relanzamiento del Mecosur o la alternativa “tibia”

La situación económica y financiera de la región en 1999, luego de la devaluación de Brasil y con el inicio de una prolongada recesión en la Argentina, puso en evidencia una situación de crisis política y comercial del proceso de integración del Mercosur.

Los Estados Partes proclamaron un simbólico “Relanzamiento del Mercosur”, sin definir claramente su contenido.

En la reunión de Ministros de Brasil y de Argentina de abril de 2000, se hizo conocer la Declaración de Buenos Aires, que básicamente definió el “Relanzamiento” en los siguientes términos políticos:

- a) Intensificar y profundizar los vínculos bilaterales Argentina-Brasil;
- b) Acciones conjuntas para mejorar la competitividad de las economías del Mercosur y expandir las exportaciones extrazona, incluyendo negociaciones con países y bloques y

ROBERTO DARÍO PONS

- tareas de promoción comercial. Estimular y monitorear acuerdos privados de especialización productiva y de administración de comercio (“disciplinas transitorias de comercio”, cuyo paradigma parecía el acuerdo automotor);
- c) Replantear el Arancel Externo Común (aunque habría posiciones divergentes entre ambos países);
 - d) Coordinar las políticas macroeconómicas aunque con dos modelos cambiarios propios y distintos;

Asimismo, ya en las reuniones del Grupo Mercado Común se acumulaban quejas cruzadas sobre el incumplimiento de las normas del Mercosur que aparecía con un grado de perfeccionamiento “en los libros” mayor que el que regía para su funcionamiento cotidiano. En otros términos, el fondo del problema no consistía en acordar nuevas y mejores normas de encuadramiento sino en establecer acuerdos de cumplimiento efectivo de las existentes o acordar las revisiones concretas para llevarlas a la práctica.

VI. El universo de conflictos a resolver

Además del acuerdo automotor y el inicio de la coordinación macroeconómica, había once puntos de búsqueda de consenso entre los cuatro países:

- 1) **Acceso a Mercados:** reclamaciones sobre medidas restrictivas;
- 2) **Normas técnicas:** reconocimientos mutuos de productos con comercio Mercosur;
- 3) **Incentivos** (a la producción, a la exportación y a la inversión): revisar los incentivos existentes, así como también en los regímenes especiales de *Draw Back* y de Importación Temporal y un nuevo régimen de zonas francas (a pedido de Brasil);

MERCOSUR: MITOS Y REALIDADES

- 4) **Revisión del AEC:** con vistas a consolidar en OMC el arancel Mercosur y teniendo en cuenta las negociaciones con países y bloques de extrazona (habría voluntad de reexaminarlo por cadenas productivas);
- 5) **Defensa de la Competencia y *antidumping*:** (Brasil quería eliminar el *antidumping*);
- 6) **Incorporación de normas Mercosur** (internalización);
- 7) **Perfeccionamiento del Protocolo de Brasilia** (sobre controversias);
- 8) **Institucionalización del Mercosur:** (Secretaría Administrativa y reorganizar los Grupos y Subgrupos de Trabajo);
- 9) **Financiamiento del desarrollo** (instancia a nivel Mercosur –Brasil lo impulsaba– para financiar el crecimiento del comercio y la infraestructura regional);
- 10) **Relanzamiento externo del Mercosur:**
 - Poner fin a las renegociaciones y negociaciones bilaterales enmarcadas dentro de la ALADI, poniendo una fecha tope, para llevarlas todas a una relación 4+1;
 - Poner límites a las relaciones extrazona;
- 11) **Nuevos temas:** Marco normativo compras gubernamentales.

VII. Un buen diagnóstico pero sin voluntad política firme

El diagnóstico era acertado, en cuanto desnudar los problemas de fondo que llevaron al Mercosur a su crisis, pero la resolución política debía recorrer un camino muy complicado.

En primer lugar, porque el consenso bilateral entre Brasil y Argentina era necesario pero no suficiente para atraer automáticamente, sin concesiones específicas, a los otros dos socios del bloque. Esta situación se hizo sentir fuertemente en las negociaciones del acuerdo automotriz que se dilataron con sucesivas marchas y contramarchas.

