

[Imprimir Página Web](#)

El Mercosur y las negociaciones del ALCA

Félix Peña

ARI Nº 85-2002 - 23.10.2002

¿Tiene aún vigencia el Mercosur como plataforma eficaz para que sus socios negocien y compitan a escala mundial? Concretamente ¿sigue siendo un instrumento válido para encarar complejas y simultáneas negociaciones comerciales en el plano global (la OMC), en el hemisférico (el ALCA y eventualmente el "4+1" con EEUU) y en el interregional trasatlántico (con la UE)?

Todas ellas son preguntas válidas al menos por tres razones. En primer lugar, porque varios analistas consideran que el Mercosur "está muerto" y que ha dejado de ser un instrumento útil para negociar. En segundo lugar, por la fuerte pérdida de credibilidad que ha tenido este proceso de integración. En parte, por la situación económica de sus socios –en particular, pero no exclusivamente, Argentina-. En parte, también, por la caída pronunciada del comercio recíproco, iniciada en 1998 y acentuada en el último año, tras la devaluación del peso argentino. Y en buena medida, por el deterioro creciente de sus reglas de juego. Un ejemplo es que sólo un 30% de las decisiones adoptadas han sido incorporadas a los respectivos ordenamientos jurídicos internos; se han acumulado compromisos que no tienen efecto vinculante práctico. Y en tercer lugar, por la instalación de un debate existencial sobre el sentido estratégico del Mercosur –personalidades de relevancia han planteado en varias ocasiones, especialmente en Argentina y en Uruguay, pero recientemente también en Brasil, la preferencia por una estrategia "estilo Chile", que privilegie acuerdos bilaterales de libre comercio bilateral, especialmente con EEUU-, así como un debate instrumental sobre la metodología de integración a utilizar –eventual retroceso a una zona de libre comercio en lugar de una unión aduanera-.

¿El Mercosur en un punto de inflexión?

Parece posible sostener que la construcción del Mercosur se encuentra hoy en un punto de inflexión. La inercia predominante en los últimos años no es más sostenible sin correr el riesgo de un colapso final o de una irrelevancia difícil de revertir. Dos hechos indican que se está en el inicio de una etapa de definiciones de fondo en la estrategia de integración. Por un lado, las elecciones en Brasil. Por otro, la necesidad de encarar fases decisivas en las negociaciones comerciales en las que participan los socios.

Las elecciones en Brasil parecen anticipar una actitud más agresiva del principal socio respecto al desarrollo de la estrategia de integración. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso ha tenido una posición de decidido apoyo al Mercosur. Pero no siempre ha podido traducirlo en iniciativas que implicaran liderar su construcción, en particular en el plano de su institucionalización y de efectivas disciplinas colectivas entre los socios. Por su lado, Lula ha sido claro en cuanto a la prioridad que otorga a la alianza con Argentina y al Mercosur. Sus planteamientos se orientan a profundizar un Mercosur que trascienda lo comercial y sirva a la transformación productiva y social y a su inserción en el mundo. Es decir, un Mercosur con dimensión política y social, y no sólo económica y comercial. Ha sido claro, asimismo, sobre la necesidad de que los socios afronten juntos sus negociaciones comerciales con EEUU, la UE y la OMC. De hecho, el enfoque de Lula coincide con muchas de las ideas fundacionales, tanto de la etapa de integración bilateral entre Argentina y Brasil, como de la etapa inicial del Mercosur. Son ideas fundacionales que en los hechos fueron quedando diluidas por la falta de efectividad de acuerdos logrados y por el predominio de un enfoque centrado en las corrientes de comercio recíproco.

