

## II

# EL DESAFÍO DE CONSOLIDAR EL BLOQUE: CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL Y NEGOCIACIONES EXTERNAS



## 9. LOS DESAFÍOS DEL MERCOSUR

ROBERTO LAVAGNA

### I. ORIGEN Y RESULTADOS

La creación de una nueva forma de relación Argentina-Brasil/MERCOSUR constituye la decisión estratégica de mayor importancia económica y política adoptada en el Cono Sur de América Latina desde las políticas «desarrollistas» de fines de los años cincuenta-inicio de los sesenta.

Esta decisión, fruto del acuerdo inicial de Argentina y Brasil en 1986, fue alcanzada en el marco de dos democracias emergentes, democracias frágiles; en plena crisis de la deuda externa «gatillada» desde México en 1982 y del agotamiento de dos modelos de crecimiento: el de apertura unilateral y desindustrialización (1972-82), seguido del movimiento opuesto con un nuevo «cierre» de la economía en Argentina (1983-84); el de una economía cerrada pretendidamente autosuficiente en Brasil (años setenta y ochenta).

Desde su origen el proyecto fue crear un Mercado Común para ser implementado en una década (1987-1997), lo cual implicó adoptar un esquema que iba en lo económico y en lo político más allá de la definición de una simple zona de libre comercio.

Dieciséis años después, habiendo primero incorporado bajo un sistema *ad hoc* a Uruguay (1987), luego a Paraguay (1991) —momento en que se adopta el nombre formal MERCOSUR— y finalmente bajo una forma *asociada*, no plena, a Chile y Bolivia, *el proyecto es un éxito internacional, político y económico-comercial. Al mismo tiempo, con una mirada retrospectiva, debe admitirse que está lejos de haber desarrollado toda su potencialidad. Mirando hacia delante y en buena medida precisamente por lo que acaba de señalarse, enfrenta el riesgo de la dilución y la irrelevancia.*

Cada uno de estos aspectos merece atención cuando se trata de definir desafíos y alternativas para el futuro inmediato, cuando se trata de fijar el rumbo sobre lo que *debe ser* para afirmarse y superar lo que ya es:

- i. *Éxito internacional*: el bien más escaso a escala global, para el mundo en desarrollo, no es —como el saber convencional señala— ni el capital ni la tecnología. El bien más escaso es la *capacidad de atraer* —con signo positivo— *la atención*.

En un mundo crecientemente abierto e interdependiente, con mayor capacidad de generar información que de procesarla de manera útil, quienes toman decisiones mueven flujos de inversión y por ende de capitales financieros y de tecnología prioritariamente «dentro» del mundo desarrollado. Sólo accesoriamente el mundo subdesarrollado, en desarrollo o emergente según gusten llamarlo, entra en la mira de los decisores. El espacio y el tiempo disponible para llamar positivamente la atención y atraer decisiones de inversión es tan escaso como fundamental y es compartido con más de un centenar de países.

En este plano el proyecto Argentina-Brasil/MERCOSUR ha logrado desde su lanzamiento despertar el interés de los sectores públicos y privados, subiendo su competitividad relativa en la demanda de atención y llevando a una reponderación positiva de activos y pasivos económicos, sociales y políticos.

Entre los activos debe señalarse la presencia de una economía grande como Brasil (ubicada en términos de PBI entre las diez primeras del mundo) y otra relativamente grande con, además, un PBI *per cápita* alto como Argentina. Una zona con ingentes recursos naturales de diverso tipo (tierra, agua, recursos minerales y forestales, energía y alimentos). Adicionalmente con una masa crítica de recursos humanos ya calificados o bien con capacidad de aprendizaje rápido.

También había, y aún hay, pasivos importantes como son el alto grado de endeudamiento externo en relación a las exportaciones, baja capacidad crediticia interna o lo que los inversores suelen considerar como pasivos desde la óptica del interés privado de corto plazo, aunque no lo sean. Entre otros: los altos salarios en términos relativos a los asiáticos y prácticas laborales más rígidas y al mismo tiempo más impredecibles en cuanto a la normalidad de las relaciones capital-trabajo.

En ese mismo sentido, podría identificarse la imagen todavía vívida de gobiernos más inestables, con ciclos civiles y militares, en lugar de los modelos simples que los inversores prefieren, sean estas democracias asentadas o administraciones permanentemente autoritarias (el ejemplo de buena parte del sudeste asiático es la referencia).

Igualmente, las políticas económicas zigzagueantes en cuanto a su grado de «apertura económica» y tipo de relación con el mundo. Una vez más el modelo simple y abierto de ciudades-estado como Singapur o Hong Kong o el cerrado de Corea, y Taiwán, es preferido por su previsibilidad.

En este contexto de activos y pasivos, el MERCOSUR, al crear una zona de comercio única con un mercado interno de un trillón de dólares americanos y con un arancel externo común (aun con excepciones y plazos de puesta en práctica) expandió los elementos que el sector privado identifica como positivos. Lo dicho no pretende, por cierto, plantear que este «efecto MERCOSUR» fue el único que operó en estos años. La mayor liquidez internacional de los años noventa y la mayor movilidad de capitales fruto de la desregulación global cumplió su papel. Las privatizaciones con altas tasas de rentabilidad garantizada, particularmente en el caso de Argentina, tam-

bién cumplieron el suyo. La gran diferencia es que estos últimos factores son marcadamente más erráticos y seguramente menos sustentables que el «efecto MERCOSUR» de modo que haciendo un control de variables el efecto de la integración regional tiene signo positivo.

