

EL MERCOSUR DIEZ AÑOS DESPUES. ¿PROCESO DE APRENDIZAJE O DÉJÀ VU?*

ROBERTO BOUZAS**

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es una de las experiencias de integración recientes entre países en desarrollo que atrajo más la atención de los especialistas en comercio y política internacional. La dimensión económica y el peso de sus miembros en América del Sur, el crecimiento extraordinariamente rápido del comercio y la inversión intrarregionales, y la acelerada eliminación de aranceles al comercio entre los socios han sido todos atributos con pocos precedentes en experiencias similares entre los países en desarrollo. Este desempeño hizo que hacia mediados de la década de los '90 el Mercosur fuera referido como una experiencia exitosa y dinámica de "regionalismo abierto"¹.

Sin embargo, después de un comienzo promisorio el Mercosur comenzó a enfrentar dificultades crecientes. La agenda de negociaciones entró en una etapa dominada por temas particularmente conflictivos como la remoción de las barreras no fronterizas al comercio, la armonización y/o supervisión de las políticas internas que distorsionan la competencia y la creación de mecanismos efectivos para garantizar la aplicación de las políticas comerciales comunes. En cada una de estas áreas, y a diferencia de lo que ocurrió con la eliminación de los aranceles al comercio intrarregional, el Mercosur registró hasta hoy progresos modestos. En este contexto, la pérdida de dinamismo y de credibilidad pusieron de manifiesto los límites y dificultades que enfrentan los procesos de integración entre países en desarrollo, especialmente cuando se proponen ir más allá de la eliminación de las restricciones fronterizas al comercio. Esto ha dado lugar a la legítima pregunta de si el Mercosur no estará transitando por un camino similar al de la mayoría de los

* Una versión anterior de este trabajo será publicada en J. TULCHIN (ed.): *Paths to Regional Integration: The Case of Mercosur* (Washington DC: Woodrow Wilson Center for International Scholars, en prensa). Agradezco muy especialmente la ayuda y los comentarios de Hernán Soltz.

** Investigador independiente del CONICET e investigador principal de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. [✉ FLACSO / Ayacucho 551 / 1026 Buenos Aires / <rbouzas@flacso.org.ar>.]

¹ El interés que despertó el proceso de integración regional se reflejó, entre otros, en el debate sobre la intensidad del desvío de comercio que se instaló a mediados del decenio. Sobre este tema puede consultarse, por ejemplo, Devlin (1997), Yeats (1998) y Nagarajan (2000).

acuerdos comerciales preferenciales entre países en desarrollo, esto es, una etapa de euforia fundacional que resulta seguida de un tránsito progresivo hacia la irrelevancia.

Este artículo analiza la experiencia del Mercosur en la última década y evalúa algunos de sus principales dilemas actuales de política. El propósito del trabajo no es reconstruir su historia, sino presentar hechos estilizados e identificar algunos factores que ayudan a explicar el potencial de cooperación y conflicto que existe en la región. Esto explica el énfasis en el análisis de los incentivos y las restricciones enfrentadas por sus dos mayores socios, la Argentina y Brasil. En la primera sección se presenta un panorama del desempeño del Mercosur en la década de los '90. En la segunda sección se analizan tres variables contextuales que ayudan a entender los contrastes que muestra ese desempeño. En la tercera sección se discuten algunos de los principales problemas y desafíos de política que enfrenta el proceso de integración regional en la actualidad. Finalmente, en la última sección se resumen algunas de las principales conclusiones del trabajo.

1. La primera década del Mercosur: hechos estilizados

Aun cuando toda periodización implica un elemento de discrecionalidad, el desempeño del Mercosur durante los años '90 puede ordenarse en períodos bastante claros tomando como base tres indicadores cuya combinación ofrece un relato dinámico del mismo. Estos tres indicadores son: 1) la evolución de la interdependencia económica; 2) la brecha existente entre los acuerdos y su implementación (la “brecha de implementación”); y 3) la forma que en cada momento asumió la “politización” (el “sesgo de la politización”). Cada uno de estos indicadores merece una breve explicación.

La interdependencia económica es un indicador de la intensidad con que operan los “efectos de derrame” en la región y puede aproximarse a través de índices cuantitativos como la tasa de participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales (índice de “regionalización del comercio”) o la tasa de participación de las exportaciones intrarregionales en el producto bruto regional. Las preferencias comerciales no producen necesariamente un aumento en la interdependencia económica. Además, aun cuando lo hicieran sabemos que ello no implicaría en forma automática un aumento en el bienestar de los miembros del acuerdo preferencial. Sin embargo, desde un punto de vista práctico, para que un acuerdo preferencial sea significativo deberá aumentar la interdependencia económica entre sus miembros. Este aumento podrá crear, a su vez, incentivos para una mayor cooperación y una administración más efectiva de los derrames transfronterizos.

A diferencia de la interdependencia económica, la “brecha de implementación” y el “sesgo de la politización” son indicadores cualitativos. El primero intenta captar el desfase que existe entre las decisiones de política (los acuerdos) y su materialización (la implementación). Aun cuando es prácticamente inevitable que la implementación efectiva de los acuerdos ocurra en forma desfasada e imperfecta, para ser creíble un acuerdo preferencial no puede convivir con una “brecha de implementación” grande y creciente. En el límite, un proceso de integración se torna irrelevante cuando las reglas establecidas por sus órganos de toma de decisión no tienen efectos prácticos sobre las regulaciones nacionales o sobre el comportamiento de los agentes económicos.

El "sesgo de la politización" intenta captar, por su parte, el contexto predominante en el que los miembros de un acuerdo preferencial administran sus diferencias y conflictos. La politización asume un perfil "negativo" cuando las diferencias (incluso aquellas de carácter meramente técnico) se llevan a la arena política y son capturadas conflictivamente por el debate interno. La politización también puede presentar rasgos "positivos", como ocurre cuando un interés común superior alienta y da fundamento al compromiso.

Ciertamente, estos tres indicadores no agotan el conjunto de variables que permiten analizar la marcha de un proceso de integración regional. No obstante, permiten describir de manera estilizada la trayectoria y el desempeño del Mercosur en el período bajo análisis. Con base en estos indicadores seleccionados organizamos la evolución del Mercosur durante su primera década en tres períodos. Sus principales rasgos pueden verse en el cuadro 1.

CUADRO 1
La primera década del Mercosur: una visión estilizada

Período	Indicadores de desempeño		
	Interdependencia económica	Brecha de implementación	Sesgo de la politización
1991/1994	<i>Creciente</i>	<i>Baja</i>	<i>Positivo</i>
1995/1998	<i>Creciente</i>	<i>Alta y creciente</i>	<i>Neutro</i>
1998/?	<i>Decreciente/Estancada</i>	<i>Alta y creciente</i>	<i>Negativo</i>

1.a) El "período de transición" (1991/1994)

El período entre la firma del Tratado de Asunción (marzo de 1991) y el 31 de diciembre de 1994 fue denominado "período de transición" hacia la unión aduanera. Durante estos años los flujos intrarregionales de comercio crecieron rápidamente profundizando la interdependencia económica, en especial entre los dos mayores socios del Mercosur. En un período de apenas cuatro años la tasa de participación de las exportaciones intrarregionales en el PBI regional creció más del 60 %, al igual que el índice de "regionalización" del comercio. Si bien la apertura unilateral jugó un papel en el aumento de los flujos de comercio intrarregional, la evidencia disponible indica que las preferencias también desempeñaron un rol importante².

En el Tratado de Asunción los cuatro países signatarios asumieron tres compromisos principales: 1) la implementación de un Programa de Liberalización Comercial (PLC) consistente en reducciones automáticas, lineales y generalizadas de aranceles; 2) la negociación y adopción de un arancel externo común (AEC); y 3) la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Hacia el fin del "período de transición" el Mercosur ya había eliminado la mayor parte de las barreras arancelarias al comercio intrarregional y había llegado a un acuerdo sobre el AEC³. Sin embargo, prácticamente no se habían registrado avances en la remoción de las restricciones no arancelarias. En materia de coordinación de las

² Cuánto del aumento de la interdependencia en el Mercosur es atribuible a las preferencias y cuánto a la apertura unilateral es materia de debate. No obstante, existe evidencia de que las primeras hicieron una contribución. Véase, por ejemplo: Frankel (1997) y Garriga y Sanguinetti (1995).

