



SIMPOSIUM

Diálogo Sudamericano: Otra integración es posible

EL MERCOSUR: OBSTACULOS y DESAFIOS

José Luis Cancela¹

- En primer lugar, debe destacarse el acierto y oportunidad en la elección del tema para este simposio, en tiempos en los que hay profusión de noticias y declaraciones sobre la conformación de nuevos espacios de integración que persiguen como objetivo, lograr la mayor complementación posible de nuestros países en diferentes sectores: económico-comercial, político, social, cultural y tecnológico
- La evolución de la integración europea en los últimos años ha estado marcada por una fuerte acentuación de lo inter-gubernamental frente a lo supranacional, particularmente a partir de la ampliación a veinticinco miembros, y los recientes acontecimientos vinculados con el rechazo al Tratado constitucional en países claves de la arquitectura europea han planteado interrogantes sobre el futuro de la integración, especialmente respecto a las expectativas de una mayor profundización. Por su parte, la evolución del MERCOSUR a partir de finales de los noventa ha llevado a algunos a considerar opciones que van desde su sustitución por una zona de libre comercio hasta la negociación de acuerdos unilaterales con otros bloques regionales.
- Los elementos señalados anteriormente permiten plantear una discusión interesante sobre la vigencia del concepto de integración y su validez para los países del MERCOSUR como estrategia de crecimiento e inserción internacional. Esto nos permite preguntarnos si el MERCOSUR sigue siendo la mejor alternativa disponible para sus socios. Antes de intentar responder a esta pregunta haremos una breve reseña de las distintas etapas de este proceso de integración que nos ayudara a buscar la respuesta y a identificar los principales obstáculos y desafíos que se plantean al bloque.
- Si bien la ponencia hará referencias permanentes a la evolución del MERCOSUR incursionaremos también en el destaque de parámetros que pueden -y a nuestro entender deben- estar presentes en *todo* intento serio por lograr la integración a nivel latinoamericano.

¹ Embajador Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay

Evolución del MERCOSUR

- Podemos distinguir tres etapas bien diferenciadas en la evolución del MERCOSUR desde su creación en 1991. Una primera etapa que va desde la firma del Tratado de Asunción hasta 1998-1999 durante la cual fue posible asistir a un notorio -para algunos explosivo- crecimiento del comercio entre los Estados Partes. El intercambio comercial aumentó hasta 6 veces en esos años. Paralelamente, y en esos primeros años, se produjo la definición de la estructura jurídico-institucional del bloque con 3 órganos de decisión bien definidos: el Consejo del Mercado Común (CMC); el Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM); dos de carácter consultivo: el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y uno de apoyo administrativo, la Secretaría Administrativa, que más tarde veremos cómo ha evolucionado (De SAM a Secretaría Técnica).
- Esta estructura de órganos decisorios con órganos dependientes (los subgrupos de trabajo -SGTs- del GMC y los comités técnicos -CTs- de la CCM) fue prevista en el Protocolo de Ouro Preto que junto con el Tratado de Asunción son los dos grandes instrumentos fundacionales del MERCOSUR. Años más tarde -en 2002- se negociaría el Protocolo de Olivos que regula el sistema de solución de controversias y crea el Tribunal Permanente de Revisión, sustituyendo al Protocolo de Brasilia.
- Esta primera etapa -entonces- está pautada por la definición de lo institucional y el auge comercial intra - bloque con la vigencia del Arancel Externo Común (AEC) desde 1995. Con respecto a este tema - del AEC- veremos como se trabaja en la actualidad en el principal reto del MERCOSUR y Prioridad 1 de la PPTU que es la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común.
- Ésta muy auspiciosa primera etapa, fue seguida de la que podríamos llamar "de la turbulencia subregional" porque en 1999, Brasil devaluó su moneda, el Real, con los efectos lógicos que ello tuvo en el comercio intrazona y en la competitividad de sus vecinos. Poco más de un año pasó para que la crisis político-institucional se instalara en Argentina y la grave crisis financiera que siguió inmediatamente. Apenas un año más tarde sería Uruguay el que soportaría una profunda crisis de su sistema financiero y la devaluación de su moneda.
- En esta segunda etapa, parecieron perderse las referencias para poder recomponer una situación que al demostrar ser insostenible en lo nacional tenía su réplica lógica en el bloque. La alteración brusca de las condiciones de crédito y la liquidación de empresas tuvo un impacto claramente negativo en el ritmo del comercio intra-bloque.
- Desde finales de 2003, cuando se aprueba el Programa de Trabajo 2004-2006, comenzaría la etapa actual del MERCOSUR en la que si bien no puede hablarse de "relanzamiento" -esos son términos que es preferible evitarlos- se aprueban una serie de pautas y líneas de acción que -de concretarse- permitirían reconducir el proceso para afirmarlo.
- Es en esta tercera etapa -setiembre del 2003- que se crea la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Este órgano tiene como función

