

Reproducido en www.relats.org

DOS ARTICULOS SOBRE EL MERCOSUR 2021

Felix Peña

Especialista en relaciones económicas internacionales, derecho del comercio internacional e integración económica. Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales y del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Internacionales de la UNTREF, agosto 2021

<http://www.felixpena.com.ar>

I.ALGUNAS IDEAS PARA SACAR AL MERCOSUR DEL ESTANCAMIENTO

Se requiere capacidad de imaginación y arquitectura jurídica, pero también de liderazgo como el que caracterizó tanto el momento fundacional del Mercosur, como su precedente que fue el que protagonizaron Alfonsín y Sarney. El Mercosur estaría estancado.

Es una apreciación que por momentos se vendría instalando en sus países miembros, tanto en sectores gubernamentales, como en los empresariales y, también, en medios de opinión.

Se reflejaría así la impresión de un proceso carente de dinámica y sin resultados concretos que estén a la altura de las nuevas realidades internacionales. Algo así como que la idea que ha impulsado el Mercosur sería antigua e incluso obsoleta.

Pero, más complicado aún, lo que se está observando pondría en evidencia la ausencia de liderazgos políticos y de relatos colectivos como los que hubo en sus momentos fundacionales.

Quizás ello estaría resaltando la importancia que tiene para la construcción de un espacio de integración entre naciones contiguas, la existencia de un relato atractivo sobre por qué y cómo trabajar juntos. Es un relato que debe asentarse en la permanencia y vigencia de lo acordado en los momentos fundacionales pero, a su vez, en su continua adaptación a lo que se observa en la lectura de nuevos desafíos y realidades.

Dos cuestiones sobresalen en lo que aparentaría nutrir hoy una visión que podríamos denominar pesimista sobre el Mercosur. No son por cierto las únicas. La primera se relaciona con el arancel externo común y la segunda con la denominada “flexibilidad” en el abordaje de negociaciones que incluyan preferencias comerciales con terceros países, especialmente cuando en ellas no participen todos los países miembros. Ambas cuestiones están instaladas en el pacto constitutivo del Mercosur, esto es, el Tratado de Asunción de 1991.

La lectura combinada de sus artículos 1, 2 y 5 avalan tal afirmación. Según lo pactado, el nivel de protección que resulte de la aplicación del arancel externo común debe ser determinado en forma conjunta por los países miembros y

también la agenda de negociaciones comerciales con otros países.

En debates actuales se suele señalar que esta última es la resultante de la Decisión 32/00 del Consejo del Mercosur. Sin embargo, la simple lectura de su artículo 1° permite apreciar que en tal Decisión “se reafirmó” el compromiso de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona, por los cuales se otorgan preferencias arancelarias.

Esto es, que el compromiso ya existía y que proviene del propio Tratado. Y quizás también del hecho que, cuando se negoció el Mercosur ya existiera en algunos de sus países miembros la preocupación por evitar que, al menos uno y quizás también varios, prefirieran negociar un acuerdo de libre comercio con los EEUU, teniendo en cuenta la Iniciativa de las Américas que su gobierno estaba impulsando justo en ese momento.

No era una posibilidad remota teniendo en cuenta lo que ocurrió precisamente con Chile, que en un primer momento se suponía que podría ser miembro del Mercosur y, tras analizar sus realidades políticas, optó por no serlo y concluyó negociando su acuerdo de libre comercio con Washington.

De las dos cuestiones mencionadas, quizás sea la segunda la que más problemas podría plantear. Imaginemos que uno de los países miembros procurara un acuerdo bilateral de libre comercio, por ejemplo con China. Y otro lo hiciera con los EEUU.

Es algo que sería factible si el Mercosur hubiere optado por ser una zona de libre comercio. Pero se optó por una unión aduanera lo que se refleja en los mencionados artículos 1,2 y 5 del Tratado de Asunción.

Eventualmente, con un relato renovado y con imaginación jurídica, sería factible conciliar un escenario de diferentes alianzas comerciales de sus países miembros con países relevantes de la competencia comercial global.

Imaginemos si además agregáramos a la UE y a Rusia. Pero imaginemos que se acentuaran las rivalidades políticas e incluso ideológicas entre los países con los cuales los del Mercosur se asociaran.

Es decir que se diera un escenario en el que los efectos de las fracturas que afectarían al orden internacional, penetraran hondo en la región hoy denominada Mercosur. Salir de un escenario de estancamiento del Mercosur trasciende entonces el plano comercial y regional.

Supone un esfuerzo colectivo de entender desde la región los posibles escenarios futuros de la competencia global, entendida en forma amplia y no limitada sólo a lo económico.

Implica colocar la estrategia de los países que son miembros del Mercosur, en un marco regional más amplio, que incluya a los países de América Latina y del Caribe. Y supone, sobre todo, dejar de lado planteamientos que impliquen empezar de nuevo.