³ Para una evaluación del "período de transición", véase Fritsch y Tombini (1994) y Laird (1998).

políticas macroeconómicas y sectoriales, para las que el Tratado de Asunción no había establecido ningún mecanismo, tampoco se había registrado ningún progreso

En apenas cuatro años el Mercosur avanzó más en la liberalización del comercio intrarregional que en las tres décadas anteriores. En enero de 1995 más del 85 % de los flujos de comercio intrarregional se beneficiaban de aranceles cero. Las excepciones estaban constituidas por unos pocos productos sensibles incluidos en el "régimen de adecuación final a la unión aduanera" (para los que se acordó un calendario de eliminación automática de tarifas que culminaría en enero de 1999, con un año más para Paraguay y Uruguay) y dos sectores "especiales" (azúcar y vehículos automotores) transitoriamente excluidos del libre comercio y de las políticas comerciales comunes⁴. En el ámbito de las barreras no arancelarias (BNAs) el progreso fue bastante más modesto. El único compromiso efectivo se limitó a la eliminación de trece barreras (principalmente prohibiciones de importación y restricciones cuantitativas) al final del "período de transición", sobre un total de cerca de 250 medidas identificadas.

Durante 1994 los miembros del Mercosur también llegaron a un acuerdo sobre la estructura general del AEC y aprobaron un código aduanero común. Los conflictos de intereses derivados de las divergencias en las estructuras nacionales de protección se acomodaron a través de un compromiso que incluyó el mantenimiento temporario de los aranceles nacionales para un número limitado de productos que convergerían automáticamente hacia el AEC⁵. Los productos beneficiados con este régimen eran unos pocos bienes sensibles incorporados en sendas "listas nacionales de excepción", los bienes de capital y los productos de la industria informática y de telecomunicaciones.

En enero de 1995 el Mercosur aún estaba lejos de ser una unión aduanera. En materia de acceso a los mercados prácticamente no se había avanzado en la remoción de las BNAs. Por otro lado, los instrumentos de política comercial común (y en particular el arancel externo común) recién comenzaban a implementarse. Del mismo modo, las asimetrías en las políticas públicas nacionales continuaban amenazando con distorsionar las condiciones de competencia en la región. No obstante, comparado con los procesos de integración típicos de países en desarrollo el Mercosur registraba resultados muy significativos en materia de liberalización del comercio y aumento de la interdependencia económica en un período muy breve.

El "período de transición" no estuvo libre de conflictos entre los miembros. En particular, la Argentina acumuló déficit comerciales crecientes con Brasil, cuyas consecuencias políticas fueron administradas a través de un enfoque flexible y cooperativo. Ejemplos de ello fueron la aceptación por parte del gobierno brasileño del aumento de la "tasa de estadística" por parte de la Argentina del 3 % al 10 % a fines de 1992 (algo que iba contra los compromisos asumidos en el Tratado de Asunción) y la decisión de adquirir cantidades crecientes de petróleo y trigo a la Argentina como un medio para reducir el déficit en el comercio bilateral.

⁴ El comercio de automóviles y autopartes entre la Argentina, Brasil y Uruguay también tenía lugar en condiciones de arancel cero, aunque sujeto a requisitos de intercambio compensado. En 1994 también se acordó incluir el sector azucarero en el régimen de libre comercio e implementar una política comercial común a partir de enero de 2001. Un año antes debía hacerse lo propio con el sector automotriz. En el período 1991/1999 el comercio de productos del sector automotriz representó alrededor de un quinto del comercio bilateral total entre la Argentina y Brasil. Para un análisis del impacto del Mercosur sobre el sector automotriz, véase Bastos Tigre et al. (1999).

⁵ Para un análisis de la estructura del arancel externo común puede consultarse Olarreaga y Soloaga (1997).

1.b) La “era de los mercados” (1995/1998)

El período 1995/1998 se caracterizó por los contrastes en el desempeño del Mercosur. En ese período se combinaron un aumento sostenido de la interdependencia económica, una brecha creciente entre los compromisos adoptados y su implementación efectiva y un clima de progresiva politización negativa. Esta combinación de factores dio transitoriamente crédito a la interpretación de que el Mercosur podía continuar profundizando la interdependencia económica entre sus socios impulsado solamente por los intereses y la energía del sector privado. De acuerdo con esta visión, la agenda de negociación de políticas públicas quedaba relegada a un segundo plano o incluso carecía de importancia. Durante este período, sin embargo, comenzó a acumularse una cantidad creciente de asuntos pendientes que acabaron minando severamente su credibilidad.

Durante el período 1995/1998 el índice de “regionalización del comercio” creció cerca del 50 % (al igual que la tasa de participación de las exportaciones intrarregionales en el PBI). En relación con el comercio y la inversión este período fue una “edad de oro” liderada por incentivos de mercado y, especialmente, por la recuperación de la actividad económica y la apreciación real de la moneda brasileña que siguió a la implementación del Plan Real. Las reducciones programadas de aranceles establecidas en el “régimen de adecuación” se implementaron conforme a lo establecido, pero no fue posible eliminar el tratamiento especial del azúcar y los vehículos automotores. Lo que es aun más importante, prácticamente no se registró ningún progreso en materia de BNAs, ni siquiera en lo que se refiere al aumento en la transparencia.

Las políticas comerciales comunes se implementaron muy parcialmente: se autorizaron nuevas excepciones al AEC, surgieron otras no previstas originalmente (como las creadas por la supervivencia de los acuerdos preferenciales bilaterales y los regímenes especiales de importación) y el código aduanero común nunca entró en vigencia. Por estas razones todos los bienes comerciados siguieron sujetos a reglas de origen, neutralizando una de las mayores ventajas de una unión aduanera en relación a un área de libre comercio⁶. Después de la conclusión de los acuerdos de libre comercio con Chile y con Bolivia, las negociaciones del Mercosur con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con México concluyeron en sendos fracasos y aún se encuentran pendientes. El resultado fue la extensión temporaria (o incluso la expansión) de los acuerdos bilaterales preexistentes, lo que produjo nuevas “perforaciones” del AEC.

La agenda de “profundización” del Mercosur acordada en diciembre de 1995 (Programa de Acción hacia el Año 2000) tampoco registró progresos sustantivos. Una iniciativa para destacar fue la firma de un Protocolo de Liberalización del Comercio de Servicios en 1997. Sin embargo, este documento no fue más allá de los compromisos ya asumidos por los miembros en el acuerdo respectivo (GATS) en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los acuerdos sobre salvaguardias y derechos antidumping y compensatorios negociados y acordados en este período tampoco entraron en vigor⁷.

⁶ En la práctica esto implicó el doble cobro del AEC para los bienes reexportados provenientes de extrazona que no cumplieran con los requisitos de origen.

⁷ Para un análisis más detallado del período véase BID-INTAL (1997).

Desde una perspectiva institucional, la mayor innovación del período 1995/98 fue la creación de una Comisión de Comercio (CCM) encargada de administrar los instrumentos de política comercial común y los asuntos de rutina vinculados con la liberalización del comercio intrazona. En la práctica la CCM acabó ocupada de la administración de las disputas comerciales entre los socios, desviando su atención desde la implementación de instrumentos comunes de política comercial. Aun cuando el Tratado de Asunción establecía que para entonces ya debía estar en marcha un mecanismo permanente de solución de controversias, en 1995 se decidió prorrogar la vigencia del Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias (PBSC) hasta el perfeccionamiento de la unión aduanera, previsto para el año 2006. No obstante la proliferación de conflictos y diferencias entre los socios durante esta etapa, debieron pasar tres años más hasta que el procedimiento arbitral del mecanismo de solución de controversias fuera reglamentado y pudiera entrar efectivamente en vigencia⁸.

La politización “positiva” que caracterizó el “período de transición” fue progresivamente reemplazada por un tono más conflictivo durante el período 1995/1998. Si bien durante esta fase los rasgos negativos del fenómeno de politización no alcanzaron la virulencia que asumirían en los años posteriores, los objetivos comunes fueron eclipsados por diferencias de intereses y percepciones cada vez más explícitas⁹.

1.c) Tiempos de turbulencia (1998/?)

La devaluación del real en enero de 1999 es señalada con frecuencia como el detonante de las dificultades por las que atraviesa el Mercosur. Si los argumentos presentados anteriormente son correctos, ésta es una interpretación reduccionista. Las raíces del mediocre desempeño del Mercosur en los últimos años deben buscarse en razones más fundamentales que el shock creado por la maxidevaluación de la moneda brasileña. Algunas de estas razones ya fueron señaladas y otras serán discutidas con más detalle en la sección 2.

El período posterior a 1998 muestra una reversión en el incremento de la interdependencia económica que había tenido lugar de manera ininterrumpida desde 1991: en efecto, en 1999 el valor del comercio intrarregional se contrajo en 25 %, mientras que el índice de “regionalización del comercio” retrocedió a los niveles de 1995. Durante el año 2000 el valor del comercio intrarregional volvió a crecer (13,3 %), pero apenas superó los valores alcanzados en 1996. El índice de “regionalización del comercio”, por su parte, se mantuvo estable en los niveles de 1995.