principal la representación del MERCOSUR y se integra con un Representante Permanente de cada Estado Parte (coincide con los Representantes ante ALADI, lo que facilita la coordinación entre ambos procesos de integración), y un Presidente cuya designación corresponde al Consejo del Mercado Común. Asimismo, la Secretaría Administrativa fue transformada en Secretaría Técnica, incorporándole competencias técnicas que la transforman de soporte administrativo en órgano técnico del proceso.

- Vale la pena mencionar que durante la primera etapa, se concretó la asociación de Chile y Bolivia, y más recientemente, en 2004, se incorporaron en calidad de asociados, Perú, Venezuela, Ecuador y Colombia.
- Iniciamos ahora un proceso muy interesante -desde el punto de vista de la negociación- de ampliación debido a la solicitud de Venezuela para incorporarse como miembro pleno del MERCOSUR.
- Paralelamente, a la afirmación de la identidad comercial del MERCOSUR -que fue su motivo inicial- se originó un proceso de construcción del llamado MERCOSUR Político que tiene hoy como Pilares Fundamentales el Protocolo de Ushuaia y la Declaración Presidencial de Potrero de Funes, de donde surge su "cláusula democrática".
- Como resultado de este proceso político -que ha servido muchas veces para atenuar algunas crisis políticas internas entre los socios- se han creado distintos ámbitos de encuentro y coordinación como el Foro de Consulta y Concertación Política y Reuniones de Ministros de Interior, Altas Autoridades de DD.HH., Ministros de Justicia, Reuniones Especializadas de Defensores Públicos Oficiales, etc. Esto - claro está- complementa el seguimiento de los principales temas de "la agenda política regional y mundial que realizan al más alto nivel los Jefes de Estado cuando se reúnen dos veces al año al concluir cada Presidencia semestral.
- La Nota Distintiva del proceso MERCOSUR -más allá de los altibajos que ha tenido- es la dinámica en el funcionamiento de sus órganos. A las reuniones apuntadas, se pueden sumar Reuniones de Ministros de Educación, de Cultura, de autoridades de Ciencia y Tecnología, de Autoridades Cinematográfica, etc.
- Es un proceso que ha tenido una positiva continuidad y en el que al día de hoy están participando todos los sectores del quehacer nacional de cada Estado. (Ministros de Agricultura, Industria, Energía, Medio Ambiente, Salud, etc., además de las reuniones de esas áreas a nivel técnico). En consecuencia, puede decirse que el posicionamiento o la actitud de todos los sectores por participar en el proceso de integración ha sido favorable, positiva.

¿Sigue siendo valido el MERCOSUR como estrategia de desarrollo?

- Luego de haber repasado rápidamente la evolución del MERCOSUR, haremos algunas consideraciones sobre el origen de este proceso que nos ayudaran a responder la pregunta que nos planteábamos al principio sobre la validez de la estrategia de integración.

