



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Algunas reflexiones sobre el Mercosur

Propuestas para una necesaria
reformulación

Ignacio Bartesaghi

Nº 3

Octubre 2015



Índice

- 3 | ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL MERCOSUR
PROPUESTAS PARA UNA NECESARIA REFORMULACIÓN
- 3 | 1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS
- 3 | 2. EL PRESENTE DEL MERCOSUR
- 7 | 3. EL MERCOSUR Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO
- 8 | 4. LA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR: EL CASO DE
LA UNIÓN EUROPEA Y LOS NUEVOS SOCIOS
- 10 | 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Editor Responsable

David Gregosz

Director

Programa Políticas Sociales en América Latina (SOPLA)

Fundación Konrad Adenauer

Editora

Katrin Loebel Radefeldt

Coordinadora Académica

Programa Políticas Sociales en América Latina (SOPLA)

Fundación Konrad Adenauer

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Programa Regional

Políticas Sociales en América Latina

SOPLA

Representación en Chile:

Enrique Nercasseaux 2381

751-0224 Providencia

Santiago de Chile

Tel: +56-2-2234 20 89

E-Mail: sopla@kas.de

www.kas.de/sopla

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL MERCOSUR PROPUESTAS PARA UNA NECESARIA REFORMULACIÓN

Ignacio Bartesaghi*

Director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay.
Doctor en Relaciones Internacionales. Integra el Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay

1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

El Mercado Común del Sur (Mercosur) creado en la década del noventa por el Tratado de Asunción, es el proceso de integración de mayor importancia en América del Sur. Se trata de un esquema de integración que, entre otros logros, permitió la definitiva integración entre dos potencias regionales, lo que para la región tuvo una significación geopolítica de consideración. En definitiva, es a partir de la firma de los tratados bilaterales entre Argentina y Brasil, en 1991, que se consolida el contexto adecuado para impulsar una integración más profunda en la subregión, a la que de forma algo más relegada se sumaron Uruguay y Paraguay.

Por lo anteriormente mencionado, reflexionar sobre el estado actual del Mercosur y su relacionamiento con otros esquemas de integración y actores globales, es considerado un ejercicio necesario para motivar el debate que debe abrirse sobre la pregunta de investigación planteada en el artículo, **¿es necesaria una reformulación del Mercosur?**

2. EL PRESENTE DEL MERCOSUR

Uno de los debates generalmente planteados cuando se analizan los resultados del Mercosur tiene que ver con qué Mercosur se está analizando: el político, el social o el económico y comercial. De acuerdo a las definiciones mencionadas se realizan diferentes diagnósticos que tienen naturalmente resultados disímiles.

A la hora de evaluar el estado actual de un proceso de integración, parece necesario partir del principio de que cualquier análisis realizado sobre el desarrollo del Mercosur, puede reconocer las fortalezas que muestra el proceso, que existen en el ámbito político y social o incluso ciudadano, pero destacando

las debilidades en otros planos, como es el caso del económico y comercial. La aclaración es necesaria en un contexto en que cualquier diagnóstico sobre el Mercosur realizado por analistas, termina en muchos casos con la evidente y simplificada confrontación entre "integracionistas" y no "integracionistas". Por el contrario, desconocer y no resaltar las debilidades de un proceso de integración no favorece el desarrollo del bloque y desconoce el principal objetivo de este instrumento.

Para analizar el desarrollo del Mercosur se procedió a identificar los objetivos planteados en los tratados originarios, como por ejemplo, el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, así como algunas de sus normas derivadas, ya que es allí donde se plantean metas específicas en cuanto al modelo de integración pretendido por los socios, como es el caso del mercado común y la unión aduanera. Cabe resaltar que el desarrollo del Mercosur como foro político, así como los pasos dados hacia la instalación del concepto de ciudadanía en el bloque, fueron adquiriendo progresiva importancia con el paso de los años, para lo cual se han ido incorporando nuevos protocolos e incluso instituciones.