En segundo lugar, porque no cambiaron las posiciones geoestratégicas de los países que componen el Mercosur:

- Brasil tenía la oportunidad de transformar su hegemonía de mercado en un liderazgo con concesiones para sus socios, pero prefirió mantener su protección interna;
- Argentina tenía la oportunidad de invocar que el incumplimiento del conjunto de objetivos del Tratado de Asunción, ante la eventualidad de la devaluación brasileña, habilitaba a una redefinición del Mercosur en la cual se plantearan soluciones acordadas de compensaciones o salvaguardias.

Al no encararse el problema de fondo de la relación entre los socios y la resolución de sus asimetrías e incumplimientos de los compromisos Mercosur, se optó por la estrategia de modificar todo para no cambiar nada y ese conjunto de Decisiones del Consejo del Mercado Común –de-

El escenario internacional se ha modificado con relación al existente en los inicios de los años noventa al momento de lanzarse el Mercosur.

denominadas Relanzamiento del Mercosur– se transformó en una nueva “Agenda de las Leñas” pero con mucho menos expectativas de cumplimiento.

El denominado “Relanzamiento” fue una forma de reconocer la existencia de una crisis del Mercosur y bajo este “paraguas” se buscó un consenso po-

lítico para resolverlo. En la práctica, los acuerdos políticos no fueron definitivos y el relanzamiento se limitó a un reconocimiento de las situaciones críticas o conflictos del proceso de integración y un ordenamiento a través del tiempo de pasos a adoptar para buscar soluciones a esas situaciones y conflictos.

El “relanzamiento” sería, en algunos aspectos, “empezar de nuevo”, y podría significar dos tendencias diferentes:

1. Al reconocer la existencia de problemas irresueltos y al po-

MERCOSUR: MITOS Y REALIDADES

ner fechas tope de tratamiento, se estaría en condiciones de resolverlos;

2. Al volver a discutir temas resueltos –aunque a veces incumplidos en la práctica– decaerían compromisos contraídos hasta el presente.

Pasado casi un año del lanzamiento de esta estrategia alternativa –para achicar el barco que se está hundiendo– este período sólo ha servido, salvo aspectos muy parciales, para dilatar el cronograma, esperando que factores externos a las decisiones del Mercosur modifique la situación, tales como:

- La evolución de las negociaciones en el ALCA, que marcará la tendencia entre negociar en bloque o individualmente;
- La evolución de las economías argentina y brasileña, esperando una reactivación que de aliento al comercio intrazona;
- Los conflictos sectoriales se resuelvan por acuerdos privados.

VIII. Conclusiones

Dos hechos colaterales –la iniciativa de Chile de negociar directamente con EE.UU. su ingreso al NAFTA y la decisión argentina de modificar sustancialmente sus aranceles externos– paralizaron el “Relanzamiento del Mercosur”. Pero suponer que esas fueron las verdaderas razones del estancamiento es equivocar el verdadero diagnóstico.

En cualquiera de las tres alternativas para salir de la crisis, que hemos analizado y las variantes que puedan combinarse, deben atacarse los problemas de fondo que a nuestro juicio son los siguientes:

- Mecanismos compensatorios por las políticas cambiarias, impositivas y de incentivos fiscales que actúen asimétricamente sobre las producciones y distorsionan el comercio de los socios;

ROBERTO DARÍO PONS

- Unidad de conducción diplomática y complementación económica para encarar las negociaciones internacionales con otros países y bloques;
- Reordenamiento del Arancel Externo Común considerando:
 - la estrategia de complementariedad económica entre las producciones de la región,
 - la política comercial externa común hacia terceros países y bloques,
 - el reconocimiento de los intereses de las cadenas productivas del conjunto de la región;
- Un Presupuesto Comunitario para financiar los desequilibrios sectoriales o regionales que resulte del modelo de complementación económica,
- Una definición precisa de los papeles de los principales socios en la conducción del liderazgo político del bloque;
- Mecanismos eficientes, objetivos y con mayor acceso privado para la solución de controversias en un marco de acuerdos privados sectoriales.