- El bloque surge en un contexto de dificultad de sus miembros para diseñar una estrategia consistente de crecimiento sostenido luego de superada la etapa de sustitución de importaciones y de profundización de la globalización junto con el surgimiento del "regionalismo abierto" como estrategia de inserción internacional en los años noventa.
- Tal como lo señalan Chudnovsky y Fanelli, el mundo "post-Bretton Woods" se caracterizó por algunos rasgos que plantearon graves dificultades de adaptación a los países del MERCOSUR:
 - La flotación del tipo de cambio entre las monedas de reserva más importantes.
 - El proteccionismo comercial agrícola y no arancelario.
 - El aumento de los flujos de capital en un contexto de desregulación financiera;
 - Y La aceleración del cambio tecnológico.
- Dadas las dificultades para hallar un modelo de crecimiento sostenido que permitiera aumentar las exportaciones y mejorar la competitividad empresarial en las diversas cadenas productivas, Argentina y Brasil buscaron en la integración, desde mediados de los ochenta, un camino que le permitiera identificar oportunidades de crecimiento económico e integración competitiva en la economía mundial que no estaban disponibles a escala nacional. Asimismo, no debe perderse de vista que la superación de la desconfianza y la tradicional rivalidad entre ambas naciones creó el ambiente adecuado para hacer posible el nacimiento de este proceso de integración.
- También corresponde destacar la existencia de obstáculos estructurales que han conspirado contra una mayor integración de estos países en la economía mundial y que tienen que ver con su ubicación geográfica relativamente aislada y alejada, la condición de América Latina como región relativamente cerrada y de bajo ingreso y el proteccionismo de los países del norte.
- Ninguno de estos factores-la dificultad de hallar un nuevo modelo y los obstáculos estructurales-parece haber desaparecido. La vigencia del MERCOSUR como estrategia válida para asegurar el crecimiento sostenido y la integración competitiva dependerá de que pueda abrir oportunidades de mayor valor agregado que las disponibles bajo otras alternativas. En este sentido y tal como señalan Chudnovsky y Fanelli, el éxito del bloque regional parece estar vinculado a su capacidad para cumplir dos objetivos estratégicos: potenciar la competitividad en un mundo globalizado y acelerar el crecimiento de cada uno de los países que lo componen, objetivos que se resumen en acelerar el incremento de la productividad. Esto supone superar el análisis tradicional sobre creación y desarrollo de comercio e introducir otros efectos críticos para el crecimiento de la productividad: los efectos sobre la escala y la diferenciación de productos, sobre la capacidad de innovación y adopción de nuevas tecnologías, el papel de la geografía, las instituciones, los mercados de capital y la macroeconomía.
- Tal y como señalan los autores citados, "un camino posible para reafirmar la identidad del bloque es acelerar y profundizar la construcción del espacio económico común con el propósito de impulsar el crecimiento de la productividad. Esto implica superar la visión meramente comercial del regionalismo. Implica concebir el regionalismo como vehículo para la explotación de economías de escala, la eliminación de la dualidad (utilización de factores

similares en distintas localizaciones con productividad diferente), la coordinación y la cooperación."

- El MERCOSUR permitió e incremento sustancial del comercio intrazona, la atracción de inversiones extranjeras, aumento la visibilidad de la región en la escena internacional y contribuyo a hacer de la paz y la estabilidad democrática tributos principales de la misma. A pesar de las dificultades existentes, la integración parece seguir siendo la alternativa mas apropiada para la superación de las restricciones impuestas por la economía mundial al crecimiento sostenido de los países y para el logro de una inserción competitiva.

La integralidad del proceso de integración.

- Ingresaríamos ahora a la identificación de los elementos con los que debería contar una propuesta de integración entre países para que resulte exitosa. Se trata de dotar a las iniciativas de integración de tres componentes básicos que -más allá de los resultados o avances específicos que puedan conseguir- brindará un armazón que estructuralmente asegurará una presentación equilibrada de todo proceso.

