

La agenda del MERCOSUR y sus principales frentes de negociaciones comerciales

Félix Peña | Especialista en relaciones comerciales internacionales, Fundación ICBC.

Tema

¿Cuáles son las cuestiones relevantes de la agenda 2020 del MERCOSUR, inserto en un mundo en plena transformación y en el contexto más amplio de los principales frentes de sus negociaciones comerciales internacionales?

Resumen

Este análisis aborda tres planos de una estrategia de inserción del MERCOSUR en un mundo en plena transformación: el de su posicionamiento en el necesario rediseño del sistema multilateral y global del comercio internacional; el de las modalidades prácticas para una estrategia eficaz de sus países miembros de inserción en el escenario internacional; y el de las condiciones favorables para una más intensa **cooperación económica regional** en los distintos espacios conformados por los países latinoamericanos. En relación a tales planos, se abordan luego las cuestiones que pueden ser más importantes en la Agenda 2020 del MERCOSUR incluyendo, en particular, algunas referidas a los principales frentes de sus negociaciones comerciales.

Análisis

El MERCOSUR en un mundo en plena transformación

La tensión creciente entre orden y desorden internacional acentúa la necesidad de reflexionar sobre las estrategias de inserción externa del MERCOSUR y sus países miembros, en la medida que mantengan su idea fundacional de tener una proyección internacional funcional a sus intereses y a su capacidad productiva de bienes y de servicios, por ser competitivos y atractivos para el resto del mundo.

Sin perjuicio de abundar en otras cuestiones, tal reflexión debería concentrarse prioritariamente en tres planos:

- (1) El posicionamiento de los países de la región en el necesario rediseño de un sistema multilateral y global del comercio internacional, incluyendo sus instituciones y reglas de juego. Estas últimas muestran hoy signos evidentes de estar siendo desbordadas por nuevas realidades, como pone de manifiesto la situación difícil en la que se encuentra la OMC.
- (2) El análisis de modalidades prácticas que permitan a cada país desarrollar estrategias para su inserción externa, incluyendo sus relaciones de cooperación con el mayor número de países en el mundo.

- (3) El objetivo de generar condiciones favorables a una más intensa cooperación económica regional en los distintos espacios conformados por los países latinoamericanos. Esto implica potenciar un MERCOSUR renovado en sus alcances y metodologías, ampliado en el ámbito de un acuerdo de comercio preferencial con la UE –y, en lo posible, con otros acuerdos preferenciales con protagonistas relevantes del comercio internacional– y de su asociación con la Alianza del Pacífico.

El primer plano –el de la gobernanza comercial global– se presta a múltiples desdoblamientos. Uno, y por cierto fundamental, hace a las políticas, instituciones y reglas del juego, que pueden contribuir a generar condiciones favorables al desarrollo económico y social, y a preservar la paz y la estabilidad en las relaciones entre naciones. Los otros desdoblamientos hacen, en especial, al desarrollo de las relaciones económicas, financieras y comerciales internacionales.

Cabe tener presente que hoy se nota una disminución de la eficacia del relativo orden global que surgiera al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Se observan múltiples espacios en los que se manifiestan tendencias a un creciente desorden internacional. Por lo demás, la redistribución del poder mundial que se ha acentuado en los últimos años, torna más difícil acordar reglas del juego e instituciones que sustituyan a las que han predominado hasta el presente.

Lo mismo ocurre en el plano del sistema global de relaciones comerciales internacionales. El sistema multilateral institucionalizado, primero en el GATT y luego en la OMC, ha ido también perdiendo su eficacia, especialmente para adaptarse a los cambios en las realidades globales. Lograr puntos de equilibrio entre el espacio multilateral global y los múltiples espacios de comercio preferencial, sean regionales o inter-regionales, es entonces un objetivo prioritario.

Esto podría implicar que el rediseño del sistema multilateral de comercio se traduzca en un ajuste de las reglas vigentes, en particular y sin perjuicio de otros temas relevantes, en cuanto a los alcances que puedan tener en el futuro los acuerdos de comercio preferencial que se celebren entre grupos de países y, muy en especial, cuando en ellos participen países en desarrollo. Cabe tener en cuenta que, desde los tiempos iniciales del GATT, la idea de mecanismos y reglas más flexibles para facilitar la integración económica –por ejemplo, a través de acuerdos sectoriales que no se ajustaran a interpretaciones más rígidas de lo aparentemente prescripto en el artículo XXIV del GATT– fueron demandas de países latinoamericanos que entonces tenían fuerte protagonismo en las negociaciones multilaterales del momento. Pero salvo quizá cuando la aprobación de la Cláusula de Habilitación en la Ronda de Tokio (1979), los planteamientos latinoamericanos no han tenido mucho eco en diversos países industrializados.