- ii. *Éxito político*: Además del impacto internacional centrado en lo económico-comercial y en su efecto sobre el sector privado, el MERCOSUR atrajo la atención de los propios sectores públicos del mundo desarrollado. No hay hoy política exterior en Latinoamérica que pueda darse el lujo de ignorar el MERCOSUR. Podrá disgustar pero no podrá ser ignorado.

El acuerdo de apertura e inspección recíproca de sus programas nucleares entre Argentina y Brasil, iniciado en 1987 y ratificado en los noventa con la creación de una Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), tuvo un impacto externo significativo y oportunamente fue presentado por todos los líderes del mundo como un ejemplo a ser seguido<sup>1</sup>.

La reiterada y central intervención para estabilizar la situación política en Paraguay en los años noventa en favor del mantenimiento de instituciones más previsibles y democráticas es otro ejemplo. La intervención oficial en el conflicto entre Perú y Ecuador y más atrás, en la segunda mitad de los ochenta, el papel pacificador en América Central, también debe computarse.

Todos éstos y cada uno de estos hechos, los intra-región o los externos a la misma, pudieron darse sin el MERCOSUR, pero el peso de haber sido dados como MERCOSUR, muy especialmente en el caso Paraguay, les dio una dimensión cualitativamente diferente.

Por último pero no menos importante, el hecho de que ningún dirigente político o partido político puede omitir al MERCOSUR. Más aún, no sólo no lo omiten sino que con diferencias menores todos se manifiestan «institucionalmente» a favor del proyecto. La oposición queda circunscripta a ciertos sectores internos minoritarios de los partidos (el desarrollismo aislacionista en Brasil) o a sectores ideológicos o con intereses económicos precisos (el sector conservador financiero en Argentina).

- iii. *Éxito económico-comercial*: La relación comercial en la región era en 1986 absolutamente irrelevante. Es como si el dato de la continuidad geográfica no hubiera existido quizás relegado por el carácter competitivo más que complementario de las dos economías mayores.

---

<sup>1</sup> En ocasión de la competencia nuclear entre India y Pakistán todos los líderes del mundo y, por ende, los medios de comunicación masivos presentaron como ejemplo este modelo.

Desde ese año y hasta 1998 el comercio creció a una tasa de casi el 20% anual acumulativo, primero con dos miembros, luego a cuatro, duplicándose cada menos de cuatro años.

A ello se agrega la diversificación del intercambio, las inversiones cruzadas (siderurgia), la planificación privada conjunta (automotriz) o el hecho altamente significativo de que ninguna unidad productiva pueda hacer planeamiento estratégico sin tomar explícitamente en consideración el MERCOSUR. Ello es un dato económico pero es también un hecho *cultural*, puesto que ha llevado a conocerse y desarrollar lazos entre los sectores dirigentes, intelectuales, políticos y sindicales.

Brasil es ahora el principal mercado para Argentina y muy especialmente para los oferentes de bienes industriales. Argentina llega a ser el principal mercado para los bienes industriales para Brasil y el segundo demandante en términos de comercio global, incluyendo todo tipo de bienes.

- iv. *Por debajo de su potencialidad*: El proyecto estratégico era básicamente el de una integración *intrasectorial*, basada en la modernización y desarrollo conjunto de sectores existentes pero que mostraban ya pérdida de competitividad (acuerdos sectoriales sobre industrias de bienes de capital, automotriz, de la alimentación, siderurgia, etc.) y en la incursión en común en sectores relativamente «nuevos» de mayor contenido tecnológico (industria aeronáutica y nuevos materiales, biotecnología, comunicaciones y telecomunicaciones, desarrollo nuclear, etc.).

La contrapartida de estos acuerdos con sus consiguientes instrumentos específicos fue en muchos casos la eliminación *inmediata* de barreras tarifarias, esto es, cero arancel intrazona inmediato, sin largos y muchas veces no cumplidos programas de eliminación. Este enfoque era revolucionario en vista de la práctica histórica de ALALC y ALADI.

Al estilo e inspirándose en lo que había sido la única experiencia de este tipo, la Comunidad Europea, acuerdos e instrumentos de política de aplicación sectorial eran junto a una baja general, progresiva y automática de aranceles intra región, a la idea de desarrollar empresas conjuntas y al inicio de una política crediticia común camino a una moneda única, el corazón del proyecto.

Entre 1990 y 1991, al ratificarse primero el acuerdo bilateral e instrumentarse finalmente el acuerdo a cuatro, esta concepción fue reemplazada por un solo instrumento: la baja automática y lineal de aranceles internos (desde 1991) y un arancel externo común de aplicación gradual (desde 1995). Primó una visión de ganancias estáticas de eficiencia en lugar de una dinámica con el consiguiente efecto negativo sobre la tasa de crecimiento de largo plazo.

La ilusión *naive* de que de esta manera se actuaba dentro de los dictados del mercado, simplemente y sin interferencias, duró lo que durarían ciertas circunstancias fortuitas. Primero fueron los programas de adecua-

ción que daban protecciones específicas, intra-región, a sectores sensibles, dejándolos al margen del programa general de rebaja lineal y automática de aranceles. Luego una coyuntura económica, un ciclo *invertido*, con fuerte crecimiento en Argentina que al expandir la demanda interna acumuló déficits comerciales. Al mismo tiempo este déficit comercial era funcional al programa antiinflacionario (1991-93). Más tarde la desaceleración y crisis en Argentina se conjugaron con una fuerte expansión económica en Brasil post plan real (1994-97). Hubo entonces acumulación de superávits comerciales a favor de Argentina con el consiguiente aporte al modelo antiinflacionario de Brasil<sup>2</sup>.

Todo ello fue rodeado, sobre todo en la primera etapa, por una retórica de unificación de centenares de políticas (Programa de Las Leñas) que terminaron siendo *shopping list* incumplidas e incumplibles.