La realidad de los últimos años observada a través de las normas aprobadas por los organismos con capacidad decisoria del bloque, indicaría que los socios no han podido avanzar en gran parte de los objetivos planteados inicialmente, al menos en los de mayor importancia en cuanto a las concesiones, como es el caso de las comerciales. Seguidamente se plantearán solo algunos de los principales logros pendientes del bloque de acuerdo, una vez más, a lo establecido en los tratados originarios.

En efecto, en las últimas cumbres del Mercosur prácticamente no se aprobaron normas vinculadas con los objetivos fundamentales planteados en el Tratado de Asunción que en su artículo primero establece:

* Para comentarios o sugerencias favor escribir a: ibartesa@ucu.edu.uy

Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deber estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará "Mercado Común del Sur" (Mercosur). Este Mercado Común implica:

- *La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;*
- *El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos - comerciales regionales e internacionales;*
- *La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;*
- *El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.*

Como puede observarse, el Tratado de Asunción definió en su primer artículo que alcanzaría un mercado común, desarrollando claramente su alcance de acuerdo a la definición disponible en la teoría clásica de la integración. Llamativamente, el Tratado de Asunción no menciona en dicho artículo la denominación de unión aduanera, sino que hace referencia a su principal componente - pero por cierto no el único - que es el arancel externo común. En los hechos, no es hasta el año 1994, con la aprobación del Protocolo de Ouro Preto, que se menciona expresamente a la unión aduanera en el preámbulo del acuerdo.

Conscientes de la importancia de los avances alcanzados y de la puesta en funcionamiento de la unión aduanera como etapa para la construcción del mercado común.

Los tratados originarios plantearon determinadas metas, en particular un mercado común que el Tratado de Asunción definió de forma amplia con la previa constitución de lo que la teoría de la integración conoce como zona de libre comercio y unión aduanera, ya que se supone que la mención a la implementación de un arancel externo común implica la conformación de una unión aduanera, lo que fue luego confirmado por lo mencionado en el Protocolo de Ouro Preto y normas derivadas. Lo cierto es que el bloque no ha logrado hasta la fecha cumplir con parte de los objetivos recién reseñados, los que seguidamente serán analizados individualmente.