En América Latina hemos caído muchas veces en esa tentación. Supone, por el contrario, interrogarnos sobre los pasos a dar a partir de lo existente, esto es, el Mercosur con sus actuales miembros y el Tratado de Asunción como hito fundacional.

¿Cuánto podemos innovar sin necesidad de abrir una nueva negociación fundacional? Ello requerirá capacidad de imaginación y de arquitectura jurídica, pero también capacidad de liderazgo como el que caracterizó tanto el momento fundacional del Mercosur, como su precedente que fue el que lideraron Alfonsín y Sarney y sus respectivos equipos. Cabe una sola pregunta a responder: ¿estará el horno para bollos?

II.HABRÁ LLEGADO LA HORA DE MODIFICAR EL TRATADO DE ASUNCIÓN?

Treinta años después de la firma del Tratado de Asunción, siguen teniendo vigencia los elementos que hacen a la dimensión existencial del Mercosur. Esto es, el por qué trabajar juntos. No se cuestiona la necesidad de que este grupo de naciones contiguas, que comparten su pertenencia a una región de fuerte potencial y ricas diversidades, trabajen juntas para avanzar en su desarrollo económico y social, fortalecer sus sistemas políticos, y lograr una inserción en el sistema internacional funcional a sus intereses y posibilidades. Las diferencias se observan con respecto a la dimensión metodológica. Esto es, cómo

trabajar juntos, sostiene Félix Peña en su newsletter del mes de agosto.

Son diferencias naturales en todo proceso voluntario de integración entre naciones que son soberanas y que no se plantean el dejar de serlo. El objetivo, por el contrario, es compartir el ejercicio de sus respectivas soberanías sin perder sus individualidades como naciones.

Los problemas no provienen entonces de la necesidad de una adaptación continua de un proceso de integración voluntario entre naciones y de su relato existencial, a los cambios frecuentes de las realidades, tanto en los países participantes como en el entorno regional y global en el que se insertan.

Los verdaderos problemas pueden resultar, por lo contrario, de las deficiencias de los métodos que se emplean para eventualmente re-orientar el recorrido del camino trazado o para revisarlo cuando fuere necesario por el peso de las realidades.

Si un país percibe serias dificultades para introducir modificaciones en la dimensión metodológica y considera que ello puede afectar sus intereses nacionales, tiene siempre la opción existencial de retirarse del respectivo proceso de integración.

Las deficiencias metodológicas pueden ser resueltas con modificaciones a las reglas y disciplinas comunes pactadas, incluyendo si fuere necesario, las del propio pacto constitutivo.

Cobra toda la importancia que tiene en un proceso de integración como el del Mercosur, el buen diagnóstico que se pueda realizar sobre cuáles son sus dificultades prácticas para navegar un mundo en continuo proceso de cambio.

Al firmarse el [Tratado de Asunción](#) el 26 de marzo de 1991 por el que se creó el Mercosur, lo esencial de lo pactado está reflejado en las condiciones para la reciprocidad de las preferencias comerciales que se otorgaron entre sí los países miembros y, en particular, los de las dos principales economías del espacio de integración regional que se creaba.

Se optó en forma explícita por una unión aduanera y no por una zona de libre comercio. Los artículos 1 y 5 del Tratado contienen los principales elementos del pacto entre los países socios. Pero la idea central del alcance de tal pacto, se refleja en el artículo 2 que establece la reciprocidad como compromiso principal ("El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes").

Pero si bien se creó un sistema de preferencias comerciales recíprocas, el Mercosur tiene dimensiones políticas y económicas básicas que son tan o más profundas que las preferencias comerciales. Ellas penetran hondo en la historia de las relaciones entre un grupo de países latinoamericanos, que estuvieron a veces más marcadas por tendencias al conflicto que a la cooperación.

Y sobre todo, implicó afirmar la idea de trabajar juntos para promover una inserción internacional inteligente, efectiva y eficaz de cada uno de los países miembros del Mercosur.

A los treinta años de firmado el Tratado de Asunción, siguen teniendo plena vigencia los elementos que hacen a la dimensión existencial del Mercosur. O sea, al por qué trabajar juntos. No se cuestiona la necesidad de que naciones contiguas que comparten su pertenencia a una región de fuerte potencial y ricas diversidades, trabajen juntas para potenciar su desarrollo económico y social, fortalecer sus sistemas políticos, y lograr una inserción competitiva en el sistema internacional que sea efectivamente funcional a sus intereses y posibilidades.

Las diferencias más notorias se observan entonces en la dimensión metodológica, o sea a cómo trabajar juntos. Por lo demás, suelen ser diferencias naturales en todo proceso voluntario de integración entre naciones soberanas que no se plantean dejar de serlo. El objetivo, por el contrario, es compartir el ejercicio de sus respectivas soberanías sin perder sus individualidades como naciones.