En 1998 y 1999 quedó claro lo que unos pocos señalábamos en el sentido de que quienes conducían el proceso integrador habían confundido estas circunstancias transitorias y circunstanciales con las condiciones permanentes en las que hay que desarrollar un proceso integrador estratégico. Cuando la crisis de 1999 llegó no hubo instrumentos de política económica para enfrentarla.

El mono-instrumento arancelario, en ausencia de otros mecanismos específicos y/o de policías macroeconómicas coordinadas, mostró toda su incapacidad para llevar adelante el proceso. Quedó claro que se había confundido una condición necesaria —en el plano arancelario— con las condiciones suficientes requeridas por un proyecto estratégico de integración. *No se construye un mercado común con solo un instrumento y sin proyecto.*

El resultado de estos errores de concepción ha sido no sólo el freno del proceso integrador, sino también que Argentina fuera «reprimarizando» sus exportaciones intra región al tiempo que Brasil adquiría un papel predominantemente industrial. Por supuesto, esta evolución no es debida al efecto MERCOSUR. De hecho el MERCOSUR ayudó, en referencia a la evolución del «tipo» de relacionamiento comercial con el mundo, a retrasar y morigerar ese proceso. En todo caso el proyecto MERCOSUR fue igualmente afectado por muchas otras decisiones de política macroeconómica y sectoriales adoptadas internamente en Argentina.

El único acuerdo sectorial que sobrevivió a los cambios de inicios de los noventa, el de la industria automotriz, tiene el enorme valor de servir como

---

<sup>2</sup> La reprimarización exportadora argentina se formaliza y acelera con la firma de acuerdos *ad hoc* para compensar parcialmente el creciente déficit argentino con fuertes compras de trigo y petróleo por parte de Brasil. Argentina llegó a ser el primer proveedor de petróleo de Brasil, desplazando a Arabia Saudita. Si en el corto plazo los acuerdos sirvieron para mejorar el saldo comercial argentino, tuvieron en lo estructural el negativo papel de «disimular» el déficit en términos de bienes de valor agregado. Al crear cierta opacidad en la discusión demoraron la toma de conciencia acerca del fenómeno de fondo que aún subsiste.

«testigo». Muestra el éxito de políticas sectoriales y de desarrollo de cadenas de valor con instrumentos específicos cuando al mismo tiempo se han asegurado escalas de mercado adecuadas. Este sector atrajo inversiones, se incorporó tecnología de productos y procesos y desarrolló un fuerte intercambio intra industrial entre los países miembros<sup>3</sup>.

Si este sector hubiera sido tratado con el mismo «automatismo» que otros sectores industriales sería hoy mucho más evidente el grado de reprimarización producido del lado argentino, tanto respecto al mundo como dentro del área regional. En un marco en que todas las políticas específicas de subsidios, implícitos y explícitos, se dirigieron en Argentina al sector productor de servicios públicos no transables vía las características de las privatizaciones, y al sector financiero, el sector automotriz fue el único que conservó, adaptado a los tiempos, el enfoque general del proyecto integrador inicial.

En otros términos, el MERCOSUR en general es hoy mucho menos que lo que pudo haber sido y ello es así muy particularmente para Argentina.

- v. *Riesgo de dilución e irrelevancia*: Las razones de una evolución futura que desdibuje el acuerdo regional son varias. Algunas son internas, otras externas, pero en todo caso el rol de Argentina será en la evolución futura absolutamente determinante.

Si por razones de orden «interno» Argentina decidiera continuar, por acción o por omisión, con la tendencia a reprimarizar su estructura productiva, la justificación del MERCOSUR tiende a desaparecer.

Las razones para mantener en el MERCOSUR aranceles algo más altos y diferenciados por valor agregado (al estilo de los definidos en 1995 en Ouro Preto, de 0 a 20% en 11 escalones) sólo se justifica si el país ha de seguir una política de estímulo al valor agregado, al eslabonamiento productivo, al desarrollo del sector productor de bienes industriales y de servicios transables, a una estructura ocupacional diversa y más densa en cantidad y calidad de puestos de trabajo. De lo contrario, para una especialización concentrada en el agro, la pesca y la agroindustria o, más genéricamente, la

---

<sup>3</sup> Hay quienes, con razón, señalan algunos problemas en la integración de este sector como pueden ser inversiones excesivas ligadas a subsidios redundantes o a algunas otras cuestiones. Entre éstas, la extranjerización de los proveedores o la forma de integración de las cadenas productivas, si bien los mismos no tienen, necesariamente, que ser vistos como negativos en el marco del proceso de globalización. Muchas de estas apreciaciones son válidas desde la economía normativa pero lo son menos en términos de economía positiva donde los *policy makers* se mueven en torno a puntos «sub-óptimos» y, por ende, a comparaciones relativas. En estos términos es tan diferente y comparativamente positivo lo ocurrido con el sector automotriz respecto de otros donde se abandonaron las visiones sectoriales (ej.: industrias de la alimentación o la textil entre los sectores a modernizar o la industria aeronáutica y de nuevos materiales o la biotecnología entre aquellos que se podían desarrollar en conjunto) que sigue siendo un ejemplo «sobreviviente» de una metodología integradora diferente.

industria ligada a la alimentación, no hace falta mantener protecciones arancelarias mayores que en definitiva encarecen el costo del capital o el de consumos finales.

En esta eventualidad es claro que Brasil, cuya decisión de llevar adelante un modelo de integración y diversificación productiva está tomada, no podría acordar aranceles MERCOSUR mucho más bajos y el proyecto retrocedería en el mejor de los casos hacia una zona de libre comercio<sup>4</sup>.