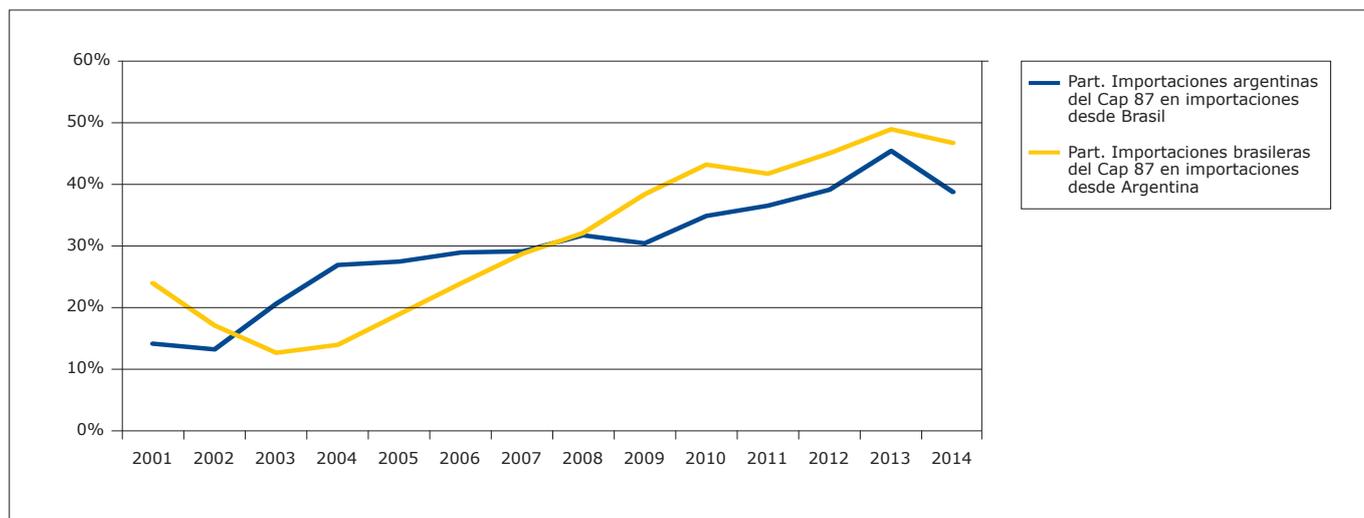
ZONA DE LIBRE COMERCIO

En cuanto a la zona de libre comercio en bienes, suele aseverarse, y con razón, que se trata de uno de los mayores logros del Mercosur, ya que sus socios lograron conformarla para gran parte del universo arancelario, lo que redundó directamente en un aumento del comercio intrarregional y reducción arancelaria. El bloque también ha avanzado, pero no sin complicaciones, en cierto nivel de regulación de normas sanitarias, fitosanitarias y técnicas, lo que naturalmente es parte de las exigencias que plantea una zona de libre comercio y garantizan el libre tránsito de mercaderías. Si bien se han aprobado un número importante de normas sobre regulaciones, muchas de ellas finalmente no han sido incorporadas por los socios, por lo que finalmente nunca terminan de ser implementadas. Las partes también conformaron un régimen de origen.

En lo que tiene que ver con los desafíos de la zona de libre comercio en bienes, cabe recordar que la liberalización comercial excluyó al sector automotriz (también al azucarero, si bien este presenta menor importancia comercial), justamente el de mayor cuantía en el comercio bilateral de los dos principales socios. En este ámbito no se ha podido avanzar en la aprobación de una Política Automotriz Común que incorpore las preferencias regionales a dicho sector, el que actualmente se encuentra regulado por las concesiones negociadas en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a través de acuerdos bilaterales.

GRÁFICO 1 Comercio del sector automotriz en el comercio intrarregional

(Considerando solo el Capítulo 87 del Sistema Armonizado)



Fuente: Elaboración propia en base a Trade Map.

Otro aspecto de especial importancia tiene que ver con las barreras no arancelarias impuestas por los socios, que impiden muchas veces el libre flujo intrarregional de bienes, lo que no ha podido ser solucionado por los canales formales, ya sea por la vía jurídica activando el sistema de solución de controversias (no se cumplieron algunos laudos), ni tampoco ejecutiva (aprobando normas que desmantelen efectivamente las medidas aplicadas por los socios).

Por otra parte, cabe precisar que la conformación de una zona de libre comercio suele por error acotarse a bienes, pero debe tenerse presente que también incorpora a los servicios en el caso del Mercosur, tal cual lo expresa el artículo primero del Tratado de Asunción. En ese sentido, si bien el bloque aprobó el Protocolo de Montevideo referido a la negociación de servicios, los compromisos asumidos en su marco son muy limitados y no se encuentran vigentes, por lo que los avances en este sector, que es uno de los de mayor dinamismo en el comercio internacional, son insuficientes.

LA UNIÓN ADUANERA

Respecto a la unión aduanera, un primer hito alcanzado por el Mercosur ha sido la confección de un arancel externo común y cierta armonización de normas aduaneras. Ahora bien, no se cuenta con un código aduanero vigente, sí está aprobado pero aún no ha entrado en vigor (lo que no es la primera vez que ocurre), ni tampoco se han negociado instrumentos de defensa comercial.

Entre los principales desafíos para avanzar en una unión aduanera, el bloque debería eliminar el número de excepciones

que impiden contar con un arancel externo común con niveles de perforación aceptables, pero especialmente y para no introducir el debate de qué es aceptable, contar con la libre circulación de mercaderías, lo que supone que una vez que las mismas ingresan al territorio aduanero, puedan circular sin restricciones por todos los socios del Mercosur. Este elemento, como así también el contar con instrumentos de defensa comercial común, un mecanismo de la distribución de la renta aduanera, un código aduanero común y normas aduaneras comunitarias, serían algunos de los requisitos básicos para operar como una unión aduanera. Todos objetivos en los que el Mercosur no avanzó o lo hizo parcialmente.

Los logros alcanzados por el bloque en cuanto a la conformación de los instrumentos definidos en sus tratados originarios adquieren especial importancia a la hora de evaluar los beneficios de formar parte del bloque. Lo anterior, debido que hasta la fecha no se han podido cuantificar las ganancias de formar parte de una unión aduanera, sencillamente porque la misma nunca fue conformada.