El retroceso de la interdependencia económica fue resultado de condiciones macroeconómicas adversas, pero también de decisiones de política. Por una parte, la prolongada recesión económica que se instaló en la Argentina en 1998 y el lento crecimiento que siguió a la devaluación del real en Brasil afectaron negativamente los intercambios¹⁰. Pero éstos también se vieron afectados por decisiones de

⁸ Para un análisis del perfil institucional del Mercosur, véase Boldorini y Zalduendo (1995) y González (1999). Para una evaluación del desempeño institucional, véase Bouzas y Soltz (2001).

⁹ Para una presentación sobre las crecientes divergencias entre la Argentina y Brasil en el campo regulatorio y de política exterior véase da Motta Veiga (1999) y Hirst (1999).

¹⁰ Para un análisis de la evidencia sobre la vinculación entre flujos de comercio, demanda agregada y tipo de cambio bilateral real en el Mercosur véase, por ejemplo, Heymann y Navajas (1998) y Heymann (1999).

política (como la aplicación de derechos antidumping u otras medidas ad hoc de protección) y por “acuerdos de ordenamiento de mercado” negociados por el sector privado con el patrocinio o la tolerancia de los gobiernos¹¹.

Durante el período que siguió a 1998 también se agravó la tendencia a la ampliación de la brecha entre decisiones e implementación que se había instalado en la fase anterior. El tratamiento arancelario especial para los productos incluidos en el “régimen de adecuación” llegó a su fin tal como se había previsto, pero el azúcar y los vehículos automotores siguieron sujetos a regímenes especiales¹². Además, la negativa brasileña a adoptar un mecanismo de salvaguardias para el comercio intrazona después de la devaluación del real (el régimen de salvaguardias establecido por el Tratado de Asunción concluyó al fin del “período de transición”) resultó en una proliferación de medidas de protección ad hoc (formales e informales) que probaron ser un obstáculo (poco transparente) al comercio intrarregional. La remoción de las BNAs tampoco avanzó. Más bien, por el contrario, éstas aumentaron dando lugar a un proceso por medio del cual la protección arancelaria fue reemplazada por instrumentos administrativos más discrecionales y menos transparentes.

En esta última fase la implementación de las políticas comerciales comunes y la agenda de “profundización” quedaron en suspenso. De esta manera, la “brecha de implementación” siguió ampliándose y minando la credibilidad de los órganos y el proceso de toma de decisiones del Mercosur. La expresión más visible de ello fue el práctico colapso del AEC al que condujeron las decisiones arancelarias y cambiarias adoptadas por el gobierno argentino en el primer semestre del año 2001. Los mecanismos de solución de controversias tampoco operaron eficientemente: a pesar de la proliferación de disputas que se registró durante este período, la instancia arbitral fue activada plenamente en sólo cuatro ocasiones, y algunos de sus dictámenes (como el primero de ellos, referido a las restricciones no arancelarias) tuvieron una efectividad dudosa¹³.

Durante este tercer período los rasgos negativos de la politización adquirieron particular intensidad. Los conflictos comerciales se multiplicaron, la devaluación del real aumentó la inclinación de los gobiernos de los otros países a hacerse eco de los reclamos privados y se ingresó en una fase de desentendimiento y confrontación retórica. La colisión entre los gobiernos de la Argentina y Brasil en materia de política exterior y de proyectos de vinculación estratégica internacional agravó las tensiones y puso aún más de manifiesto la fractura de la matriz de intereses comunes que había estado en la base del proceso de cooperación intrarregional desde mediados de la década de los '80. El agravamiento de la situación económica en la Argentina durante 2000 y 2001 incrementó la demanda por flexibilidad, debilitando aun más los mecanismos de toma de decisiones e implementación en el Mercosur.

¹¹ Una revisión exhaustiva de los mecanismos que se adoptaron durante 1999 puede consultarse en BID-INTAL (2000).

¹² El azúcar debería haber sido incluido en las reglas generales en diciembre del 2000, pero no hubo acuerdo. En marzo del 2000 finalmente se acordó un régimen común para el sector automotriz, pero el libre comercio intrarregional sólo se implementará en el año 2006.

¹³ El procedimiento arbitral para la solución de controversias establecido por el Protocolo de Brasilia es menos “potente” que el que los países miembros se han comprometido a respetar en el marco de la OMC. En este último también existen paneles ad hoc que entienden sobre diferencias particulares, pero están complementados con un Órgano Permanente de Apelación integrado por siete jueces, cuyos dictámenes son adoptados por el Órgano de Solución de Diferencias a menos que éste los rechace por consenso. Para una tipología de los mecanismos de solución de controversias véase Yarbrough and Yarbrough (1997).

El incumplimiento de los objetivos establecidos por la agenda de relanzamiento del Mercosur de junio del 2000 y las graves diferencias que se pusieron de manifiesto antes de la cumbre presidencial de junio de 2001 confirmaron que esta tercera fase de turbulencias y discordias está lejos de haber concluido¹⁴. A diez años de su creación el Mercosur está en una encrucijada y enfrenta un destino incierto.

2. Explicando el desempeño del Mercosur en su primera década

En esta sección concentramos nuestra atención en tres variables contextuales que ayudan a entender los factores que contribuyeron al progreso y al estancamiento del Mercosur durante la última década. Estas tres variables son: 1) las preferencias nacionales de política; 2) el contenido de la agenda de negociación; y 3) el ambiente externo. Como puede verse en el cuadro 2, durante cada uno de los períodos analizados estas tres variables asumieron características distintivas.

CUADRO 2
Explicando el desempeño del Mercosur

Período	Variables contextuales		
	Preferencias de política	Naturaleza de la agenda	Ambiente externo
1991/1994	Macroeconómicas: <i>divergentes</i> Microeconómicas: <i>convergentes</i>	Barreras fronterizas (aranceles) y definición de políticas comerciales comunes	Favorable
1995/1998	Macroeconómicas: <i>convergentes</i> Microeconómicas: <i>divergentes</i>	Barreras no tarifarias, implementación de políticas comerciales comunes y "profundización"	Adverso
1998/?	Macroeconómicas: <i>convergentes</i> Microeconómicas: <i>divergentes</i>	Barreras no tarifarias, implementación de políticas comerciales comunes y "profundización"	Adverso

2.a) El "período de transición" (1991/1994)

Durante el "período de transición" el desempeño del Mercosur fue influido por un conjunto de circunstancias contextuales propicias, entre las que se contaron preferencias nacionales de política parcialmente congruentes, una agenda de negociación centrada esencialmente en temas ligados a la "integración superficial" y un ambiente externo favorable.

Desde el punto de vista de las preferencias de política el período 1991/1994 tuvo características mixtas. Por un lado, los socios mostraron preferencias

¹⁴ Con excepción de la reestructuración de los órganos dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio, ninguno de los objetivos planteados por el relanzamiento había sido alcanzado a junio de 2001. Todos los plazos fueron nuevamente prorrogados en la reunión cumbre de mediados de ese año.

congruentes en materia de políticas microeconómicas (especialmente en el plano comercial), junto con enfoques y desempeños macroeconómicos bastante divergentes. Después de dos episodios de hiperinflación la Argentina estabilizó su economía con la adopción de un régimen de caja de conversión en abril de 1991 (el Plan de Convertibilidad). Este nuevo régimen de política no sólo eliminó de raíz la discrecionalidad en la política monetaria, sino que también condicionó la capacidad del gobierno de implementar políticas fiscales expansivas. Dados los límites impuestos a la monetización del déficit del sector público, el gobierno argentino tuvo que implementar un programa fiscal consistente con las posibilidades de financiamiento ofrecidas por las privatizaciones y por la colocación de deuda en el mercado internacional de capitales. El nuevo régimen de política produjo una caída brusca de la inflación, una rápida recuperación del crecimiento y una apreciación real de la moneda local. En contraste con la situación de la Argentina, a principios de los '90 Brasil transitaba por las etapas iniciales de su proceso de estabilización macroeconómica: la inflación permanecía elevada, la posición fiscal era frágil y la política cambiaria consistía en un crawling-peg cuyo principal objetivo era mantener la estabilidad del tipo de cambio real.

A pesar de las divergencias observadas en las trayectorias y en las políticas macroeconómicas, en el plano microeconómico las preferencias de política en los dos países presentaban convergencias notables. Aun cuando éstas eran probablemente mayores en la retórica que en la práctica, ambos gobiernos adoptaron políticas de reforma pro mercado, especialmente en materia comercial. De hecho, durante los primeros años del Mercosur la liberalización unilateral y la liberalización preferencial fueron políticas que se reforzaron mutuamente¹⁵.