Inevitablemente ligado a lo anterior están las razones externas, conectadas con la negociación en la Organización Mundial de Comercio y a las de la Zona de Libre Comercio de las Américas, eventualmente al 4 +1 y a la negociación con la Unión Europea. De estas negociaciones surgirán señales vitales para la asignación privada de recursos de inversión y, por ende, para la definición de mediano y largo plazo de la estructura ocupacional.

El papel del MERCOSUR en estas negociaciones es central y sobre todo determinante en las negociaciones bi-regionales. Sin embargo, ese papel está condicionado al grado de acuerdo entre los dos socios mayores sobre el tipo de estructura productiva, comercial, tecnológica y ocupacional que se plantean como proyecto. Una Argentina desinteresada del desarrollo de valor, de la incorporación de tecnologías en otras áreas que no sea la agro y agro alimentaria, de la diversificación productiva-ocupacional impediría formular posiciones conjuntas en estas negociaciones.

Por otro lado, si por un momento y a los fines analíticos se imagina que Brasil no rechaza este tipo de posicionamiento argentino, sea éste resultante de una decisión explícita o por efecto implícito de sus políticas, la resultante sería la misma, diluir y tornar irrelevante al MERCOSUR. Su efecto se perdería en el marco de formas asociativas más amplias.

## II. EL PRESENTE

El estado actual puede resumirse en:

- una marcada diferencia en la política cambiaria de Argentina y el resto de sus socios. Esta diferencia podría ser sostenible en la medida en que la situación de endeudamiento externo y la situación fiscal fuera «normal» y similar entre los países miembros. Sin embargo, situaciones de desequilibrio fiscal y de alto endeudamiento externo con políticas cambiarias rígidas en el caso de la con-

---

<sup>4</sup> Si bien el modelo de integración y diversificación productiva en Brasil ha variado respecto del pasado, lo cual *ab initio* no puede ser considerado negativamente, su modelo es mucho más definido que el argentino.

vertibilidad y flexibles en el caso de los otros países, particularmente la otra gran economía de la región, tienen consecuencias ocupacionales, productivas y en definitiva de competitividad no convergentes;

- total falta de instrumentos específicos, sectoriales, que permitan enfrentar estas divergencias macroeconómicas. De hecho la crisis no ha sido más abierta porque se han ido aceptando flexiblemente inorgánicas excepciones arancelarias que le hacen perder al mercado común parte de su consistencia y de su especificidad. La presión de oferta de bienes de valor agregado que pone Brasil no es hoy demasiado diferente de la que resulta del resto del mundo. De hecho el único medio que Argentina ha encontrado de reducir su desajuste externo es la tradicional vía recesiva que expande —poco— las exportaciones (baja elasticidad) y reduce —fuertemente— las importaciones (alta elasticidad ingreso);
- un comercio intra zona que al dejar de expandirse y diversificarse (1999 fue el primer año de caída) ya no alcanza por sí solo para mantener la ilusión de un proceso que avanza;
- una tendencia a pedirle al MERCOSUR la solución de problemas que escapan a su esfera ya que están ligados a aspectos de política económica que van más allá de lo que el mercado común puede proveer. Ningún proceso integrador puede por sí solo corregir defectos de política económica internos, ya sea por sus implicancias comerciales/productivas como por sus resultados de orden fiscal, ocupación, distribución del ingreso, etcétera.
- la creciente percepción de que en su estado actual el MERCOSUR es instrumentalmente pobre y que hay que definir formas más avanzadas y complejas de relacionamiento.

Salvo el último de los puntos, que en definitiva hace a una mejor percepción de la realidad, los otros son reflejo de una situación compleja.

En todo caso cabe recordar que la evolución del proyecto no se hace en un marco políticamente «neutro». Hay fuerzas e intereses que desde el principio mismo han manifestado su oposición.

Del lado argentino hay percepciones que comprenden la importancia estratégica del MERCOSUR y su efecto viabilizador de un proyecto nacional y regional. Sencillamente dicho, se comprende pero no agrada porque hay sectores, intereses, que prefieren correr detrás de la elusiva ficción /ilusión de los años treinta, de un país «europeo» que se propone ser socio de los «ricos». Ahora de los Estados Unidos, antes de Gran Bretaña. El conservadurismo lleva a buscar una integración mundo «subordinada». El error radica en que nadie es «socio» de los ricos por el solo hecho de ser sumiso. Los valores occidentales y hasta la propia economía de mercado son mejor servidos por países y regiones exitosas, abiertas, competitivas,

con sentido de su propia identidad. Y MERCOSUR sirve precisamente a esos fines.

Del lado brasileño porque desde ciertas posiciones ideológicas se ve al MERCOSUR como una traba para un modelo «imperial», dominante, en términos más modernos: desarrollista y autárquico. En esta concepción los socios menores retrasan, obstaculizan, exigen. Se evalúa mal el impacto del no-proyecto, según creo por dos razones. Una estrictamente económica, que es la importancia en los procesos de desarrollo de la disponibilidad de recursos humanos calificados, de la masa crítica de conocimientos, de la expansión del mercado interno en el 30% de las sinergias culturales y del efecto disciplinador de acuerdos externos. La otra política, cual es el impacto interno sobre un Brasil rodeado de países subordinados a un tercero.

Si estas dos fuerzas minoritarias no han podido hasta ahora impedir el desarrollo del proceso integrador, han ayudado a crear la *brecha de potencialidad* que antes se señaló. Están por otra parte siempre atentos y presentes para interpretar circunstancias conflictivas como indicador de lo válido de sus posturas.