Al crearse instituciones y reglas, ellas implican disciplinas colectivas que son las que permiten llevar adelante la construcción de la integración que se valora. Se sabe por la experiencia internacional que tal construcción puede llevar tiempo, incluso más de lo imaginado. De ahí que pueda ser necesario adaptar los pasos de aproximación a los objetivos concertados. Y el camino hacia las metas perseguidas puede requerir de adaptaciones frecuentes. La

reciente experiencia europea ha sido muy elocuente en tal sentido.

Pero los problemas no provienen entonces de la necesidad de una adaptación continua de un proceso de integración voluntario entre naciones y de su relato, a los cambios frecuentes de las realidades, tanto en los países participantes como en el entorno regional y global en el que se insertan. Los verdaderos problemas suelen resultar, por lo contrario, de las deficiencias de los métodos que se emplean para eventualmente re-orientar el recorrido del camino trazado o para revisarlo cuando fuere necesario por el peso de las realidades.

Tales problemas pueden incluso poner en evidencia defectos de los métodos empleados para concertar decisiones conjuntas o para asegurar su puesta en práctica. O pueden exteriorizar deficiencias en la elaboración de las respectivas posiciones nacionales con respecto a los desafíos que surgen de la evolución de las realidades. También pueden resultar, entre otros factores, de deficiencias de diagnósticos sobre tales realidades, que pueden provenir, sea de los actores gubernamentales o del propio sector empresarial, o de los múltiples y diversos sectores sociales.

Las metodológicas tienen efectos más complejos si es que se traducen en diferencias existenciales. En cierta forma es una de las lecciones que se pueden extraer del Brexit, al menos en la perspectiva de quienes lo impulsaron. Así puede ocurrir, por ejemplo, cuando se considera que hay fallas en el diagnóstico de que es lo que anda mal en un proceso de integración.

Si un país percibe dificultades para introducir modificaciones en la dimensión metodológica y considera que ello puede afectar sus intereses nacionales, tiene siempre la opción existencial de retirarse del respectivo proceso de integración. Es lo que ocurrió en la experiencia del Reino Unido en la UE.

Las deficiencias metodológicas pueden ser resueltas con modificaciones a las reglas y disciplinas comunes pactadas, incluyendo si fuere necesario, las del propio pacto constitutivo.

En la perspectiva de lo antes esbozado, cobra toda la importancia que tiene en un proceso de integración como el del Mercosur, el buen diagnóstico que se pueda realizar sobre cuáles son sus dificultades prácticas para navegar un mundo en continuo proceso de cambio. Es un diagnóstico que requiere tener en cuenta tanto la perspectiva nacional de cada uno de los países que participan del proceso, como la perspectiva común entendida desde el propio proceso de integración, en este caso, desde el Mercosur. Y son diagnósticos en los que se pone en evidencia la intensidad y la calidad de la interacción entre los múltiples actores participantes, incluyendo, en especial, el aporte de los grupos de pensamiento y reflexión orientados a la acción.

Asumiendo que los diagnósticos fueran correctos, no sería por cierto ello suficiente. Lo que realmente se requiere para encarar crisis metodológicas en un proceso de integración, sobre todo si tienen potencial para derivar en crisis existenciales, son mecanismos eficaces de concertación de intereses nacionales en función de los intereses percibidos como comunes. Ello implica, por sobre todos los otros

factores, el liderazgo político en el más alto nivel de los países involucrados, la capacidad de concertación inserta en el principal órgano común del proceso de integración, y, en especial un protagonismo activo de los respectivos múltiples sectores económicos y sociales.

Los momentos críticos de los procesos de integración, tal los casos de las experiencias diferentes de la UE como las del Mercosur, entre otras, ponen de manifiesto que es en la capacidad de concertación que posea efectivamente el principal órgano común y en la calidad del liderazgo político existente en los países miembros, que residen los principales factores de una metodología eficaz de integración, que permita lograr los objetivos procurados y, a la vez, evitar la recurrencia o el éxito de eventuales crisis existenciales.

En la perspectiva de lo antes señalado, resulta oportuno destacar tres cuestiones relevantes para modernizar el Mercosur, y restablecer un grado aceptable de su credibilidad y de su eficacia. Son en las realidades, cuestiones directamente dependientes de factores humanos.

Una primera cuestión se refiere a las metodologías de apertura de los respectivos mercados con su incidencia en las negociaciones comerciales internacionales. La segunda se refiere a la metodología institucional -incluyendo la capacidad para ejercer la necesaria función de concertación de los intereses nacionales- que se aplica para la adopción de decisiones conjuntas, que también inciden en el desarrollo de la agenda de negociaciones

comerciales con otros países. Y la tercera se refiere a la metodología que se emplea para asegurar que el proceso de integración esté basado y, por ende, orientado en reglas de juego comunes.

Por cierto que hay otras cuestiones relevantes a abordar. Pero las tres mencionadas son las que, tras casi treinta años de desarrollo del Mercosur, parecería conveniente tener presente, especialmente en las conversaciones al más alto nivel político.