A lo largo de este período la agenda de negociaciones estuvo dominada por la eliminación de los aranceles y otras barreras fronterizas al comercio. Con ese objetivo (y en forma congruente con el marco prevaleciente de política comercial), los gobiernos de la Argentina y Brasil firmaron a mediados de 1990 el Acta de Buenos Aires, poniendo en marcha un programa de reducciones lineales, automáticas y generalizadas a los aranceles al comercio intrazona. Este programa, adoptado por los cuatro Estados parte cuando se firmó el Tratado de Asunción en marzo de 1991, implicó un cambio fundamental en el enfoque y el procedimiento de la liberalización. En efecto, una vez aprobado por los parlamentos nacionales, el Programa de Liberalización Comercial se transformó en una obligación legal interna y su implementación pasó a ser automática. Este procedimiento alteró radicalmente la lógica de las negociaciones comerciales intrarregionales, reemplazando el enfoque tradicional de "listas positivas" por un método de "listas negativas". El resultado de este nuevo enfoque, hecho posible por el carácter más abierto de la política comercial, fue un proceso de eliminación de aranceles al comercio intrarregional rápido, homogéneo y profundo.

El acuerdo sobre instrumentos comunes de política comercial (y especialmente el AEC) también se vio facilitado por la convergencia de los regímenes nacionales de comercio exterior (particularmente la liberalización unilateral) y por un arbitraje satisfactorio de las diferencias de intereses que se materializó en períodos prolongados de transición para productos y sectores en los que las estructuras nacionales de protección divergían de manera importante¹⁶. Dado que el AEC

¹⁵ Véase, por ejemplo, da Motta Veiga (1997).

¹⁶ Para un análisis de la negociación del AEC puede consultarse Campbell et al. (1999)

reproducía en buena medida la estructura de la protección de Brasil, estos largos períodos de transición suavizaron los previsibles conflictos de intereses.

Por último, durante el período 1991/1994 el ambiente externo contribuyó al progreso del Mercosur desde el punto de vista del aumento de la interdependencia económica, del avance rápido del proceso de liberalización comercial y del clima político más amplio. Por un lado, la alta liquidez en los mercados financieros internacionales relajó la restricción de financiamiento externo, facilitando el crecimiento de las economías y el financiamiento de los déficit en la balanza de transacciones corrientes. La abundante disponibilidad de recursos externos también ayudó a reducir la conflictividad de los crecientes desequilibrios bilaterales acumulados en los flujos de comercio. En el mismo sentido influyeron episodios como el lanzamiento de las negociaciones del NAFTA y el anuncio de la Iniciativa para las Américas en 1990, así como la convocatoria a la cumbre presidencial de Miami en diciembre de 1994. En aquella ocasión los presidentes y jefes de Estado de treinta y cuatro países del hemisferio occidental se comprometieron a iniciar negociaciones para establecer un área de libre comercio a partir del año 2005. Estas iniciativas, sumadas a la percepción de que existía un riesgo creciente de "marginalización" de la escena económica internacional después de una "década perdida" por la crisis de la deuda y del colapso de los regímenes socialistas en Europa central y oriental, desataron incentivos "defensivos" en la región (especialmente en Brasil), estimulando un mayor involucramiento e inversión de energías políticas en el proceso de integración regional.

2.b) La "era de los mercados" (1995/1998)

Como vimos en la sección anterior, durante el período 1995/1998 el comercio y la inversión intrarregionales siguieron creciendo rápidamente, a pesar de la acumulación de un número creciente de asuntos irresueltos y de la presencia cada vez más frecuente de episodios de politización negativa. Durante este período, sin embargo, los dos principales socios del Mercosur atravesaron por una fase en la que las políticas macroeconómicas se orientaron en la dirección de una convergencia de facto centrada en la estabilización económica y la utilización del tipo de cambio como ancla nominal. Pero la adopción del Plan Real en Brasil a mediados de 1994 fue pronto seguida de cambios en el enfoque microeconómico. A partir de 1995 el gobierno brasileño (tanto a nivel central como de las administraciones locales) comenzó a experimentar con un patrón de intervención sectorial y horizontal más activo (como el régimen automotriz para las regiones Norte y Nordeste, los programas de financiamiento a las exportaciones, etcétera)¹⁷. En la Argentina, entretanto, continuaba prevaleciendo un enfoque de intervención mínima determinado tanto por preferencias de política como por restricciones institucionales. Estas trayectorias divergentes en el campo de la política microeconómica, y su impacto sobre el comercio y la localización de las inversiones, ampliaron significativamente el potencial de conflicto, precisamente en un contexto de interdependencia económica incrementada.

Por otra parte, el éxito obtenido por el programa de eliminación de aranceles implementado durante el "período de transición" implicó el surgimiento de una agenda de negociaciones mucho más compleja. Una vez que la mayoría de los

¹⁷ Da Motta Veiga (1999).

aranceles al comercio intrarregional fue eliminada o sujeta a un calendario automático de eliminación, las negociaciones sobre acceso a los mercados pasaron a centrarse en cuestiones más complejas y conflictivas como la identificación y remoción de las restricciones no arancelarias al comercio u otras barreras de carácter no fronterizo. El tratamiento de las barreras no arancelarias y de las restricciones no fronterizas plantean grandes desafíos a la liberalización del comercio. Estos instrumentos son poco transparentes y normalmente se utilizan discrecionalmente con fines de protección de los productores domésticos. Por otra parte, la frontera entre restricciones "legítimas" y regulaciones discrecionales (especialmente en lo que toca a la implementación) es ambigua. Por esta misma razón, en este campo es difícil alcanzar un consenso sobre el grado deseable de armonización. El carácter mismo de la agenda de BNAs y las restricciones no fronterizas hizo las negociaciones más complejas y potencialmente más conflictivas.

Por otra parte, una vez concluido el "período de transición" adquirió mayor importancia la implementación efectiva de las políticas comerciales comunes. Sin embargo, la adopción de políticas comerciales comunes supone un grado de "integración positiva" que exige no sólo que los socios compartan intereses y preferencias, sino que también tengan niveles equivalentes de recursos institucionales¹⁸. Por otra parte, cuando estas políticas comunes resultan de un compromiso entre diferentes intereses y percepciones en un ambiente asimétrico (como fue el caso, por ejemplo, de la adopción del AEC en el Mercosur), la sustentabilidad de dichos acuerdos requiere la materialización de trade offs dinámicos que preserven la cohesión y desestimulen la defección. Las mismas exigencias se aplican al progreso en la agenda de "profundización".

Finalmente, después de mediados de los '90 el ambiente externo comenzó a tornarse más desfavorable para el progreso del Mercosur. Por una parte, el acceso a los mercados internacionales de capital se deterioró sensiblemente después de la crisis de México en diciembre de 1994, agravándose aun más después de la crisis del Este asiático en 1997 y del default de Rusia en 1998. Este deterioro en las condiciones de acceso al financiamiento externo puso de manifiesto la vulnerabilidad de las economías de la región frente a cambios en las condiciones internacionales, afectando el desempeño económico y, eventualmente, estimulando turbulencias macroeconómicas internas que generaron importantes efectos de derrame sobre el resto de la región.

Por otra parte, los "incentivos defensivos" que habían operado en los primeros años del Mercosur (especialmente sobre Brasil) se relajaron como consecuencia del fracaso de la administración Clinton en obtener una autorización del Congreso para negociar acuerdos comerciales bajo el mecanismo de la "vía rápida". La pérdida de credibilidad de las negociaciones del ALCA en los tres años que siguieron a la cumbre de Miami redujeron la premura y los incentivos para hacer avanzar el Mercosur. Esta consideración fue especialmente relevante para el gobierno brasileño, que desde un principio vio el proceso de integración hemisférica –y su vinculación con el Mercosur– a través de una lente eminentemente estratégica.

¹⁸ La implementación de una política comercial común requiere no sólo ponerse de acuerdo sobre el AEC que habrá de implementarse, sino también aplicar procedimientos aduaneros homogéneos. Para esto último, por su parte, es necesario un largo proceso de armonización de prácticas y procedimientos que trascienda la mera existencia de un código aduanero común. Como lo demuestra la experiencia europea, para alcanzar este umbral es necesario realizar una fuerte inversión en capacitación de recursos humanos y en la homogeneización de la calidad de las instituciones responsables por la implementación.

2.c) Tiempos de turbulencia (1998/?)

En el período más reciente las tres variables contextuales que nos ocupan experimentaron desarrollos negativos para la marcha del Mercosur. La devaluación del real en enero de 1999 puso fin a la convergencia de facto en las políticas macroeconómicas producidas por el Plan Real. El shock devaluatorio alteró las condiciones de competencia en la región y, aun cuando su efecto sobre los flujos agregados de comercio es materia de debate, tuvo impactos importantes sobre sectores particulares¹⁹. Lo que es más relevante, confirmó que las preferencias de política (especialmente en materia cambiaria) entre los dos mayores socios del Mercosur eran fuertemente divergentes. Condicionado en sus opciones de política por la caja de conversión y un alto grado de dolarización de los activos y pasivos del sistema financiero, las autoridades argentinas vieron la devaluación del real como un shock al que llevaría tiempo ajustarse y que agravaba las condiciones externas adversas que enfrentaba la Argentina (apreciación del dólar y caída en los precios de las commodities de exportación). Así, a las divergencias preexistentes en el ámbito de las políticas microeconómicas se sumó una brecha en el plano de las políticas macroeconómicas, introduciendo fuertes tensiones sobre la marcha del proceso de integración regional.