Si estas dos corrientes existieron desde 1986, una nueva igualmente conflictiva ha surgido más recientemente, desde 1995. Asombrosamente desde una posición absolutamente pro-MERCOSUR. Es la que afirma, en Argentina, Uruguay o Paraguay por un lado o en Brasil por el otro, el principio de la «primacía brasileña» en el proceso integrador. Esta primacía de conducción tendría como contrapartida la obligación de Brasil de hacer más concesiones que los otros para asegurar la marcha del proceso.

No por bien intencionada esta visión parece menos dañina. No hay integración si al menos no hay dos partes, dos países y en este caso por su peso específico económico y político no son otros que los que iniciaron este proceso: Argentina y Brasil<sup>5</sup>. Si hay primacía no hay integración. No hay un eje de una sola rueda.

Del lado argentino y de los países menores esta posición parece ser cómoda porque requiere conducción a cambio de concesiones a Brasil. Quizás esta especie de «provincialización» sea cómoda y hasta realizable si del lado brasileño hubiera disposición a aceptarla. Lo que es claro es que ciertamente nada tiene que ver con un proceso de integración económica profundo, consensuado y equilibrado que es ajeno a las concesiones menores derivadas de hechos circunstanciales.

---

<sup>5</sup> A lo largo del trabajo se ha hecho referencia varias veces a Argentina-Brasil-MERCOSUR o al rol especial de Argentina y Brasil. Ello tiende a reflejar dos hechos como son el papel de «core» que le corresponde a los dos países y el hecho formal, pero no menor, que el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988 y el Acuerdo de Complementación Económica N° 14 (de la ALADI) son instrumentos jurídicos bilaterales que siguen vigentes.

### III. EL FUTURO

#### III.1. *Enfoques alternativos*

La mayoría de los sectores dirigentes, partidos políticos, empresarios, sindicatos, intelectuales, comprende que es necesario salir del *statu quo*, reflejo de una parálisis que lleva ya varios años. Para ello ofrecen, partiendo de concepciones diversas, tres enfoques alternativos:

- i. el enfoque de carácter político,
- ii. el de carácter jurídico y
- iii. el de carácter comercial.

Cada uno de ellos merece un análisis:

i. Está claro que sin un contenido político de tipo estratégico el proyecto regional no avanzará. Sin embargo *la sola definición o expresión política de voluntad, sin otros contenidos concretos, no servirá de nada*. Los elementos cotidianos de orden económico y comercial, con conflictos de intereses concretos convenientemente sobredimensionados en la prensa, terminan por contradecir los grandes discursos y/o intenciones políticas.

Los reiterados discursos anunciando el ingreso inminente de Chile, sirven de ejemplo reciente a las limitaciones que tiene el enfoque político. Las más altas autoridades anuncian su voluntad política. La realidad económica-comercial de Chile, con su correlato en sus balances políticos internos, ha ido en otro sentido contradiciendo las voluntades presidenciales.

Colocar todo el peso en las voluntades políticas tiene sus costos. Retomando el ejemplo anterior debe computarse el costo en términos de «prestigio» y credibilidad internacional que ha tenido el comentario de que Chile había decidido cambiar su posición de ingreso inminente al MERCOSUR por una negociación con EEUU ampliable al NAFTA (Chile ya tiene acuerdos con México y Canadá). La credibilidad tiene un valor superior y ponerla en riesgo tiene consecuentemente un costo. Igualmente peligroso es dejar instalar la idea de que es posible ser un *free rider*.

ii. Si el enfoque político por sí solo no alcanza siendo una condición necesaria pero no suficiente, el enfoque jurídico puede ser lisa y llanamente contraproducente.

Hay una corriente de pensamiento que parece creer que fijando normas y estableciendo órganos supranacionales de solución de controversias es posible resolver los problemas sobre la base de la «letra» de los acuerdos.

Se podría dejar de lado el hecho de que la letra suele ser menos fácilmente discernible de lo que se supone, lo que a veces se llama «ambigüedad constructiva» y por ende las interpretaciones suelen, en definitiva, abrir nuevos campos de discusión. Sin embargo aún donde la letra es clara la experiencia internacional muestra que no hay forma de hacer aplicar las reglas básicamente en dos situaciones:

- a) Cuando la decisión implica condenar a una de las partes obligándola a modificar políticas o conductas cuya existencia es considerada —con razón o sin ella— vital para los intereses (legítimos o ilegítimos pero con poder) de esa parte. Casos irresueltos entre países desarrollados, presentados a solución en la esfera la Organización Mundial de Comercio, como son los de la Unión Europea contra los EEUU por los subsidios a las exportaciones de grandes corporaciones, o de los EEUU contra la Unión Europea por el uso de hormonas en la cría de ganado, son ejemplos claros.
- b) Cuando la parte «ganadora» no tiene posibilidad de hacer cambiar de posición a la otra o en su defecto aplicar la retaliación a la que tiene derecho sin hacer aún más daño a sus propios intereses. El caso de Ecuador contra la Unión Europea por las bananas o el de Canadá contra Brasil por la industria aeronáutica, muestran a las claras los límites del enfoque juricista.

La afirmación jurídica del proceso integrador no puede ser dejada de lado. En ella habrá que ir avanzando progresiva y cuidadosamente, pero aceptando que no puede ser sino la resultante de una fuerte decisión política combinada con un aún más fuerte desarrollo de los intereses económicos/comerciales que están detrás de la integración. Instituciones regionales rígidas con instituciones débiles y cambiantes a nivel interno sería una combinación no sustentable.

iii. Queda el enfoque económico comercial. Sin duda sus impactos reales son de tal peso que generan fuerzas pro-integración muy marcadas. Sin embargo, cuando la expansión comercial se asienta solamente en una rebaja o eliminación de aranceles intra socios aparece una multiplicación de conflictos. En última instancia ellos tienden a fragilizar el proceso integrador.