¿Podrá el gobierno de Lula traducir una actitud de apoyo a la idea estratégica del Mercosur, en el ejercicio de un liderazgo efectivo con iniciativas que impulsen el proyecto de integración y, a la vez, reflejen una mayor disposición a aceptar disciplinas colectivas aprobadas por el bloque? Ello no dependerá sólo de Brasil, también del gobierno que se instale en Buenos Aires, como resultado de las próximas elecciones. Es temprano aún para hacer pronósticos al respecto. Pero ¿es posible imaginar opciones realistas al Mercosur para Argentina? En teoría podría plantearse –como ha ocurrido en varias oportunidades- la opción de un acuerdo de libre comercio bilateral con EEUU. ¿Pero está Washington en condiciones de aceptar un acuerdo con Argentina que incluya la agricultura, sin la participación de Brasil y antes de concluirse las negociaciones con la UE en el marco de la OMC? Y si así no fuera ¿podría un gobierno argentino dejar de lado el Mercosur, afectando su alianza con Brasil, en función de un acuerdo que no incluya compromisos satisfactorios en la agricultura?

Son precisamente las negociaciones comerciales las que pueden tener una incidencia en el futuro del Mercosur. En efecto, sin perjuicio de que los plazos originales no se cumplan, parece razonable prever el inicio de una fase de definiciones de fondo, tanto en la OMC como en el plano hemisférico y, por efecto de arrastre, en las negociaciones entre la UE y el Mercosur. Al menos, esa parece ser la posición del gobierno americano. Pronunciamentos recientes de Robert Zoellick así lo indicarían. El 1 de octubre en Washington, hablando sobre la relación entre seguridad y libre comercio, Zoellick reiteró la estrategia americana de lograr que se cumpla lo convenido en Doha y de avanzar, simultáneamente, en acuerdos bilaterales con los países o regiones que estén preparados. Insistió el 15 de octubre en Miami, donde avanzó pautas concretas para las negociaciones hemisféricas, incluyendo un programa de cooperación para países de menor dimensión relativa. A su vez, en el plano de las negociaciones agrícolas, el gobierno americano ha planteado junto con el *Farm Bill* 2002 propuestas orientadas a abrir los mercados y a la eliminación de subsidios.

Una experiencia inédita

A partir del 1 de noviembre, Brasil asume con Estados Unidos la experiencia inédita de la presidencia conjunta de las negociaciones del ALCA. En la agenda inmediata se encuentran cuestiones centrales para el perfil del acuerdo hemisférico. Según sean las modalidades de las negociaciones de acceso a los respectivos mercados, el ALCA podría ser o una verdadera área de libre comercio en la que las ofertas negociadoras son de todos para todos, o una red de acuerdos preferenciales bilaterales o multilaterales, siendo su eje la economía americana.

EEUU está ejecutando la estrategia anunciada y recientemente reiterada por Zoellick. A pesar de las diferencias que aún subsisten, es posible que antes de fin de año se concluya el acuerdo bilateral de libre comercio con Chile. Se avanza en las negociaciones con Centroamérica. Se amplían preferencias comerciales a los países andinos. Se instala, incluso, la posibilidad de un acuerdo bilateral con el Brasil. Un artículo reciente de Moisés Naim en el *Financial Times* lo propone abiertamente. Ha habido otros pronunciamientos similares de personalidades representativas. La posibilidad de que se retome la idea de libre comercio implícita en el acuerdo "4+1" entre Mercosur y Estados Unidos, firmado en 1991 y relanzado el año pasado, puede adquirir mayor vigencia con los nuevos gobiernos de Brasil y Argentina. Nada de ello implicaría dejar de lado la idea del ALCA, pero sí podría traducirse en la mencionada red de acuerdos de libre comercio, una especie de ALADI hemisférico.

¿Es posible un escenario de fortalecimiento del Mercosur?

Los gobiernos actuales de los cuatro socios han reafirmado reiteradamente la necesidad de profundizar su estrategia de inserción en el mundo a través del fortalecimiento del Mercosur en su concepción original –el establecimiento de una unión aduanera y la construcción gradual de un mercado común, abierto al mundo a través de negociaciones en la OMC, con EEUU y la UE-. Ésta parece ser la opción más razonable y la que probablemente continuarán los nuevos gobiernos.