Las divergencias sobre las preferencias en materia de política comercial también se hicieron cada vez más explícitas, reflejándose en dificultades crecientes para poner en marcha los instrumentos acordados de política comercial común. Como ya señalamos, la fijación del AEC en 1994 había sido el resultado de una transacción que replicó en buena medida la estructura de la protección prevaleciente en Brasil y la combinó con mecanismos transitorios para acomodar las diferencias existentes de intereses y preferencias nacionales (especialmente para bienes no producidos en las economías menores como la Argentina, Paraguay y Uruguay). Esta flexibilidad se amplió en la segunda mitad de los '90, cuando se autorizó un conjunto de regímenes especiales que multiplicaron las "perforaciones" al AEC²⁰.

Sin embargo, y más allá de estas excepciones, el problema de fondo con la viabilidad del AEC parecía residir en la sustentabilidad del trade off que originalmente estuvo en la base del acuerdo. Para las economías más pequeñas la adopción de una estructura de protección que gravaba con aranceles comparativamente más elevados la importación desde extrazona de bienes no producidos localmente (una vez que se agotaran los períodos de convergencia) podía cobrar sentido si en contrapartida se beneficiaban de mayor transparencia y estabilidad en las condiciones de acceso al mercado brasileño, menores costos de transacción, mejores términos de negociación con terceros países y condiciones de competencia intrarregionales menos distorsionadas²¹. Sin embargo, hacia fines de los '90 parecía

¹⁹ Al menos en el caso de la Argentina, la mayoría de los sectores que reaccionaron más abiertamente a la devaluación del real (como la industria del calzado) arrastraban problemas de competitividad desde comienzos de la década de los '90.

²⁰ Estas excepciones incluían autorizaciones especiales para modificar aranceles para hacer frente a problemas de oferta, la permanencia o ampliación de acuerdos preferenciales bilaterales con otros socios de la ALADI, el mantenimiento de los regímenes especiales de importación (como los programas nacionales de "admisión temporaria") y el incremento optativo del AEC en tres puntos porcentuales a partir de 1997 (por un período determinado).

²¹ En el Mercosur no se consideró en ningún momento la posibilidad de transferencias explícitas que sirvieran como un mecanismo de cohesión. Otras uniones aduaneras exitosas (como la Unión Europea o la Unión

evidente que la preferencia por mayor flexibilidad (basada o bien en la frustración respecto de los beneficios esperados del trade off o en preferencias estructuralmente disímiles) era predominante. En el caso de la Argentina esta consideración se puso de manifiesto nitidamente en el primer semestre del año 2001 cuando el gobierno resolvió unilateralmente reducir a cero los aranceles para los bienes de capital y elevarlos para los bienes de consumo al máximo consolidado en la OMC (35 %). La Argentina enseguida solicitó un waiver transitorio a sus socios del Mercosur, el que fue concedido²².

Este contexto de discrepancias creó nuevos obstáculos para el tratamiento de los temas pendientes de la agenda intrarregional. El deterioro en el ambiente macroeconómico condujo a una intensificación en el uso de medidas restrictivas al comercio y degradó el clima político. En este marco, la agenda sobre acceso a los mercados –hasta entonces inconclusa debido al prácticamente nulo progreso en materia de BNAs– volvió a adquirir relevancia como resultado de la implementación de nuevas restricciones²³. La agenda de “profundización”, por su parte, se tornó irrelevante en un contexto en el que las disputas se multiplicaron en ámbitos de política que suponían aún menos compromiso.

Durante esta tercera etapa el ambiente externo tampoco favoreció el progreso del proceso de integración regional. El racionamiento de la Argentina del mercado internacional de préstamos voluntarios desde fines del año 2000 y los riesgos crecientes de default durante el año 2001 volvieron a poner en evidencia la fragilidad externa de las dos mayores economías del Mercosur. Aunque la situación de la economía brasileña no aparecía tan delicada como la de la Argentina, sus elevadas necesidades de financiamiento y los temores de contagio regional se reflejaron en un sensible aumento en el ritmo de depreciación del real. En un contexto macroeconómico tan negativo el potencial de conflicto se multiplicó, sin que el Mercosur contara con los recursos institucionales o las energías políticas necesarias para administrar sus consecuencias de manera más constructiva.

Pero el lento progreso registrado en las negociaciones del ALCA constituyó un estímulo para la preservación del Mercosur. Dada la intensidad de la fragmentación y el unilateralismo que prevaleció en este último período, los “incentivos defensivos” para negociar conjuntamente en el ALCA y con la Unión Europea contribuyeron a limitar las tendencias centrífugas. En el caso del gobierno de Brasil, como ya se dijo, fue con esta óptica que se encararon desde un comienzo las negociaciones hemisféricas. Pero también en el caso del gobierno argentino el argumento “mercantilista” de que una negociación en bloque mejoraría

Aduanera Sudafricana) han adoptado distintos arreglos para equilibrar la ecuación de costo/beneficio para cada uno de los miembros como consecuencia de la adopción de una estructura de protección común.

²² En la cumbre presidencial de junio de 2001 se creó un Grupo de Alto Nivel para estudiar ajustes en la AEC para algunos sectores (bienes de capital, productos de telecomunicaciones e informática). Sin embargo, pocos días después del encuentro el gobierno argentino volvió a tomar medidas unilaterales. Para un análisis sobre los conflictos que precedieron a la cumbre del Mercosur de junio de 2001 y una evaluación de los resultados de esta última véase Bouzas y da Motta Veiga (2001).

²³ En el año 2001 la Argentina adoptó un régimen transitorio de tipos de cambio múltiples para las transacciones comerciales que se extendió a los socios del Mercosur. En qué medida este régimen (que afecta tanto las importaciones como las exportaciones) es compatible con los compromisos asumidos en el Tratado de Asunción (o aun en la OMC) es materia de debate. Luego de la adopción del “factor de convergencia” los aranceles sobre los bienes de consumo importados de extrazona se redujeron del 35 % (al que habían sido llevados pocas semanas antes) al 27 %. En un clima de creciente indisciplina el gobierno de Paraguay anunció la aplicación de aranceles específicos y el de Uruguay aumentó la comisión de servicio del Banco de la República Oriental del Uruguay para las importaciones.

las perspectivas de obtener resultados más favorables en esas negociaciones se volvió en un argumento a favor de la preservación del Mercosur²⁴.

3. Los desafíos del Mercosur en su segunda década

El Mercosur está frente a una impasse. Si bien la devaluación del real agravó muchos de sus problemas, sería un error atribuirle el principal papel causal. En efecto, antes de la devaluación del real el Mercosur ya exhibía señales de una "brecha de implementación" creciente, conflictos en aumento y una gradual disolución –sin reemplazo a la vista– de la matriz de intereses comunes que estuvo en la base del proyecto asociativo regional.

En esta sección examinamos tres desafíos que enfrenta el Mercosur para recuperar su dinamismo. Estos son: 1) el arbitraje satisfactorio de los diferentes intereses, percepciones y preferencias de política que prevalecen entre los miembros; 2) una respuesta al "déficit de liderazgo" que exhibe el proceso de integración; y 3) la identificación e implementación de una agenda cooperativa. Estos tres desafíos implican que la superación de la impasse actual requerirá algo más que iniciativas aisladas. Su existencia coloca al Mercosur frente al dilema entre el déjà vu clásico de las experiencias de integración entre países en desarrollo y el aprendizaje y la innovación.

3.a) Intereses, percepciones y preferencias de política divergentes

Los miembros del Mercosur no adhirieron al proceso de integración por motivos similares. De hecho, no hay ninguna razón por la cual los países que participan de un proceso de integración regional deban tener los mismos incentivos. Lo que se requiere es que las motivaciones y los objetivos no sean incongruentes. En tal caso será posible alcanzar un arbitraje mutuamente satisfactorio sobre la base de un compromiso que produzca beneficios mutuos más o menos equilibrados. La realización de esta transacción es función de la política.

En el caso del Mercosur los cuatro miembros tuvieron incentivos diferentes desde el inicio. Mientras que para el gobierno brasileño el Mercosur fue esencialmente un vehículo para aumentar su presencia en el ámbito internacional, para el gobierno argentino el Mercosur fue un instrumento motivado por la perspectiva de ganancias comerciales y por consideraciones políticas internas²⁵. Pero esta matriz de intereses congruentes que proporcionó la argamasa original para el establecimiento del Mercosur (y, previamente, de la cooperación bilateral entre la Argentina y Brasil) entró progresivamente en crisis. En su base estuvo la emergencia de preferencias disímiles e incongruentes de política entre los países socios, y especialmente entre los dos miembros mayores.