Las razones para los conflictos pueden derivar de factores múltiples que juegan aisladamente o en forma concurrente. Baste citar como ejemplos la existencia de fases asincrónicas del ciclo económico interno, *inputs* exógenos de impacto diferenciado, condiciones estructurales distintas en lo regional o sectorial, etcétera.

Por otro lado, la expansión comercial por su magnitud puede alcanzar para aplanar los conflictos por algún tiempo pero no todo el tiempo. Esta

es la propia experiencia del MERCOSUR donde una vez levantada, a partir de 1986, la *represión comercial* se produce una fuerte expansión del comercio, una solidificación de los intereses comerciales, etc., que permitieron absorber buena parte de los conflictos. Sin embargo en fases más «adultas» —léase fases más avanzadas— del proceso integrador la sola liberalización comercial intra socios no alcanza. Se produce una multiplicación y repetición de conflictos comerciales frente a los cuales no hay instrumentos de política económica que permitan su superación.

*Difícilmente pueda concebirse un proyecto de integración profunda donde el único instrumento operativo sea la liberalización total entre las partes (arancel cero) y un arancel externo común (con numerosas excepciones e inestable).*

*La lógica conclusión de lo dicho sobre estos tres enfoques es —partiendo de la base de que la voluntad política existe— colocar el centro del desafío en la definición de criterios e instrumentos económico-comerciales comunes. El avance en materia jurídica es además, como se señaló, un componente importante pero no central en la etapa inmediata.*

### III.2. *Criterios e instrumentos*

La instrumentación de políticas comunes requiere necesariamente el compartir ciertos criterios básicos, que permitan precisamente el diseño de esos instrumentos. Como mínimo deben pautar un proceso de convergencia instrumental allí donde hay diferencias de políticas macro y sectoriales. Como máximo, deben apuntar a la existencia de instrumentos únicos, comunes.

En materia de criterios hay tres cuestiones que parecen ser centrales:

- a) el desarrollo de una visión, si no única al menos convergente, sobre el *proyecto estratégico para la región* y para cada uno de sus miembros. Sin proyecto-región y proyectos-país compatibles el MERCOSUR seguirá en el mejor de los casos largamente por debajo del potencial que el mismo tiene;
- b) una evolución similar en cuanto hace a la lectura e *interpretación del contexto internacional*, de los comportamientos de los actores centrales y la naturaleza y evolución de los temas salientes, y
- c) otro tanto en cuanto se refiere al esquema, implícito o explícito, de *razonamiento económico básico* y el tipo de interrelación existente entre variables y procesos.

Lo señalado en el punto a) es fundamental. No hace falta tener una visión única, como sería por ejemplo el volver a fijarse los objetivos comunes de 1986, esto es, un desarrollo industrial y de servicios que implique

incorporación de valor agregado, integración de las cadenas de valor, búsqueda de una mayor productividad y competitividad para insertarse en los mercados internacionales, uso pleno de la masa crítica que ofrece el mercado interno regional, desarrollo científico tecnológico compartido. Esto sería ideal pero no es la única salida posible.

Lo que sí se requiere es una idea de cuáles son los roles centrales de cada parte en la integración. Sólo ello permitiría discutir y acordar políticas de aranceles externos o mecanismos internos de administración de impactos sectoriales y/o regionales. Si esa idea existe, aun circunstancias de políticas macro muy diferentes pueden ser administradas. Sin ello esas «circunstancias» se convierten en fuente de conflicto no sólo puntual sino de modelos de país, no compatibles con el proyecto MERCOSUR.

La cuestión planteada en b) es igualmente relevante. En la medida en que MERCOSUR es un instrumento no de aislamiento sino de inserción en la economía internacional, la ya conocida idea de «regionalismo abierto», su posicionamiento y comprensión común frente a lo que ocurre en el escenario internacional es central. Hay instancias como las negociaciones comerciales de la Organización Mundial de Comercio, donde se juegan piezas centrales de las políticas económicas para el mediano plazo.

Algunos ejemplos: ¿Ven las partes que exista en el actual sistema surgido de la Ronda Uruguay un «déficit de desarrollo»? ¿hay alguna relación entre los acuerdos de propiedad intelectual y las políticas de competencia?, ¿el tema de regulación de la inversión es sólo un tema de interés de los inversores y del mundo desarrollado o hay también razones para una negociación de estos temas de parte de los países en desarrollo y del interés de los consumidores?, ¿cuál es el tipo de relación que debe establecerse entre los convenios de Diversidad Biológica y los acuerdos de Propiedad Intelectual (TRIPS)?, ¿hay o no que defender cuestiones tales como los conocimientos tradicionales?, ¿hay que intentar renegociar los acuerdos de inversión con efecto sobre el comercio (TRIMS)?, ¿cuál es la política a tomar frente al tratamiento de las cuestiones de trazabilidad y etiquetado de los Organismos Genéticamente Modificados?, ¿cuáles son los estándares técnicos, sanitarios y fito-sanitarios que nos proponemos defender?

¿Hay posición común ante los intentos de incorporar estándares laborales o medioambientales?, ¿hasta dónde concesiones en materia agrícola justifican concesiones en áreas de «nuevos» temas?

La respuesta que se dé a estos interrogantes o alternativas, tomados sólo como ejemplos sacados de la realidad, condicionan de manera central las políticas productivas y de inversión en el mediano plazo. Si las respuestas de los miembros no son no ya únicas pero al menos convergentes en cuanto a la *direccionalidad* y a los *tiempos*, a lo que es negociable y a lo que no lo es, al papel de los diferentes actores y por ende a la forma de generar coaliciones mayoritarias en torno a nuestros intereses, entonces se desaprovecharía el efecto MERCOSUR en la escena internacional.