EL MERCADO COMÚN

De acuerdo a las mismas definiciones planteadas en el Tratado de Asunción, un mercado común, además de cumplir con la implementación previa de una zona de libre comercio y unión aduanera (esta fue la definición del Mercosur, ya que dicha instancia de integración no necesariamente implica que deberá cumplirse con dichos requisitos previos, en particular la unión aduanera), plantea la libre circulación de factores productivos (capital y trabajo), lo que como es sabido y es de fácil comprobación, no es una meta alcanzada por el Mercosur.

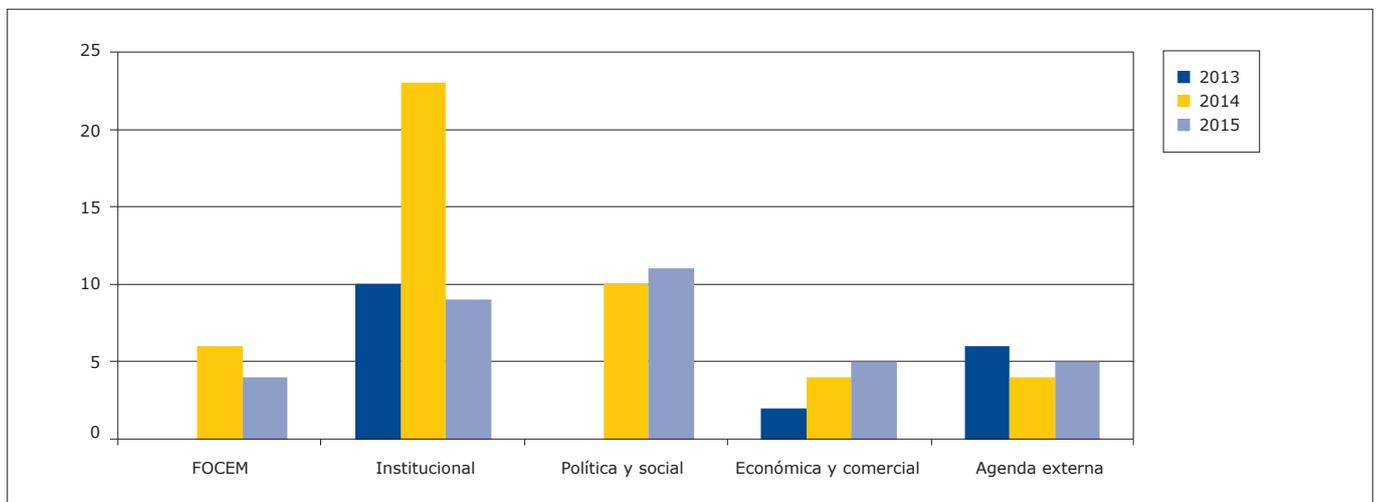
PERSPECTIVAS DE CUMPLIR CON LAS METAS

Si se repasan las últimas decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común del Mercosur (CMC)¹ entre los años 2013 y 2015, podría aseverarse que no existe una voluntad política, al menos muy visible, para subsanar parte de las debilidades mencionadas anteriormente. En otras palabras, en los ámbitos decisorios del Mercosur no se están discutiendo los temas sustanciales en cuanto a revertir el incumplimiento de los objetivos originarios, sino como se observa seguidamente, las acciones irían en contrario o se refieren fundamentalmente

a aspectos institucionales y políticos. En efecto, las normas aprobadas en los últimos tres años fueron fundamentalmente en el área institucional, política y social, categoría que computada en conjunto llegó a representar el 64% del total de las normas aprobadas en el período, lo que confirma el sesgo que ha adquirido el bloque en los últimos años.

Respecto a las decisiones referidas al área económica y comercial, cabe atender al contenido de las mismas, las que no tratan temas de significación salvo en contadas excepciones.