Es difícil efectuar pronósticos sobre la evolución futura del sistema del comercio internacional. Pero parece existir consenso sobre la gradual erosión del sistema multilateral de comercio institucionalizado en la OMC, que podría ser la resultante del efecto acumulado de, por un lado, los factores que permiten explicar el estancamiento de la Ronda de Doha y, por el otro, las iniciativas que han estado dirigidas a lograr la

proliferación de mega-acuerdos preferenciales interregionales con un alcance superior de la propia OMC.

Resulta difícil imaginar, sin embargo, que en cortos plazos –quizá ni tan siquiera medianos– sea factible llegar a consensuar planteamientos refundacionales que impliquen una revisión de fondo del sistema de la OMC, asumiendo que ello fuera eventualmente recomendable. La dificultad de reunir la masa crítica de poder mundial que se requiere para generar nuevas instituciones y reglas de juego, permite anticipar que la transición ya iniciada demandaría mucho tiempo antes de que se pueda ingresar efectivamente a una nueva etapa de estabilidad en el orden internacional.

Ello implicaría abrir el debate sobre la revisión de algunos mecanismos e instrumentos del actual sistema multilateral del comercio mundial que, de ser introducidas, pudieran contribuir a mejorar sus efectividad, eficacia y legitimidad social. O, al menos, a detener la actual tendencia al deterioro gradual de las indispensables cualidades sistémicas de instituciones y reglas destinadas a perdurar.

Administrar los efectos sobre el sistema multilateral del comercio mundial que puedan resultar de la compleja transición hacia un nuevo orden económico internacional será entonces uno de los desafíos a encarar en lo inmediato. Quizá más que inclinaciones refundacionales, se requerirá de un gran sentido práctico que permita resolver algunos de los puntos más débiles del sistema actual. No parece recomendable al respecto imaginar acciones que respondan a planteamientos ideológicos o teóricos. Un signo de los tiempos es precisamente la rapidez con que se están volviendo obsoletas muchas concepciones ideológicas o teóricas aplicadas, entre otras, a las relaciones comerciales internacionales.

Entre otras cuestiones relevantes por su incidencia en el mencionado deterioro sistémico, dos merecen una atención particular. Se refieren, en primer lugar, a cómo pueden encarar los países en desarrollo que son miembros de la OMC las medidas de emergencia a través de válvulas de escape que impliquen una mayor flexibilidad de la que toleran las reglas actuales; y, en segundo lugar, a cómo fortalecer las disciplinas colectivas en materia de acuerdos comerciales preferenciales, a fin de evitar que contribuyan a una mayor fragmentación del sistema multilateral del comercio mundial e, incluso, a su fractura.

El segundo plano –el de las estrategias nacionales de inserción externa de cada país de la región, incluyendo sus relacionamientos con los países más relevantes del sistema comercial global– requerirá en adelante de un gran esfuerzo de organización a nivel interno del respectivo país, a fin de articular los intereses de todos sus sectores sociales. Es en el plano interno que un país puede, en principio y si así lo procura, decidir e intentar poner en práctica aquello que más le conviene y que, eventualmente, podría lograr en su relacionamiento externo. Nada puede sustituir la decisión y el esfuerzo nacional de adquirir un determinado protagonismo en el plano internacional, especialmente asociándose con otros países con intereses similares. Y es precisamente en el plano regional donde cada nación puede desarrollar acciones conjuntas con otras de su entorno inmediato, a fin de potenciar sus propios esfuerzos nacionales para una inserción asertiva e inteligente en el espacio global. Aquí es donde adquieren una

importancia práctica las instituciones regionales latinoamericanas, con capacidad para apoyar las estrategias de desarrollo de los países que así lo procuran, tales como, entre otras, la ALADI, la CEPAL, la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el INTAL-BID.

Y el tercer plano –el del impulso a diferentes modalidades de cooperación económica, tanto en el espacio regional como en los múltiples espacios subregionales y en particular, en el de la articulación entre los países de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR, especialmente aprovechando el potencial de los mecanismos incorporados en el Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI)– es probablemente el que más atención requerirá en los próximos tiempos por parte de los países latinoamericanos. En particular, por aquellos efectivamente interesados en mejorar sus condiciones de navegación en un mundo confuso, desorientado y por momentos inhóspito. Este plano incluye el de las acciones conducentes a una efectiva renovación del MERCOSUR, tanto en sus alcances existenciales como en sus metodologías.