Queda el último de los puntos, el planteado en c), no menos difícil y controversial, estricta y directamente económico. Una vez más algunos ejemplos: ¿importa o es irrelevante —como se ha dicho en los últimos años— el déficit comercial o en última instancia en cuenta corriente del balance de pagos?, ¿debe o no un país tomar provisiones ante circunstancias de alta liquidez en los mercados internacionales de crédito?, ¿está o no la variable política fiscal totalmente condicionada a la deuda externa?, ¿hay o no ventajas de unificación monetaria extra regionales?, ¿hay un solo modelo viable de política cambiaria?, ¿qué tipo de rebajas impositivas son generadoras de déficit y cuáles son agentes del crecimiento? Una vez más sería poco realista una respuesta única a cada una de estas cuestiones. Pero también una vez más cabe señalar que respuestas claramente «opuestas» son incompatibles con un proceso integrador que extraiga plenamente las ventajas de la integración.

Bajo el supuesto de que en estas cuestiones haya convergencias de dirección y de tiempos, entonces se puede volver a pensar en la formulación de tres clases de políticas:

- las generales de orden macroeconómico;
- las sectoriales/regionales específicas;
- las de integración física.

En materia de políticas macro ha habido algunos avances pero ciertamente los aspectos retóricos superan a las cuestiones efectivas. En todo caso retomando el artículo que escribiéramos en forma conjunta con F. Giambiagi (1998)<sup>6</sup> parece esencial fijar e intentar cumplir metas de convergencia en cuanto a la relación déficit fiscal/PBI, a la tasa de inflación, a la deuda respecto al PBI y a la colocación de deuda interna<sup>7</sup>.

Si la convergencia se puede lograr en forma más o menos rápida ello contribuye a hacer sostenible la existencia de, por ejemplo, políticas cambiarias diferentes. Si la convergencia no es alcanzable más o menos rápidamente, la coordinación y cooperación macro debe extenderse a otros campos.

En materia de políticas sectoriales específicas más que entrar en una dis-

---

<sup>6</sup> «Hacia la creación de una moneda común. Una propuesta de convergencia coordinada de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR». Publicado en Argentina en *Archivos del Presente* y en Brasil en *Revista del Banco de Desenvolvimento Econômico y Social* (BNDES), febrero de 1998.

<sup>7</sup> En diciembre del año 2000 en Florianópolis se firmó la declaración presidencial sobre metas y mecanismos de convergencia macro habiéndose fijado: 3% del PBI de déficit fiscal definido como necesidades de financiamiento (con período de transición al 3,5% del PBI); 40% a partir del 2010 para la relación deuda neta del sector público (deducidas las reservas internacionales)/ PBI (con mecanismos de convergencia) y 5% de tasa de inflación para 2002-2005 y 4% a partir de 2006 para un «núcleo inflacionario» a ser definido. Las diferencias macro y en el trasfondo las diferencias de proyecto y de visión económica hacen correr el riesgo de que ello quede en una mera declaración de intención.

cusión de detalle de dichos instrumentos lo que acá cabe nuevamente destacar es que el arancel interno cero y el arancel externo común tienen que ser vistos sólo como una parte, no como el todo, de la política de integración. Ello no quita que la clarificación, reordenamiento y ratificación de aranceles es esencial ya que hace a las señales de mediano plazo y por ende a la capacidad de atraer inversiones.

Cada vez que desde Argentina, por ejemplo, se pone en duda la existencia de un arancel interno cero se está diciendo a los inversores que el mercado común no existe o que al menos tendrán que enfrentar la incertidumbre de ver levantarse barreras internas. La conclusión lógica va en el sentido de expulsar a los inversores hacia el mercado brasilero dada la mayor magnitud de este mercado.

Cada vez que por razones de corto plazo, muchas veces fiscales o para corregir desfasajes cambiarios, se mueven aranceles externos, el mensaje es igualmente favorable al país más grande y al país más estable en su visión del relacionamiento externo. La certidumbre vale más para el inversor que la naturaleza de muchas medidas internas de política económica. El sudeste asiático y China son ejemplos claros en la materia. La certidumbre vale más que los planteos ideológicos cuando de asignar inversiones se trata.

A los aranceles hay que acompañarlos de políticas específicas destinadas a lograr el desarrollo a lo largo de toda la cadena de valor por sectores, definiendo dichas cadenas no en términos de integración nacional sino en el ámbito de región. De esta definición derivan luego instrumentos crediticios, tecnológicos o fiscales tendentes a asegurar la participación de más de un país en la formación de dichas cadenas y, por ende, asegurar la expansión del comercio en términos intra sectoriales. Vale la pena recordar que el grueso de la expansión internacional del comercio de las últimas tres décadas se ha dado precisamente a nivel *intra* sectorial y no *inter* sectorial.

Obviamente estos desarrollos conjuntos implican políticas tecnológicas acordadas, programas de estandarización y normas técnicas comunes, políticas de la competencia comunes, estímulos a la creación de empresas conjuntas, etcétera.

Queda por último la variable integración física. Su importancia es enorme dada la incomunicación previa y por el hecho de ser ésta una de las áreas relevantes para la facilitación de comercio (transporte) y, aunque es menos evidente, como un fundamental *reservoir* de ganancia potencial de productividad y competitividad (energía, comunicaciones y nuevamente transporte).

#### IV. SÍNTEISIS

El MERCOSUR despierta dos clases de reacciones. Por un lado, la de quienes creemos que es un fenomenal instrumento:

- de disciplinamiento interno;
- de creación de condiciones de escala para alcanzar productividad y competitividad compatibles con las vigentes en los mercados mundiales;
- de generar masa crítica de mercado interno para atraer inversiones;
- de captar atención internacional positiva por parte de los decisores de inversión;
- de fortalecer la capacidad de negociación en la escena internacional.