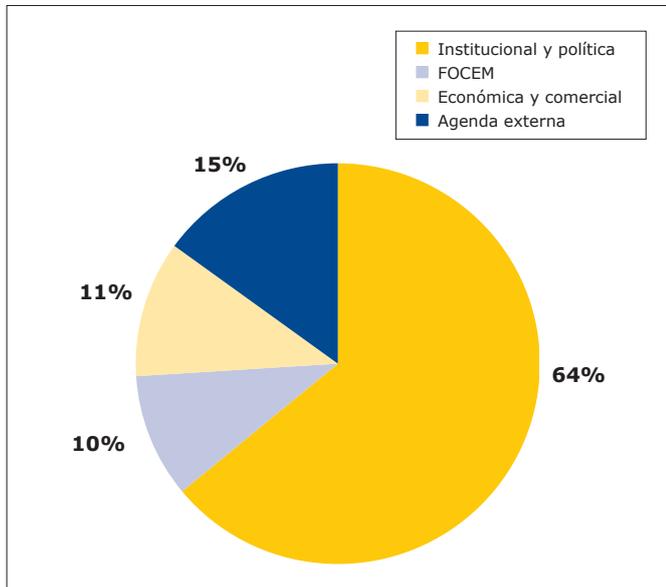
GRÁFICO 2
Número de decisiones del Mercosur clasificadas por áreas



Fuente: Elaboración propia en base a la Secretaría del Mercosur.

¹ Normas de mayor jerarquía.

GRÁFICO 3
Participación de las decisiones del Mercosur
clasificadas por áreas



Fuente: Elaboración propia en base a la Secretaría del Mercosur.

En ese sentido, seguidamente se identifican las normas aprobadas en el área económica y comercial (11% del total), para determinar si las mismas tratan asuntos de relevancia para el desarrollo del bloque o atienden a la implementación de medidas que favorezcan el perfeccionamiento del proceso de integración.

En todo el período, las normas económicas y comerciales aprobadas refirieron a los siguientes temas:

- Fondo de pequeñas y medianas empresas.
- Excepciones al arancel externo común.
- Prórroga regímenes de importación.
- Mecanismo de fortalecimiento productivo en el Mercosur.
- Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Fortalecimiento del Mercosur económico y comercial.
- Bienes de capital e informática.
- Lista de excepciones.
- Régimen de origen.
- Zonas francas.

Sin desconocer la importancia de algunas de las normas mencionadas, el contenido de las mismas indicaría que no se encuentran relacionadas con medidas vinculadas a perfeccionar el Mercosur, sino que por el contrario, muchas de ellas renuevan las excepciones existentes referidas a la unión aduanera del bloque.

Replicando el análisis, pero en las decisiones que fueron clasificadas en la categoría de agenda externa (15% del total), se observa que en este caso las mismas tratan sobre asuntos de

baja importancia en términos comerciales, ya sea por regular aspectos más bien formales del relacionamiento entre los socios, o por involucrar a países o regiones de escaso impacto económico para las relaciones externas del Mercosur.

- Red de oficinas comerciales conjuntas del Mercosur.
- Acuerdo Marco de Asociación con Surinam.
- Acuerdo Marco de Asociación con Guyana.
- Atribución de Estado Asociado a Surinam.
- Atribución de Estado Asociado a Guayana.
- Participación del Mercosur como Observador del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).
- Participación del Mercosur como Observador en procesos regionales de integración y organismos internacionales.
- Complementación y articulación entre el Mercosur y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).
- Memorándum de entendimiento de Comercio y Cooperación económica con la República del Líbano.
- Acuerdo Marco de Cooperación y Comercio con la República Tunecina.
- Adhesión de Bolivia al Mercosur.

Como puede observarse, ninguna de las decisiones aprobadas a excepción del ingreso de Bolivia al bloque, podría ser considerada de impacto para el Mercosur, lo que confirma el estancamiento que presenta el proceso en su agenda externa, en años donde a nivel internacional se ha registrado una explosión en la firma de acuerdos comerciales.