COMERCIAL POLÍTICO + SOCIAL

- Ya nos referimos a las dos primeras áreas. Faltaría una referencia a la dimensión social de los procesos de integración. De nada sirve lograr mejoras en las balanzas comerciales y avanzar en el fortalecimiento de las instituciones democráticas de nuestros países, si los beneficios de la integración no son advertidos por la sociedad civil y si la sociedad civil no participa en el proceso. Es necesario que exista un sentido de "pertenencia" (ownership) hacia la integración. Le hace bien al proceso de integración articular mecanismos o instancias de participación de la sociedad civil, entendiendo por tal a los empresarios, trabajadores, académicos y ONGs, y no sólo a estas últimas como a veces erróneamente- se apunta.
- El FCES del MERCOSUR es el único órgano no gubernamental del bloque. En él están representados los empresarios y trabajadores de los cuatro países y se manifiestan a través de Recomendaciones. Han sido pocas todavía las Recomendaciones aprobadas como resultado de solicitudes de los órganos decisorios del MERCOSUR.
- Durante la actual Presidencia Pro Tempore uruguaya del MERCOSUR se ha creado la iniciativa SOMOS MERCOSUR que desde la Presidencia de la República (busca implicar a la sociedad civil de una forma más efectiva, contribuyendo así al desarrollo del "MERCOSUR Ciudadano". Mucho nos complace saber que esta iniciativa será continuada durante la Presidencia Pro Tempore Argentina, como era nuestro deseo y que permanezca como una manifestación permanente de esta dimensión social de la integración.
- Esta iniciativa está en línea con la mejora de los mecanismos de participación de la sociedad civil en el MERCOSUR y es el complemento necesario para alejar toda crisis de legitimidad o "estallidos" de la representatividad.

- Otra prioridad trazada para esta Presidencia semestral uruguaya ha sido la mayor celeridad en la incorporación de normas MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos nacionales que estén vinculadas con el tránsito de personas, la Visa MERCOSUR, la Cartilla del Ciudadano, etc. Este déficit de incorporación de normas MERCOSUR, especialmente por los Parlamentos, conspira no sólo contra los operadores económicos sino contra el ciudadano que puede beneficiarse de un trámite más simple en un control migratorio o del hecho de poder revalidar un título académico con mayor facilidad.
- En suma, parece oportuno vincular este aspecto a la creación del Parlamento del MERCOSUR que seguramente tendrá un doble impacto positivo: mejorará el trámite de incorporación de normas y actuará como estímulo para que la ciudadanía participe eligiendo a sus mejores representantes. La creación del Parlamento del MERCOSUR constituye así un elemento central para el contralor democrático del proceso de integración.
- Es por eso que parece necesario insistir en la afirmación de tres pilares que sostengan el edificio de la integración, de los cuales el social nunca debe estar desligado de los otros dos.

Principales obstáculos del proceso de integración.

Existen una serie de elementos que el MERCOSUR deberá superar en el corto y mediano plazo para poder fortalecer el proceso y habilitar la consecución de sus objetivos estratégicos:

- La falta de avances y retrocesos en el perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio y la Unión Aduanera. Se trata de dos aspectos centrales en la construcción de un espacio económico común que permita aprovechar las economías de escala, la especialización, la reasignación de recursos y la integración competitiva de cadenas productivas.
- La falta de una coordinación macroeconómica, La experiencia de fines de los noventa demuestra la necesidad de establecer una coordinación. de políticas macroeconómicas que dote de mayor estabilidad y previsibilidad a la región.
- La debilidad institucional del MERCOSUR. La construcción de un espacio económico común requiere de instituciones eficaces que mejoren las políticas de cooperación y coordinación dentro del bloque.
- Las asimetrías existentes entre sus miembros que impiden el avance del proceso sin compensaciones que ayuden a las economías menores a realizar los ajustes necesarios.
- Por ultimo, debe señalarse la presencia de un fantasma que persigue a la integración latinoamericana desde las épocas de la malograda ALALC y que es la llave de las dificultades enumeradas previamente: la falta de una voluntad política decidida de los Estados para avanzar en el proceso de integración y asumir las decisiones "dolorosas" que toda integración conlleva. La reasignación de recursos y factores supone necesariamente la desaparición o reestructuración de sectores

enteros de las economías nacionales. Las respuestas a dar a estas situaciones se hacen mucho más difíciles en el caso de países como los nuestros que no tienen tesorería ricas que puedan asumir esos costos y generar masivas transferencias de recursos de un país a otro.