Por otro lado, la de quienes descreen del proyecto desde una óptica ideológica y/o desde una visión de inviabilidad técnica. Al primer tipo de descreimiento, en regímenes democráticos se lo resuelve de una sola manera legítima cual es concitando un apoyo mayoritario, respetuoso de los disensos, pero suficientemente activo como para evitar que sectores minoritarios bloqueen el proyecto.

Al segundo tipo de descreimiento, el de la razonabilidad y viabilidad técnica del proyecto quizás valga enfrentarlo al hecho que hoy, 16 años después de su lanzamiento, seguimos discutiendo sobre algo que desde una perspectiva teórica no podría, técnicamente, haber existido nunca. Esta visión no era caprichosa, baste recordar tres cuestiones centrales que parecían avalar la idea de la imposibilidad de existencia:

- 1986 era el año de la multilateralidad o del regionalismo amplio, no el de acuerdos sub-regionales y menos aun del «tipo» mercado común. Ese año se lanzó la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales GATT/OMC y se llevó a cabo la Ronda Regional de la ALADI tendente a su revitalización. Acuerdos regionales de tercera generación como ha sido posteriormente calificado el acuerdo Argentina-Brasil/MERCOSUR, o las meras zonas de libre comercio, sólo se pusieron de moda a partir de la legitimación técnica y política que surge más tarde del acuerdo entre EEUU y Canadá (negociado y aprobado entre 1987 y 1988). Hizo falta que la Ronda Uruguay se estancara para que EEUU reviera su posición y «legitimara» acuerdos bilaterales o regionales.
- la teoría de la integración hace expresa referencia a la importancia de la «complementariedad» productiva de quienes se integran. Esta complementariedad no existía, peor aún, ambas economías eran claramente competitivas no ya a lo largo de todo el espectro productivo dado el proceso de desindustrialización argentino (1976-82) pero sí en porciones importantes del mismo;
- la teoría establece asimismo la existencia de fuertes corrientes comerciales «previas» al proceso formal de integración. Tal como se señaló antes esta condición no era cumplida al iniciarse el proceso. La irrelevancia comercial mutua era la norma.

En otros términos, quienes descreían de la viabilidad política y técnica tenían fuertes razones para dudar. Quienes creíamos que las condiciones

anteriores, políticas y económicas, podían ser condiciones de «óptimo» pero que no eran condiciones «necesarias» al iniciarse el proceso teníamos en todo caso que correr el riesgo de demostrar su viabilidad fáctica. Los hechos están a la vista:

- Hoy hay legitimación política y técnica a este tipo de acuerdos como compatibles e incluso instrumentales al proceso de apertura de las economías y su progresiva integración al comercio internacional.
- Hoy se ha desarrollado una marcada interdependencia económico-comercial.
- Hoy el comercio ha avanzado más, precisamente, en las áreas intra sectoriales, intra industriales, donde se mantuvieron las políticas de desarrollo conjunto (caso automotriz) mostrando que la idea de la complementariedad planteada a niveles agregados no constituye un requisito. Al revés, puede constituir una manera de quitarle potencialidad a los procesos de integración.

Si la experiencia pasada sirve de algo, estos hechos deberían obligar a una reflexión y reevaluación del enfoque escéptico. Si yendo «contracorriente» y en medio de errores metodológicos importantes a partir de inicios de los noventa se pudo alcanzar la realidad actual, es legítimo preguntarse cuánto más puede hacerse si la metodología, los criterios y razonamientos que sustentan un proceso de generación de interdependencia se adecuan a la idea original de una integración profunda.

Hay en síntesis, desde mi punto de vista:

- la necesidad de un diagnóstico adecuado acerca de la forma en que el proceso ha evolucionado y de su potencialidad;
- la necesidad de convergencias conceptuales en lo que hace al contexto internacional y a los modelos económicos implícitos o explícitos de razonamiento;
- la necesidad de visiones convergentes y compatibles en cuanto al proyecto-región y a los proyecto-país.

Quien no sabe donde va nunca encuentra el camino. Si acordamos en el *deber ser* vamos a encontrar el *cómo* para modificar el *ser*, para pasar de lo normativo a lo positivo.

El sentido de este trabajo ha sido precisamente intentar rescatar o valorizar elementos, razones, que ayuden a cubrir estas necesidades.

Ésta es la base para definir las cuestiones de política, de política económica, de política comercial internacional y los instrumentos específicos para impulsar el proyecto hacia adentro y para enmarcarlo y orientarlo en su proyección internacional como una «alianza abierta» no excluyente ni

exclusiva (negociaciones OMC, ALCA, 4+1 con EEUU y MERCOSUR-Europa).

El cambio «cultural», complementario del político, económico y comercial, se ha dado con fuerza y la opinión pública sigue mayoritariamente identificando el proyecto como un factor positivo. En otros términos el MERCOSUR cuenta con legitimidad social. En un mundo de sociedades no sólo formalmente democráticas sino también más genuinamente abiertas a la sociedad civil y participativas éste es un activo altamente valorable.

El futuro del MERCOSUR no está escrito. Su futuro está abierto a la combinación de coraje y prudencia que tengamos para hacerlo.

Coraje para eludir el terreno de los lugares comunes, de la simple acumulación de hechos sin un intento de profundizar su significado y para recordar la propia experiencia del proyecto, aunque ella contradiga el saber establecido.

Prudencia para no ignorar la magnitud de los desafíos, de los obstáculos y, por ende, para no alejarse del mundo de la realidad.