3. EL MERCOSUR Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Desde su constitución en 2011, la Alianza del Pacífico se posicionó como un modelo de integración con características distintas al resto de los procesos ya existentes. En primer lugar, por no definir una instancia de integración de acuerdo a la teoría clásica, ya sea una zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común. En ese sentido, el bloque plantea alcanzar lo que denominó una integración profunda, más allá de que luego la define de forma muy similar a los requisitos para alcanzar un mercado común. Otra de las características del flamante proceso de integración es la escasa institucionalidad asociada al bloque, ya que la Alianza no cuenta con una secretaría y posee gran parte de su estructura institucional cubierta con secciones ministeriales de los países miembros. Este perfil, junto con el claro sesgo económico y comercial otorgado por los socios a la iniciativa, así como por la rápida y mediática ejecución de algunos de sus objetivos, generó una inmediata y, por momentos, inevitable comparación con el Mercosur y otros bloques como la Comunidad Andina.

A su vez, el bloque resalta las características económicas y comerciales de sus miembros, especialmente en la apertura de mercados, el entorno de negocios, los regímenes

de inversiones, entre otras. Cabe recordar que a diferencia de otros procesos como el Mercosur, todos los miembros de la Alianza cuentan con acuerdos comerciales vigentes con Estados Unidos y la Unión Europea. Además, en los objetivos originarios planteados en los tratados, se establece la necesidad de profundizar las relaciones con Asia Pacífico, lo que en los hechos ya se está dando debido a la firma de acuerdos con varias economías asiáticas, la participación de algunos miembros en la *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) y en el recientemente cerrado Acuerdo Transpacífico (TPP).

Más allá de los desafíos que aún enfrenta la Alianza del Pacífico en términos de su profundización, sí ha sido evidente que el bloque atrajo la atención de propios y extraños. Por un lado, el interés de los países observadores de muy diversas regiones (ya más de cuarenta observadores), y por otro, la atención que países como Uruguay y Paraguay le prestaron a la Alianza, solicitando el ingreso como observadores y reconociendo las virtudes del nuevo esquema, mostrando incluso el interés de integrarse de forma plena.

Debe reconocerse que la sola constitución del bloque generó contraposiciones que incluso llevaron a reacciones de los gobiernos. Brasil sigue con atención los avances del proceso especialmente desde que México decide integrarse, lo que le otorga interés geopolítico a la Alianza. Por una parte, el Mercosur solicita participar conjuntamente como observador, luego de que Uruguay y Paraguay requirieron el ingreso (solicitud que fue negada debido a que no se acepta la incorporación de bloques económicos a la Alianza). Por otra parte, Chile que también se encuentra inserto en América del Sur, desplegó una estrategia para desarticular las diferencias entre el Mercosur y la Alianza, apostando a las posibilidades de convergencia que existen entre los dos esquemas.

Si bien no parece recomendable enfrentar a los modelos de integración, el fondo de la cuestión tiene que ver con algunas realidades que atraviesan gran parte de los procesos de integración de América Latina, pero particularmente el Mercosur. Es por eso que las señales dadas por la Alianza, derivaron en una nueva ventana de oportunidad para introducir en el Mercosur el debate interno que necesariamente debe atravesarse para enfrentar un nuevo contexto económico internacional, el que por cierto necesita de acciones que sí están siendo tomadas por la Alianza del Pacífico.

4. LA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR: EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS NUEVOS SOCIOS

4.1 LAS NEGOCIACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA

Las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea comenzaron técnicamente en 2001, si bien se firmó un acuerdo marco en la década del noventa. El mayor avance del proceso se dio en el año 2004 con el intercambio de ofertas (existieron intercambios previos no consensuados) en lo que algunos analistas entendieron como el punto más cercano al cierre de un acuerdo. Ahora bien, un análisis más detallado de dicha oferta descubre un importante número de dificultades que se arrastran por la falta de acuerdo en las definiciones técnicas de las negociaciones, las que a la postre terminaron afectando la dimensión de la oferta presentada y llevaron a un estancamiento de las negociaciones desde 2004 y hasta el año 2010 cuando se da el denominado relanzamiento de las negociaciones entre el Mercosur y la UE. Desde dicha instancia, no obstante se han realizado un considerable número de reuniones técnicas, los avances siguen siendo poco significativos, especialmente porque no se logró un nuevo intercambio de ofertas.

El desafío para elaborar un análisis sobre las negociaciones, tiene que ver con evaluarlas dentro del contexto internacional, ya que este último naturalmente se ha visto modificado en el correr de los años y ha afectado el interés negociador de las partes.