Así, durante la segunda mitad de los '90 el gobierno brasileño vio frustradas sus expectativas de que el respaldo argentino sería funcional a las prioridades de acción internacional de Brasil. En efecto, para frustración de las expectativas brasileñas el gobierno argentino hizo del estrecho alineamiento con Estados Unidos

²⁴ Véase Nougués et al. (2001).

²⁵ Véase Bouzas (1999a).

el fundamento de su política externa. Por su parte, los miembros menores del Mercosur (incluida la Argentina) vieron frustrarse sus expectativas de un acceso estable al mercado brasileño: la discrecionalidad siguió jugando un papel importante y la permanencia o el surgimiento de asimetrías de política generó tensiones en materia de comercio y de localización de la inversión. La gradual disolución de esta matriz de intereses comunes y la falta de un reemplazo adecuado están en la raíz de la impasse por la que atraviesa el Mercosur.

Las discrepancias (reales o percibidas) entre los países miembros se manifestaron en varias áreas críticas. Una de las más importantes fue el debate sobre el nivel y la estructura de la protección. A medida que los calendarios de convergencia que habían hecho posible llegar a un acuerdo sobre el AEC en 1994 fueron llegando a su fin, se hizo más firme la percepción de que los costos asociados al nivel y a la estructura de la protección final no estaban siendo adecuadamente compensados por otros beneficios. Este hecho colocó en cuestión el acuerdo básico original.

Las discrepancias entre los países miembros no sólo se expresaron en las preferencias reveladas en materia de estructura de la protección. En efecto, las diferencias se hicieron cada vez mayores en lo que toca a la extensión y al alcance de las políticas públicas. Después del interregno neoliberal del gobierno Collor de Mello en Brasil (en muchos aspectos más retórico que sustantivo), las administraciones que le siguieron volvieron a implementar políticas más activas que contrastaban fuertemente con las inclinaciones y las capacidades institucionales y económicas de los restantes socios del bloque. En este contexto, el tratamiento de los efectos de las asimetrías regulatorias y de las distorsiones en la competencia introducidas por diferentes patrones de intervención pública adquirieron mayor importancia, pero no tuvieron una respuesta adecuada. La percepción de que estas asimetrías en las políticas tendrían efectos distorsionantes sobre los flujos de comercio y sobre la localización de las inversiones pasó a constituir, así, una fuente adicional de conflicto²⁶. Como lo muestra la experiencia de la Unión Europea, la convergencia plena de las políticas públicas no es condición necesaria para el progreso de un proceso de integración. Entretanto, en el marco de mercados más integrados es necesario contar con algunas reglas básicas que permitan administrar las distorsiones de incentivos causadas por las asimetrías en los distintos patrones de intervención pública²⁷. El Mercosur enfrenta en este campo un importante desafío.

En materia de políticas públicas las divergencias también alcanzaron a los regímenes cambiarios. Mientras que la Argentina adoptó un régimen de caja de conversión y tipo de cambio nominal fijo desde 1991, Brasil experimentó con diferentes regímenes cambiarios. Además, su moneda sufrió devaluaciones importantes, como la de 1999. En un contexto de inestabilidad del tipo de cambio bilateral real las tensiones se agravaron y crearon nuevas dificultades para el avance del proceso de integración regional. Una mayor convergencia de los regímenes cambiarios es posible, pero difícilmente se haga de una manera ordenada. Dados los costos asociados al mantenimiento de regímenes de tipo de cambio fijo y las crecientes dificultades por las que ha atravesado la caja de conversión en la

²⁶ Véase Chudnovsky y López (2001).

²⁷ El mecanismo adoptado en la experiencia europea fue la extensión de las facultades de la política de defensa de la competencia a las ayudas estatales. No obstante, a pesar de que esta facultad estaba ya presente en el Tratado de Roma (1957), no fue sino hasta entrada la década del '70 que la Comisión comenzó a hacer uso efectivo de estos poderes.

Argentina desde 1999, es difícil ver por qué razones el gobierno brasileño habría de inclinarse hacia un régimen de ese tipo (o, menos aun, a una caja de conversión). Por otra parte, los obstáculos para flexibilizar el régimen de caja de conversión en un contexto de baja credibilidad y alta dolarización de los activos y pasivos financieros atan las manos de las autoridades argentinas. Si es previsible que las divergencias en las políticas cambiarias continúen en el futuro, será necesario implementar mecanismos y procedimientos que permitan administrar los efectos de tales divergencias y de eventuales shocks cambiarios. Si bien la rigidez del régimen de caja de conversión puede concebirse como un “problema argentino”, en el contexto de un proceso de integración las asimetrías en los regímenes cambiarios nacionales constituyen en verdad un problema común. En ausencia de un mecanismo capaz de lidiar con los efectos de los mismos, el Mercosur sólo podrá sostenerse si se produce una convergencia de facto o si se toleran intervenciones unilaterales ad hoc implementadas en momentos de turbulencia.

Los socios también han divergido respecto a sus percepciones sobre el papel del contexto externo, y especialmente, en materia de negociaciones comerciales preferenciales. El ALCA ha sido un buen ejemplo de ello. Mientras que en la Argentina ha prevalecido una tendencia a concebir el proceso del ALCA como algo positivo (tanto en función de sus beneficios intrínsecos como por su impacto catalizador sobre el Mercosur), la perspectiva predominante en Brasil ha sido la de verlo más bien como una “amenaza”. Estas diferentes percepciones han creado obstáculos para desarrollar una agenda común y para construir confianza mutua, condiciones necesarias para intensificar la cooperación entre los socios. Conviene señalar que, para los efectos que nos ocupan, no hace mucha diferencia si las divergencias están fundadas en intereses materiales disímiles o en diferencias de naturaleza ideológica. En ambos casos el impacto sobre el proceso de cooperación regional será negativo.

3.b) El “problema de liderazgo”

La sustentación de un proceso voluntario de integración regional requiere el ejercicio de liderazgo. Este liderazgo puede adquirir varias formas y tener un carácter más o menos “benigno”. Dado que un proceso de integración es inconcebible sin la provisión de algunos bienes públicos, es necesario que uno o más de los miembros asuman los costos necesarios para proveerlos. Normalmente, esta función requiere de una visión de las ganancias de largo plazo que compense los costos en que se incurre en el corto plazo. El Mercosur no ha escapado a esta necesidad de liderazgo, pero la evidencia sugiere que se ha acumulado una brecha grande y creciente entre esta demanda y la oferta disponible.

El “problema de liderazgo” en el Mercosur no se plantea en el campo de la disposición (o falta de disposición) para liderar por parte de uno o más miembros. Las restricciones son mayores y resultan de factores estructurales cuyos efectos solamente pueden compensarse con decisiones políticas. En particular, el “problema de liderazgo” del Mercosur puede concebirse como una combinación de tres problemas distintos.

Al primero lo llamaremos el “problema argentino”. El “problema argentino” puede resumirse en la dificultad de la Argentina para aceptar un papel clave en la provisión de liderazgo por parte de Brasil. Dadas las asimetrías de tamaño, es difícil

imaginar un escenario sustentable en el que Brasil no desempeñe un papel clave en la formulación de políticas y en el diseño de la forma que asumirá el Mercosur (como ocurrió, por ejemplo, con la definición del AEC). El "problema argentino" tiene sus raíces en una historia de rivalidad y competencia por la supremacía regional, pero actualmente se explica más por las diferencias de preferencias y políticas que prevalecen en ambos países. En la actualidad el "problema argentino" es sólo marginalmente el resultado de un conflicto de ambiciones por el liderazgo regional y la prominencia internacional (como lo fuera en el pasado). De hecho, es más el resultado de las preferencias divergentes sobre el patrón de desarrollo y de inserción internacional que prevalece en ambos países. El "problema argentino" debilita los fundamentos de la asociación y crea divergencias en áreas sensibles de política para el gobierno brasileño, como las que involucran cuestiones relativas a temas internacionales o de política exterior.

Los otros dos "problemas de liderazgo" tienen que ver más estrechamente con Brasil. Aun cuando ambos son parte de una misma cuestión, es posible separarlos a los efectos analíticos. El primero de ellos (al que llamaremos el "problema brasileño N° 1") se refiere a lo que podría denominarse la "disposición para liderar", es decir, al compromiso. Un liderazgo constructivo, confiable y benigno requiere un compromiso con el papel de proveedor de los bienes colectivos necesarios para obtener ganancias a largo plazo, aun al costo de una inversión de recursos en lo inmediato. Como la provisión de dichos bienes (por ejemplo, reglas estables) normalmente acarrea costos (como la pérdida de flexibilidad), un compromiso con el liderazgo requiere la existencia (e identificación) de una matriz de beneficios netos que justifique dichos costos. En el caso del Mercosur el compromiso de Brasil con el liderazgo ha estado influido por dos factores, uno de naturaleza estructural y el otro de naturaleza política. El factor estructural es el tamaño de las asimetrías y el consiguiente carácter de la interdependencia económica. El factor político es la percepción de que los beneficios implícitos en el trade off original no se han materializado.