La Presidencia Pro-Témpore Uruguay del 2005.

- La Presidencia Pro-Témpore Uruguay se acerca a su fin y merecen destacarse algunos elementos que, con toda probabilidad, quedaran planteados como los resultados mas visibles de la misma:
- La mejora de la circulación de productos intra-zona que tendrá un impulso importante antes de fin de año con la reglamentación de la decisión 54/04 (Eliminación del Doble Cobro y Distribución de la Renta 'Aduanera) lo que consolidará notablemente la construcción de la Unión Aduanera y nos dejará mejor posicionados en las negociaciones con otros bloques o grupos de países.
- Los avances realizados hacia la futura adopción de un Código Aduanero que ofrezca un marco común de referencia.
- El fortalecimiento institucional. La institucionalidad actual del MERCOSUR requiere ajustes que permitan mejorar la eficacia de sus órganos. La creación del Parlamento del MERCOSUR constituirá un avance en el sentido de dotar de mayor contralor democrático al proceso.
- Avances hacia la creación de un anillo energético en la región.
- La reglamentación de los Fondos Estructurales aprobados en junio de este año. Los proyectos que sean elegibles y aprobados para merecer la financiación del FOCEM estarán clasificados dentro de algunos de los programas: convergencia estructural, competitividad y cohesión social. La determinación por corregir las asimetrías pasa también por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos dando mayores facilidades para el acceso a transporte, educación y salud.

El MERCOSUR y su relacionamiento externo.

- El MERCOSUR ha negociado acuerdos con numerosos países y regiones con el objetivo de generar condiciones favorables para una mejor integración en la economía mundial.
- Dentro de este amplio abanico de negociaciones, merecen destacarse por su relevancia e implicancias estratégicas, las que se llevan a cabo con la Unión Europea, ALCA y la OMC.
- En 1995, el MERCOSUR y la UE firmaron un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación cuyo principal objetivo es la preparación de las negociaciones para alcanzar un Acuerdo Interregional de Asociación, por medio del cual deberá establecerse una Zona de Libre Comercio entre los dos bloques. Estas

negociaciones han estado paralizadas como consecuencia de la falta de acuerdo entre las partes en materia de productos agropecuarios que el MERCOSUR exporta a Europa y en lo relativo a la apertura de los mercados de servicios y compras gubernamentales que los países del MERCOSUR están dispuestos a conceder a la UE así como a la cobertura de bienes industriales que estarían comprendidos en la liberalización. Este año, a partir de una reunión ministerial celebrada en Bruselas, se acordó restablecer el calendario de negociaciones. No obstante, no se esperan avances hasta después de la Reunión de Hong-Kong de la OMC, donde se verán las concesiones que están dispuestas a realizar las partes en los distintos sectores y, especialmente, en materia agrícola.

- Las negociaciones del ALCA se encuentran virtualmente paralizadas ya que los países del MERCOSUR no están dispuestos a avanzar sin mayores concesiones en materia de acceso a mercados en el sector agrícola y eliminación de subsidios e incentivos a las exportaciones.
- La próxima Reunión de Hong Kong puede determinar la suerte de la Ronda Doha. Tan es así que en algunos ambientes se habla ya de un posible Hong Kong en breve, si, tal como se prevé no se registraran mayores avances en dicha reunión. Los Cancilleres del MERCOSUR se reunieron recientemente en Montevideo con el fin de intercambiar opiniones sobre la próxima Reunión Ministerial. En general, se manifestó la preocupación existente por las escasas perspectivas de lograr acuerdos en el sector agrícola y se señaló la responsabilidad de los países desarrollados en un eventual fracaso de la Ronda como consecuencia de su falta de flexibilidad para alcanzar consensos. Asimismo, se expresó el apoyo a las aspiraciones de las economías menos desarrolladas y la disposición a contemplar la situación de algunos países en desarrollo que presentan características especiales en materia agrícola.
- Los tres ejercicios mencionados anteriormente se encuentran interrelacionados por lo que aquello que suceda en Hong Kong será decisivo para el desarrollo de las restantes negociaciones.
- Si el MERCOSUR lograra en el futuro concluir acuerdos de libre comercio con los EEUU y la UE, sólo un pequeño porcentaje del comercio del bloque quedaría fuera del ámbito de cobertura de estos acuerdos. Este hecho reafirma lo señalado anteriormente, en el sentido de que la identidad del MERCOSUR no puede consumarse en el logro de la Unión Aduanera, con todo lo importante que resulta hoy concluir esta tarea, sino que debe vincularse con los objetivos estratégicos señalados que apuntan a una aceleración del crecimiento y mejora de la competitividad basados en una mayor productividad.