Desde el año 2001 hasta la fecha, muchos factores incidieron en la relación entre los dos mencionados bloques. Por un lado, el desmantelamiento de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las que presionaban la agenda de la Unión Europea con la región y que derivaron en la firma de acuerdos subregionales y bilaterales, tanto por el lado de Estados Unidos, como de la Unión Europea con América Latina.

Por otro lado, la importancia adquirida por China como mercado de destino de gran parte de las exportaciones regionales; demanda voraz que provocó un alza histórica de los precios de los bienes primarios con su respectivo impacto positivo en términos de crecimiento en la región. Esta realidad, hoy ciertamente cambiante, restó incentivos a los países del Mercosur para abrirse con las economías centrales, la que podría ser considerada una estrategia de corto y mediano plazo y algo arriesgada si se atiende a la concentración que todos los países del bloque sudamericano generaron con China.

Adicionalmente, deben observarse los contextos económicos y políticos que atraviesan las dos partes negociadoras, como es el claro ejemplo del impacto de la crisis económica en Europa, desatada desde el año 2010, lo que además desencadenó en

una crisis política y por momentos institucional de consideración, asunto que naturalmente distrajo la atención en las negociaciones con el Mercosur. Además, debe tenerse en cuenta que la Unión Europea mantiene un ritmo negociador exigente en términos de agenda, suscribiendo un acuerdo con la República de Corea, un proceso de negociación con India, con algunas economías de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), y lanzó con los Estados Unidos el acuerdo transatlántico, el que de firmarse, tendría impactos inéditos en el ámbito multilateral.

Una vez más se presenta por parte de gobiernos y negociadores las posibilidades ciertas de avanzar en el intercambio de ofertas, y en el caso del Mercosur, negociando conjuntamente. Al respecto, cabe recordar que debido a la posición argentina en cuanto al acuerdo – si bien Brasil también muestra algunas dificultades para avanzar – llevaron a que Brasil, con el apoyo de Uruguay y Paraguay, maneje la opción de negociaciones diferenciales, posibilidad que, a pedido expreso de Argentina, fue finalmente desmantelada. Sin ánimo alguno de desconocer el posible avance alcanzado entre los socios del Mercosur en la llamada oferta intrabloque, es necesario precisar que una oferta de un acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea es mucho más que bienes, ya que implica la negociación en otros capítulos que son de especial importancia para la Unión Europea y en donde el Mercosur muestra intereses defensivos. Tal es el caso de las inversiones, compras públicas, servicios, propiedad intelectual, normas técnicas, entre otros. Además, siguen llevándose a cabo las negociaciones sin precisar el alcance de algunos requisitos técnicos, los que siempre fueron difusos e incluso se han modificado a lo largo del tiempo. Esta realidad afecta la claridad de las ofertas presentadas, impidiendo el avance de las negociaciones. A lo mencionado hay que adicionarle los cambios en los criterios de negociación, el escaso desarrollo normativo del Mercosur en el perfeccionamiento de su unión aduanera, en la aprobación de normas o tratados en algunas de las disciplinas recién mencionadas o el impacto de los nuevos miembros del bloque en las negociaciones birregionales.

En un contexto internacional como el actual, donde se ha alcanzado un nivel histórico de acuerdos comerciales preferenciales, y en momentos donde se está confeccionando un nuevo tablero internacional a impulso de las mega negociaciones, parecería que para el Mercosur, avanzar en un acuerdo y en tiempos razonables, es la última oportunidad cierta de evitar un camino sin retorno.

4.2 NUEVOS MIEMBROS

Varias observaciones podrían realizarse respecto a los nuevos miembros plenos del Mercosur, caso de Venezuela y Bolivia, si bien este último se encuentra en proceso de ratificación por parte de los parlamentos nacionales de los cuatro socios originarios.

Para analizar los ingresos de los dos mencionados Estados se optó por formular algunas preguntas: ¿qué intereses motivaron la expansión del Mercosur?, ¿son de orden político?, ¿económico?, ¿geopolítico?, ¿estaba el Mercosur preparado para integrar nuevos miembros?