Además, la simple existencia de un compromiso para liderar puede no ser suficiente. Un liderazgo constructivo y confiable requiere también de recursos capaces de hacerlo efectivo. A este aspecto lo llamamos el "problema brasileño N° 2". Los recursos son escasos y es necesario decidir sobre su uso frente a fines alternativos. Aun más, los recursos que permiten el ejercicio de un liderazgo benigno pueden ni siquiera estar presentes. Un ejemplo claro es el de las disciplinas y la estabilidad macroeconómicas. En tanto la región confronta un problema de inestabilidad y credibilidad de las políticas macroeconómicas, una importante contribución potencial de un líder podría ser la provisión de un punto focal y un "ancla" para la convergencia. Sin embargo, Brasil no ha mostrado los atributos para desempeñar ese papel en el Mercosur, lo que ha dado más fundamento a opciones de políticas alternativas como la búsqueda de dicho "anclaje" en una caja de conversión ligada al dólar²⁸. En este sentido, las diferencias del Mercosur tanto con el NAFTA (donde Estados Unidos provee un punto focal de facto) como con la Unión Europea (donde el Bundesbank se transformó en el modelo institucional del Banco Central Europeo) son evidentes. Esta debilidad estructural del Mercosur en relación a la capacidad efectiva de proveer liderazgo reduce los incentivos de los restantes socios para eventualmente aceptarlo.

²⁸ Es interesante observar que la "ampliación" del régimen de caja de conversión argentino en 2001 no incorporó al real en la canasta de monedas contra la cual eventualmente definirá su paridad el peso.

En síntesis, la brecha entre la oferta y la demanda de liderazgo en el Mercosur ha sido muy grande. La superación de la misma requiere decisiones políticas y una comprensión apropiada de los problemas existentes y sus implicaciones. En el momento actual, más que largas listas de asuntos inconclusos lo que el Mercosur necesita es recrear un sentido de entendimiento político e intereses compartidos que sea capaz de aumentar los incentivos para la cooperación.

3.c) Identificando e implementando una agenda cooperativa

Durante los últimos años la agenda interna del Mercosur estuvo más enfocada en la administración de los conflictos que en el establecimiento de una agenda cooperativa. Además, las divergencias con frecuencia experimentaron una politización negativa que hizo su resolución aun más difícil. En este cuadro, las negociaciones han tendido a orientarse alrededor de shopping lists en las cuales las partes hacen explícitas sus demandas y los asuntos pendientes. Esta es una base inadecuada para avanzar en el proceso de integración regional, por cuanto por su propia naturaleza desplaza el énfasis desde los elementos cooperativos que son el fundamento de un proceso de integración hacia aquellos que hacen parte de la agenda de conflicto. Por consiguiente, para superar la actual impasse los países miembros del Mercosur deben sustituir la agenda conflictiva que ha prevalecido en los últimos años por acuerdos cooperativos basados en la identificación de intereses comunes. Este cambio de foco debería hacerse en al menos tres áreas, a saber: 1) la administración de la reestructuración productiva; 2) el estímulo al crecimiento y la productividad; y 3) el desarrollo de las negociaciones externas.

La administración de los efectos de la reestructuración productiva tradicionalmente recibió muy poca atención en el Mercosur. Después de la eliminación del mecanismo de salvaguardias al final del período de transición, el Mercosur quedó sin ningún instrumento para administrar las presiones emergentes de shocks y modificaciones bruscas de la competitividad²⁹. Esta cuestión se volvió particularmente crítica después de la devaluación del real en enero de 1999. En vez de diseñar instrumentos comunes para lidiar con los efectos de ese shock, los gobiernos adoptaron medidas unilaterales ad hoc (como una implementación más agresiva de la legislación de alivio comercial) o favorecieron/toleraron "acuerdos de ordenamiento de mercado" negociados por el sector privado (como ocurrió en la industria láctea, siderúrgica, de papel y otras). El Mercosur tampoco consiguió llegar a un acuerdo para administrar las tensiones de la reestructuración en el sector azucarero, aun excluido del libre comercio intrarregional. En el sector automotriz, otra actividad excluida del libre comercio, se formalizó en 2001 un acuerdo centrado en un entendimiento bilateral entre la Argentina y Brasil que incluye elementos de comercio administrado, pero que carece de otros componentes que pudieran orientar la localización de inversiones y el perfil de la especialización en el mediano plazo.

Los acuerdos del sector privado o los regímenes administrados de comercio (como el del sector automotriz) pueden jugar un papel importante como mecanismos transitorios en el contexto de procesos de ajuste hacia configuraciones sustentables en el largo plazo. Sin embargo, la mayor parte de estos programas no incluyen objetivos y compromisos de reestructuración sectorial o aumento de la productividad.

²⁹ El CMC aprobó en 1991 la posibilidad de que el sector privado desarrollara acuerdos sectoriales para acelerar el proceso de integración, pero este instrumento no tuvo mucho uso.

Por esta razón, corren el riesgo de transformarse en mecanismos de estímulo a la cartelización y de protección de intereses particulares a costa de los intereses de los consumidores y de la eficiencia económica agregada. La alternativa a este enfoque no es un proceso de ajuste exclusivamente basado en incentivos de mercado dado que una respuesta de ese tipo a shocks transitorios podría ser altamente ineficiente, además de que probablemente enfrentaría obstáculos insuperables de economía política. Lo que parece requerirse, en cambio, es una mejor comprensión de los cambios permanentes en las condiciones de competitividad, así como instrumentos más transparentes para administrar los costos del ajuste y las consecuencias de shocks no previstos.

Se requiere un enfoque cooperativo no sólo para administrar la reestructuración, sino también para impulsar el crecimiento. Uno de los mayores beneficios potenciales de la integración económica es la posibilidad de distribuir los costos de actividades caracterizadas por indivisibilidades (como la investigación y el desarrollo) o por fuertes complementariedades o externalidades transfronterizas (como la inversión en infraestructura). En el Mercosur los avances en materia de "integración positiva" en estos campos han sido muy modestos (con la excepción de algunas inversiones en infraestructura de transportes y energía). En este marco, el desarrollo de instrumentos de política de largo plazo para fomentar el crecimiento podría ayudar a crear condiciones favorables para reemplazar una agenda propicia a los conflictos por otra que enfatice los elementos de cooperación.

Por último, aun cuando el Mercosur haya sido capaz de mantener una posición unificada en las negociaciones preliminares del ALCA o con la Unión Europea, la base de esa cooperación es frágil. No existe un mecanismo sistemático para identificar intereses comunes y áreas de divergencia, ni para identificar los trade off que puedan servir de base a la construcción de una posición de negociación común sustentable. El Mercosur carece de un ámbito en el cual los representantes nacionales puedan examinar en detalle las agendas de sus países y arbitrar las diferencias existentes o emergentes. El hecho de que hasta el momento el Mercosur haya mantenido una posición unificada en las negociaciones del ALCA y con la Unión Europea no es una razón válida para no avanzar en esta agenda: mucho más relevante es el hecho de que, con excepción de los acuerdos de libre comercio con Chile y con Bolivia, el Mercosur no ha sido capaz de negociar en conjunto acuerdos de acceso a mercados con los restantes miembros de la ALADI (la Comunidad Andina y México). En estas negociaciones estaban en juego compromisos efectivos de acceso a los mercados (y no intercambios preparatorios como en el caso del ALCA y de las negociaciones Mercosur-Unión Europea). En ninguno de estos casos el Mercosur consiguió arbitrar una posición común.

Dadas estas consideraciones, el Mercosur requiere de un mecanismo más estructurado para identificar e implementar una estrategia común de negociaciones comerciales externas. En esta etapa parece prematuro proponer mecanismos que impliquen una transferencia de competencias a órganos no intergubernamentales (como ocurre en el caso de la Comisión Europea). Pero no hay razones que justifiquen el no establecimiento de un órgano técnico que permita proveer insumos más estructurados, responder a demandas de los órganos intergubernamentales y contribuir a identificar intereses comunes y trade offs aceptables para las partes³⁰.

³⁰ En la cumbre presidencial de Asunción de junio de 2001 los miembros resolvieron crear un grupo encargado de las negociaciones externas con un miembro por país.

4. A modo de conclusión

En este trabajo argumentamos que el Mercosur enfrenta desafíos significativos. El capital político, económico y técnico acumulado en la última década y media es la base a partir de la cual darles respuesta. Pero es necesario un cambio radical de enfoque desde uno que pone el énfasis sobre las diferencias hacia otro que identifique intereses comunes en el marco de un tratamiento realista de las divergencias y los condicionantes estructurales.