Cuestiones relevantes de la Agenda 2020 del MERCOSUR

Algunas cuestiones aparecen como más relevantes en la agenda 2020 del MERCOSUR. Se refieren al arancel externo común y al acuerdo con la UE. No son por cierto las únicas. Pero son las que pueden tener una mayor incidencia en el futuro desarrollo de este proceso subregional de integración económica. Incluso en su supervivencia.

La primera cuestión relevante tiene que ver con el nivel de protección que resulte de la aplicación del arancel externo del MERCOSUR que finalmente se acuerde. La necesidad de reducir incluso drásticamente el actual arancel externo común, ha sido planteada especialmente por el gobierno del Brasil. Es una cuestión de fuerte sensibilidad económica, especialmente para algunos sectores industriales. Puede tener una incidencia en las políticas de desarrollo económico, industrial y de comercio exterior de todos los países miembros. Incluso puede ser abordada con flexibilidad y no sólo en función de parámetros teóricos.

Pero es también una cuestión de alta sensibilidad política a nivel del funcionamiento del MERCOSUR. Especialmente según sea la forma que se emplee para modificar el actual arancel externo común. Se supone que deberá ser por consenso. Pero a veces se insinúa que si no hubiere tal consenso, de todas formas un país podría reducir individualmente su arancel externo. De hecho, una forma de hacerlo sería si se logra transformar al MERCOSUR en una zona de libre comercio. O sea, sin un arancel externo común. El problema es que ello requeriría modificar el pacto constitutivo del MERCOSUR. Y, por ende, pasar en cada país miembro por la consiguiente aprobación parlamentaria. Desde un punto de vista político no siempre es algo fácil, si eventualmente no se tuviere la necesaria mayoría.

La segunda cuestión relevante se refiere a la puesta en vigencia del acuerdo entre el MERCOSUR y la UE. El 28 de junio se anunció que las negociaciones habían concluido. Al menos en el capítulo comercio. Se inició entonces el recorrido del camino que conducirá a su efectiva entrada en vigencia, que se estima en un plazo de aproximadamente dos años.

En los países miembros del MERCOSUR se han observado reacciones positivas e incluso entusiastas. Sin embargo, no ha sido así en todos. Ni tampoco parecería ser así en todos los países de la UE. La aprobación parlamentaria podría entonces plantear en algunos países del MERCOSUR dificultades, incluso graves.

En una interpretación que parecería orientada a facilitar el proceso de aprobación del acuerdo, se ha señalado que entraría en vigencia a medida que cada Parlamento nacional lo apruebe. Aunque no hemos podido verificar el texto respectivo en una publicación oficial, habría sido acordado en la reunión de la Cumbre del MERCOSUR en Santa Fe en julio pasado. Ese alcance bilateral de la entrada en vigencia es visualizado como una forma de facilitar el necesario proceso de aprobación. Sería entonces un incentivo para que los respectivos Parlamentos nacionales aprueben el acuerdo.

Sin embargo, sería conveniente analizar el impacto que tendría tal modalidad bilateral de entrada en vigencia de acuerdo, desde la perspectiva de lo prescrito en el artículo 2º del Tratado de Asunción, que es el que establece que “el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad derechos y obligaciones entre los Estados Partes”. Es una norma fundamental del MERCOSUR. Se puede explicar por la necesidad que en el momento fundacional se percibía de evitar tendencias a desarrollar estrategias de negociaciones bilaterales de un país miembro con otros países, especialmente aquellos que poseen grandes mercados. Recordemos que cuando se negoció el Tratado de Asunción, el gobierno de EEUU ya había anunciado su idea de impulsar un área de libre comercio de las Américas. Quizá tuvo este hecho algo que ver con las razones que llevaron a la redacción del mencionado artículo 2º del Tratado.

Es natural que haya dudas, incluso fuertes, que efectivamente el MERCOSUR pueda lograr el objetivo de proyectarse al mundo como un espacio económico que cuente con un arancel externo común, y que negocie como conjunto con diversos y especialmente grandes mercados. Una opción sería la de retornar a las estrategias de negociaciones individuales de cada país miembro, dejando de lado el arancel externo común. Implicaría o transformar el MERCOSUR en una zona de libre comercio, o eventualmente dejar de lado la ambiciosa idea política que llevó a crear el MERCOSUR. En tal caso, cada país deberá apreciar cuál sería su mejor opción.

Los principales frentes de negociaciones del MERCOSUR en 2020

Los principales frentes de negociaciones del MERCOSUR presentan opciones complementarias. Reflexionar sobre tales opciones y sus costes relativos será en adelante una de las prioridades de cualquier ejercicio de reflexión estratégica sobre su futuro.