En efecto, en el debate existencial que se desarrolla sobre el Mercosur, no se suele tener en cuenta una realidad: más que un proceso de integración, hoy es el nombre de una región que coexistirá con sus países socios aún cuando se diluyeran los compromisos vigentes. Se suele subestimar el impacto político y económico del principal logro del Mercosur: el desarrollo de un espacio de paz y cooperación entre naciones vecinas, con irradiación sobre América del Sur. El predominio de la lógica de la integración permite afrontar mejor dos agendas externas esenciales para la democracia y la transformación productiva en los países socios. Una es la agenda "11 de septiembre", con lo que ella implica en cuanto a navegar con éxito en medio de tormentas instaladas en la región, en materia de seguridad y financiamiento externo. La otra es la agenda de negociaciones comerciales de cuyos resultados dependerán accesos a mercados, capacidad para atraer inversiones y condicionamientos para políticas públicas económicas y comerciales. Se sabe que entre naciones contiguas la opción a la lógica de la integración suele ser la de la fragmentación. La experiencia europea es elocuente en tal sentido. Nadie se beneficiaría con la dilución del Mercosur. Podría tener efectos incalculables para la estabilidad de América del Sur.

Si finalmente la opción fuera profundizar el Mercosur –que es lo que han planteado tanto Lula como los gobiernos actuales-, sería posible lograrlo avanzando iniciativas en torno a cuatro pilares básicos. Ellos también se observan en otros casos de asociaciones voluntarias entre naciones soberanas que buscan integrar en forma sistemática y permanente sus mercados, cualesquiera que sean las técnicas empleadas - zona de libre comercio o unión aduanera-. Estos pilares son: profundizar la preferencia económica entre los socios, con técnicas compatibles con el artículo XXIV del GATT-1994 –artículo que contiene definiciones ambiguas y amplias, sobre los requisitos que deben reunir las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras-; asegurar un mínimo de disciplinas colectivas en torno a reglas de juego previsible –que se cumplan- y flexibles –que permitan adaptaciones pautadas a los cambios en las realidades o a situaciones de emergencia-; perfeccionar métodos de articulación de intereses y de solución de conflictos comerciales, incluyendo algún órgano técnico y una mejor organización interna de cada socio con el fin de participar en el proceso de integración; y finalmente, afirmar la confianza y lealtad entre los socios, basada en la percepción de ganancias mutuas a través del tiempo.

"Horizonte 2002": un enfoque recomendable

Iniciativas concretas sobre la dimensión metodológica del Mercosur, que aprovechen los logros y las experiencias de más de diez años de integración económica, y que se traduzcan en decisiones políticas sustentables, permitirían eliminar dudas existenciales y diluir la actual crisis de credibilidad. Si así fuera, se podría lograr el objetivo original de desarrollar un contexto favorable para afrontar mejor los múltiples desafíos que tienen los socios ante sí. Para asegurar un Mercosur a la vez eficaz y creíble, se requiere una fuerte dosis de liderazgo político y de creatividad técnica. Será un gran desafío para los próximos presidentes de Argentina y de Brasil, países que, por su dimensión, tienen mayor responsabilidad en el proceso de integración.

Lo recomendable –parece- es situar el debate metodológico sobre el Mercosur y las iniciativas concretas para su profundización en la perspectiva del "horizonte 2005", esto es, el de los posibles escenarios post-negociaciones comerciales internacionales. Ello implica un esfuerzo conjunto de los socios para negociar pero, sobre todo, para preparar sus economías y sus sociedades a fin de que puedan aprovechar las oportunidades que se generen como resultado de las negociaciones y mantener al mismo tiempo el esfuerzo que significará competir en espacio económicos ampliados, cumpliendo con las disciplinas colectivas pactadas.

El resultado de este enfoque puede ser un Mercosur más realista y sociedades mejor preparadas para administrar las consecuencias del fenómeno de la globalización. En tal sentido, los países del Mercosur pueden aprender mucho del esfuerzo que tuvieron que realizar países europeos que se fueron incorporando o que se incorporarán en un futuro próximo a la Unión Europea.

Félix Peña,

Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación BankBoston y de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la UNTREF.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)