En la coyuntura actual el Mercosur enfrenta el dilema de reiterar las experiencias frustradas de integración típicas del pasado (déjà vu) o desarrollar un proceso de aprendizaje en la construcción de intereses, reglas e instituciones comunes. Esta última opción requiere capacidad para arbitrar las divergencias en las percepciones y en las preferencias nacionales de política, una oferta adecuada de liderazgo y la identificación e implementación de una agenda cooperativa.

El aumento en la interdependencia que se produjo en los últimos quince años y los beneficios potenciales de una mayor integración de los mercados constituyen incentivos para avanzar en esa dirección. No obstante, la asimetría que prevalece en las relaciones de interdependencia, basada a su vez en diferencias de tamaño, implica que aun no existe una demanda funcional por mayor integración suficientemente intensa. Dicha integración sólo podrá provenir, por consiguiente, de decisiones de política incrementales y realistas.

La percepción cada vez más extendida de que los problemas planteados por las divergencias de desempeño macroeconómico son muy significativos es un dato favorable. Aunque desempeños macroeconómicos convergentes no son una condición suficiente para avanzar en el proceso de integración (durante el período 1995/1998 la convergencia macroeconómica de facto se acompañó de una creciente "brecha de implementación"), si las asimetrías son muy significativas afectarán negativamente la marcha del proceso. Si los incentivos para la coordinación aún son bajos, es necesario establecer instrumentos que permitan administrar los efectos de aquéllas de la manera más transparente posible. Una dosis de flexibilidad siempre será bienvenida, pero no tanta como para poner en cuestión la credibilidad de los compromisos y la ecuación básica que fundamenta el acuerdo.

Finalmente, las negociaciones del ALCA entrarán en una etapa de definiciones a partir de abril del año 2002, cuando está previsto que se asuman compromisos específicos de acceso a los mercados y otras disciplinas. Esto sugiere que los incentivos defensivos para la cooperación pueden aumentar, especialmente para Brasil. No obstante, las percepciones nacionales sobre el proceso del ALCA han sido y continúan siendo disímiles. A pesar de que el Mercosur ha ratificado la decisión de negociar como un conjunto, tan pronto como se inicien negociaciones sustantivas podrá saberse cuán sólido es este compromiso. La capacidad para identificar intereses comunes y arbitrar las diferencias que existen entre los miembros frente al proceso del ALCA será, probablemente, la principal prueba de fuego para el Mercosur.

BIBLIOGRAFIA

- BASTOS TIGRE, P. et al. (1999): "Impacto del Mercosur en la dinámica del sector automotor", en J. J. TACCONE y L. J. GARAY (ed): *Impacto sectorial de la integración en el Mercosur* (Buenos Aires, BID/INTAL).
- BID-INTAL (1997): *Informe Mercosur, N° 1, año 1* (Buenos Aires, INTAL), período julio-diciembre 1996 y números subsiguientes.
- BID-INTAL (2000): *Informe Mercosur, N° 6, año 5* (Buenos Aires, INTAL), período 1999-2000.
- BOLDORINI, M. C., y ZALDUENDO, S. (1995): "La estructura jurídico-institucional del Mercosur después del Protocolo de Ouro Preto", *Boletín Informativo Techint N° 283, julio-septiembre*.
- BOUZAS, R. (1999): "Las perspectivas del Mercosur: desafíos, escenarios y alternativas para la próxima década", en J. CAMPBELL (ed): *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*, Buenos Aires, CEI-Editorial Nuevohacer.
- BOUZAS, R., y SOLTZ, H. (2001): "Institutions and Regional Integration: The Case of Mercosur", en V. BULMER-THOMAS (ed.): *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: the Political Economy of Open Regionalism* (London, ILAS Series).
- BOUZAS, R., y DA MOTTA VEIGA, P. (2001): "Deu Anys del Mercosur", *Notes Informatives Serie Mercosur N° 6* (Barcelona, Observatori de la Globalizació, Universitat de Barcelona).
- CAMPBELL, J. et al. (1999): "Quince años de integración: mucho ruido y muchas nueces", en J. CAMPBELL (ed): *Mercosur. Entre la realidad y la utopía* (Buenos Aires, CEI-Editorial Nuevohacer).
- CHUDNOVSKY, D., y LÓPEZ, A. (2001): *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur* (Buenos Aires, Siglo XXI Editores y Red Mercosur).
- DA MOTTA VEIGA, P. (1997): "El Mercosur y el proceso de construcción del ALCA", *Integración y Comercio, año 1, N° 3* (Buenos Aires, INTAL), septiembre-diciembre.
- DA MOTTA VEIGA, P. (1999): "Brasil en el Mercosur: Política y economía en un proyecto de integración", en J. CAMPBELL (ed.): *Mercosur. Entre la realidad y la utopía* (Buenos Aires, CEI-Editorial Nuevohacer).
- DEVLIN, R. (1997): "Em defesa do Mercosul", *Revista Brasileira de Comércio Exterior, N° 50* (enero-marzo), Río de Janeiro, FUNCEX.
- FRANKEL, J. (1997): *Regional Trading Blocs* (Washington DC, Institute for International Economics).
- FRITSCH, W., y TOMBINI, A. (1994): "The Mercosul: An Overview", en R. BOUZAS y J. ROS (ed.): *Economic Integration in the Western Hemisphere* (South Bend, Ind, University of Notre Dame Press).
- GARRIGA, M., y SANGUINETTI, P. (1995): "¿Es el Mercosur un bloque natural? Efectos de la política comercial y la geografía sobre el comercio regional", *Estudios Económicos, Revista de la Fundación Mediterránea, abril/junio 1995*.
- GONZÁLEZ, F. F. (1999): "Mercosur: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la unión aduanera. Propuesta de cambio", *Integración y Comercio, N° 9, año 3* (Buenos Aires, INTAL), setiembre-diciembre.
- HEYMANN, D., y NAVAJAS, F. (1998): "Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur: Algunas reflexiones", *Ensayos sobre la Inserción Regional de la Argentina, Documentos de Trabajo N° 81* (Buenos Aires, CEPAL).
- HEYMANN, D. (1999): "Interdependencias y políticas macroeconómicas: reflexiones sobre el Mercosur", en J. CAMPBELL (ed.), op. cit.
- HIRST, M. (1999): "La compleja agenda política del Mercosur", en R. ROETT (ed): *Integración regional y mercado mundial* (Buenos Aires, Editorial Nuevohacer/ISEN).
- LAIRD, S. (1998): "Mercosur: objectives and achievements", *Economic Notes, Country Department I, Latin American and the Caribbean Region, Washington DC, The World Bank*.
- NAGARAJAN, N. (2000): "La evidencia sobre el desvío de comercio en el Mercosur", *Integración y Comercio, N° Especial*, Buenos Aires, INTAL.
- NOGUÉS, J. et al. (2001): "Argentina y la agenda de negociaciones comerciales internacionales: el Mercosur, el NAFTA y la Unión Europea" (Buenos Aires, Convención Anual de ABA), mimeo.
- OLARREAGA, M., y SOLOAGA, I. (1997): "Endogenous Tariff Formation: the Case of Mercosur", *Washington DC, The World Bank, mimeo*.
- YARBROUGH, B., y YARBROUGH, R. (1997): "Dispute Settlement in International Trade: Regionalism and Procedural Coordination", en E. MANSFIELD y H. MILNER: *The Political Economy of Regionalism* (New York, Columbia University Press).
- YEATS, A. (1998): "Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?", *The World Bank Economic Review, N° 1, vol. 12*, Washington DC, enero.

RESUMEN

El artículo analiza la experiencia del Mercosur en la última década y evalúa algunos de sus principales dilemas de política. En la primera sección se presenta un panorama estilizado del desempeño del Mercosur en la década de los '90. En la segunda sección se analiza el papel de tres variables contextuales que ayudan a entender

los contrastes que exhibe ese desempeño. En la tercera sección se revisan algunos de los principales problemas y desafíos de política que enfrenta el proceso de integración en la actualidad. Finalmente, en la última sección se resumen algunas de las principales conclusiones del trabajo.

SUMMARY

The paper reviews the record of Mercosur in the last decade and assesses some of its major policy dilemmas. The first section presents a stylised overview of Mercosur's performance during the '90s. The second section reviews the role played by three contextual variables

by help to account for the contrasting performance. The third section addresses some of the major policy dilemmas currently faced by the process of regional integration. A final section summarizes the main conclusions of the paper.

REGISTRO BIBLIOGRAFICO

BOUZAS, Roberto

"El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?". DESARROLLO ECONOMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES (Buenos Aires), vol. 41, N° 162, julio-setiembre 2001 (pp. 179-200).

Descriptores: <Política económica> <Integración regional> <Mercosur> <Argentina> <Brasil>.