No hay dudas que la opción del Mercosur es la mejor estrategia de integración al resto del mundo y que la negociación en bloque tiene más fortalezas que debilidades, pero también es cierto que debe ser un bloque con reglas de juego conocidas, cumplibles y cumplidas.

ANEXO DE MEDIDAS DE RELANZAMIENTO MERCOSUR

En el Punto 2 del ACTA de la XVIII Reunión del CMC, en Buenos Aires, se dice: "El Consejo del mercado Común, consideró la agenda de trabajo prioritaria del Relanzamiento del Mercosur", aprobando:

a) CMC Dec. N°22/00: Acceso a Mercados:

Los Estados no adoptarán medidas restrictivas y cada Estado Parte, completará antes del 30/07/00 un listado identificando situaciones que limiten el actual acceso a mercados para que antes del 15/11/00 el GMC defina los cursos de acción para eliminar esas restricciones

b) CMC Dec. N° 27/00: Arancel Externo Común:

La Comisión de Comercio deberá elaborar antes del 15/12/00 una propuesta de régimen común para bienes de capital no producidos en el Mercosur y los Estados Partes que crean conveniente la revisión de algún aspecto del AEC, lo propondrán antes del 30/09/00.

También establece que la CCM analizará el tratamiento del doble cobro de la AEC, antes del 31/12/00.

c) CMC Dec. N° 28 : Defensa Comercial y de la Competencia:

El GMC deberá presentar una propuesta para disciplinar la aplicación de medidas *antidumping* y derechos compensatorios intrazona, antes del 30/11/00, y desarrollar estudios antes del 30/06/01 para la eliminación de estos instrumentos antes del 31/12/01.

El GMC encomendará a la CCM que antes del 15/12/00 realice un reglamento común sobre estos temas aplicables a países extrazona (La CMC Dec. N° 29, desarrolla un marco normativo sobre esto último).

d) CMC Dec. N° 31: Incentivo a las inversiones, a la producción y a la exportación, incluyendo Zonas Francas, Admisión Temporal y otros regímenes especiales. Por esta decisión se establece que:

1. El GMC, antes del 31/03/01 deberá establecer disciplinas comunes que limiten los subsidios a la inversión y a la producción y tiendan a eliminar los incentivos a la exportación intrazona;
2. Antes del 15/12/00 deberá hacerse un relevamiento acerca de: los incentivos financieros y fiscales utilizados en los Estados Partes que inciden en el comercio intrazona; y, los incentivos a las inversiones;
3. El GMC debe elaborar antes del 15/12/00 normas específicas que contemplen la regulación de la totalidad de los incentivos de regímenes aduaneros especiales de importación (incluido Areas Aduaneras Especiales);
4. Esas normas deberán tener en cuenta: la prohibición a partir del 01/01/01 de aplicación unilateral de regímenes aduaneros que no se encontraran vigentes al 30/06/00 y eliminación a partir del 01/01/06 de los mismos;
5. (Esta decisión significa la prolongación hasta el 31-12-05 del régimen de importación temporal para las exportaciones intra-Mercosur y modificaciones con plazos para los estudios y la resolución de estos regímenes especiales);

e) CMC Dec. 3/00 y CCM Dir N° 4 y anexos I y II: Régimen de Origen Mercosur (Modifica conceptos del régimen y define instructivo para el control de los certificados y para su emisión).

f) CMC Dec. 32/00: Relacionamiento externo:

1. A partir del 30/06/01, no se podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales que no hayan sido negociados en el Mercosur (art. 2°);

MERCOSUR: MITOS Y REALIDADES

2. Antes del 31/12/00 se deberá concluir la negociación tarifaria de las consolidaciones de cada Estado Parte en la OMC, en base al AEC (art. 3º);
3. Se tratará de suscribir antes del 31/12/01 acuerdos Mercosur-México y Mercosur-CAN, y de no concretarse, las preferencias vigentes se podrán mantener hasta el 2003.

g) CMC Dec. 36/00 y Dec. 37/00: Autorizan a iniciar negociaciones del Mercosur con otros países (Sudáfrica y México).