Un primer frente es el de la necesaria adaptación del MERCOSUR a las nuevas realidades mundiales y a las de sus propios países miembros, en algunos casos en plena y compleja evolución. No se trata de incurrir nuevamente en el síndrome refundacional, que se ha manifestado con cierta frecuencia –casi siempre coincidente con cambios gubernamentales en alguno de los socios de mayor dimensión económica–. Puede ser más práctico, eficaz y, por ende, recomendable practicar el arte de la metamorfosis. Es decir, de efectuar cambios graduales que permitan capitalizar las experiencias adquiridas –y los resultados logrados– e introducir las modificaciones que puedan considerarse necesarias.

Esto es más recomendable aún cuando un proceso de integración entre países encara, más que una crisis existencial, una metodológica sobre cómo desarrollar el trabajo conjunto de las naciones que participan. Y ese parece ser el caso hoy del MERCOSUR. De allí que ningún país miembro ha planteado –al menos abiertamente– la idea de retirarse del pacto político, económico y jurídico que lo vincula con sus socios. Es algo así como reconocer que ninguno de los socios tiene un verdadero plan B.

Un plan alternativo imaginable, como sería transformar el MERCOSUR en una zona de libre comercio –en el sentido del artículo XXIV del GATT-OMC–, derogando el arancel externo común (AEC) –no sería suficiente por motivos jurídicos la eliminación de la Decisión 32/00–, podría tener algunos costes políticos elevados y también económicos, incluyendo el comercio agroindustrial. Implicaría modificar el Tratado de Asunción. Corresponde a cada país determinar si conviene enfrentar tales costes.

Un segundo frente es el de la [convergencia en la diversidad en el espacio regional latinoamericano](#). Fue la estrategia planteada, en su momento, por el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet y que fuera debatida en una reunión con la participación de ministros de Relaciones Exteriores y también de Comercio Exterior de los países del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico que tuvo lugar en el Palacio de la Moneda, en Santiago de Chile, el 24 de noviembre de 2014. Quedó claro allí que no se planteaba la necesidad de un acuerdo de integración entre ambos esquemas de integración, pero sí la de elaborar hojas de ruta conducentes al establecimiento de múltiples vasos comunicantes entre los procesos de transformación productiva e inserción de internacional de países pertenecientes a ambos bloques. No necesariamente todos. La CEPAL planteó en esa oportunidad ideas bien concretas que siguen vigentes. Y se reconoció que el Tratado de Montevideo de 1980, que creó la ALADI, brinda un marco institucional e instrumentos más que apropiados y sub-utilizados –entre otros, los distintos tipos de acuerdos de alcance parcial– para llevar adelante la estrategia sugerida y compartida por los países de la región.

Y un tercer frente es de las negociaciones globales y con los grandes espacios regionales. Las [negociaciones entre la UE y el MERCOSUR](#) ilustran sobre las dificultades que a veces implican. Es posible prever que los países que actualmente integran la unión aduanera del MERCOSUR –que son los socios fundacionales– avanzarán también iniciativas orientadas a ampliar la agenda negociadora con otros grandes espacios económicos, tales como China, Japón, la India, Corea y la ASEAN en Asia, y EEUU y Canadá en América del Norte. De impulsarse tales iniciativas, no podrán dejar de relacionarse con la antes mencionada estrategia de convergencia con los

países de la Alianza del Pacífico, y con la más amplia hacia el espacio de América Central y el Caribe, incluyendo por cierto a Cuba. El hecho que Cuba sea miembro de la ALADI puede incluso tornar más significativo el papel de esta organización regional en el desarrollo de una más ambiciosa estrategia de inserción de los países latinoamericanos en el comercio internacional global.

Conclusiones

Las cuestiones antes mencionadas están vinculadas entre sí. A su vez son fundamentales para la estrategia de inserción internacional que privilegien los países miembros del MERCOSUR, incluyendo su protagonismo en el proceso de revisión de la OMC. Lo es la cuestión del arancel externo común, al menos por dos razones. Por su incidencia en la capacidad para competir con bienes y servicios en otros mercados. Pero también por poner de manifiesto que quienes negocian con el MERCOSUR –en este caso la UE– lo hacen con los países como un conjunto que implica un mercado único, y no con la suma de países individuales. Lo es también la cuestión del acuerdo con la UE. Significa poner de manifiesto una voluntad y también una capacidad para negociar y para competir con grandes mercados. La señal ha sido clara, en el sentido de que el MERCOSUR también procurará negociar acuerdos de comercio preferencial con otros mercados, incluyendo EEUU y China. Y, por cierto, las dos cuestiones tienen una relación directa con la tercera mencionada, que es el de la vinculación que el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico profundicen hacia el futuro.