El MERCOSUR y la Comunidad Sudamericana de Naciones.

- La Comunidad Sudamericana de Naciones se propone potenciar a la región a través de la profundización de la integración de infraestructuras y energética y del análisis de las posibilidades de convergencia entre los distintos procesos de integración existentes.

- Resulta claro, no obstante, que la Comunidad Sudamericana tiene, además de los aspectos comerciales y económicos, una dimensión estratégica y política insoslayable.
- El MERCOSUR y la CAN son los dos actores fundamentales de este proceso. En ocasión de la próxima Cumbre del MERCOSUR a realizarse en el mes de diciembre, se reunirán los países de la Comunidad Sudamericana para definir los temas institucionales que quedaron pendientes de la última reunión de Brasilia. En este sentido, deberán definirse los órganos y marcos dentro de los cuales se canalizará el proceso de convergencia.
- A la luz de su propia experiencia, el MERCOSUR puede aportar a la Comunidad Sudamericana un conjunto de valores vinculados con la afirmación de la democracia como elemento indispensable para la construcción de la integración entre nuestros países, la necesidad de un órgano de solución de controversias permanente e independiente y la definición de una clara personería jurídica internacional. Sin embargo, la realización efectiva de avances en materia de libre comercio y de integración energética y de infraestructuras resulta indispensable para cimentar un proceso estable y duradero.

Conclusiones

- El MERCOSUR sigue siendo una alternativa válida para la inserción internacional de los países del bloque.
- El enfoque comercial del regionalismo debe ser superado y debe incluirse las economías de escala, la eliminación de la dualidad, la coordinación y la cooperación como elementos esenciales para alcanzar un crecimiento acelerado y una potenciación de la competitividad que aseguren una mayor productividad.
- El proceso de integración debe asentarse en tres pilares fundamentales que son el económico-comercial, el político y el social.
- Uno de los mayores obstáculos a la integración es la falta de voluntad política para asumir los costos inevitables que conlleva todo proceso de integración y adoptar las decisiones correspondientes.
- Los avances en materia de infraestructuras y energía son claves para una integración real.
- El perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio y la Unión Aduanera así como la coordinación de políticas macroeconómicas son vitales para el funcionamiento del MERCOSUR.
- Las principales negociaciones externas del MERCOSUR se encuentran paralizadas en función de los resultados de la próxima negociación comercial multilateral.
-
- Los principales aportes que puede hacer el MERCOSUR a la Comunidad Sudamericana radican en su patrimonio de valores, su experiencia en materia de

dinámica de los órganos de la integración y las lecciones derivadas de su propia existencia en materia de integración económica y comercial.

Bibliografía consultada.

- El desafío de integrarse para crecer. Daniel Chudnovsky y José María Fanelli.
- Ed. Siglo XXI de Argentina Editores, diciembre de 2001.
- Cuaderno de Negocios, nros. 49-50, setiembre-diciembre de 2004. Nuevos
- aspectos institucionales del MERCOSUR: la Secretaria del MERCOSUR y el
- Comité de Representantes Permanentes. Jorge Fernández Reyes.
- El MERCOSUR entre el ALCA, la UE y la OMC. Héctor N. Di Biase.

SIMPOSIUM INTERNACIONAL
Diálogo Sudamericano: otra integración es posible
Quito, 21 - 22 de noviembre 2005
Universidad Andina Simón Bolívar