Sin pretender dar respuesta a todas las preguntas formuladas, sí se consideró relevante identificar las principales características de los procesos de adhesión de los nuevos miembros. Más allá de la importancia que tiene Venezuela como mercado y socio energético (especialmente para Brasil), parece evidente que el ingreso de este país al Mercosur, tuvo un componente político más que económico, lo que se confirma con la modalidad en que se llevó a cabo su incorporación, la que de acuerdo a reconocidos juristas de los cuatro países miembros, le ha dado la espalda a la legalidad del Mercosur.

Para ejemplificar la magnitud de lo ocurrido, basta con repasar la frase del ex Presidente de Uruguay, José Mujica, cuando planteó que “lo político estaba por encima de lo jurídico”, lo que sencillamente atenta contra un principio básico en la defensa de los intereses nacionales, especialmente para el caso de un país pequeño como Uruguay. Las incertezas jurídicas señaladas han estado presentes durante todo el proceso de adhesión de Venezuela al bloque, incluso se siguen observando en la incorporación de las obligaciones establecidas en los tratados originarios y en las normas derivadas.

Los intereses políticos que llevaron al ingreso de Venezuela al Mercosur son muy variados. Algunos de ellos son parte de la estrategia del nuevo miembro, como lo es el alejamiento de dicho país de la Comunidad Andina, la profundización de su política antiestadounidense y las diferencias con Colombia y Perú, entre otros.

Por el lado del Mercosur, a impulso de Brasil pero también de una Argentina que profundizó su relación con Venezuela en momentos en que no contaba con opciones de financiación internacional, e incluso de un Uruguay que con el gobierno del ex Presidente Mujica también priorizó su relación con el gobierno venezolano, y aceleró la integración de Venezuela al bloque. Lo anterior suponía una mayor influencia de Brasil sobre la política exterior del presidente Chávez y un aumento de la presencia de Brasil en América del Sur, especialmente luego de la pérdida de influencia de la potencia sudamericana respecto a Perú y Colombia, que como ha sido señalado, siguen una política exterior que muestra algunas diferencias respecto a la de Brasil.

En síntesis, sin restarle importancia a los acuerdos energéticos y a la potencialidad de aumentar el comercio entre el Mercosur y Venezuela en el sector agroindustrial e industrial (lo que dependerá de la mejora del entorno de negocios que presenta Venezuela), el motivo central del ingreso de este país es político y no económico ni comercial, confirmando

cuál es el perfil que han priorizado los miembros en los últimos años.

En cuanto a Bolivia, si bien su ingreso difiere respecto del procedimiento seguido en el caso de Venezuela, lo que evidentemente es un aspecto positivo a resaltar, tampoco existe claridad en la decisión tomada por parte del bloque e incluso de Bolivia. En primer lugar, por la doble pertenencia de este país a dos procesos de integración con aspiraciones similares en términos de su profundidad, lo que más allá del recientemente olvidado arancel externo común andino, sí existirán contradicciones en el importante número de normas que la Comunidad Andina ha aprobado en sectores en los que el Mercosur posee reglamentaciones incipientes o directamente vacíos jurídicos. En definitiva y más allá de que el bloque sudamericano sella la incorporación de dos socios estratégicos, cabe la pregunta: ¿qué garantiza que en este nuevo contexto se avance en la integración energética regional?, la que junto con la infraestructura e incluso la digital, sigue teniendo una lógica nacional o en algunos casos bilateral.

En definitiva, el ingreso de nuevos miembros parece explicarse por el resultado de la nueva reconfiguración regional que se dio a partir del desmembramiento de la Comunidad Andina, la creación del Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Alianza del Pacífico. Estos nuevos esquemas de integración y cooperación política, llevaron a que los países se integren por sus afinidades políticas más que económicas, lo que una vez más parece ser una decisión sustentada en una visión de corto plazo y que no tendrá resultados positivos en el esperado desarrollo de todos los esquemas y de la región en su conjunto. Los embates de la economía internacional, las nuevas tendencias internacionales y las diferentes velocidades en la que reaccionan los Estados, presiona al Mercosur a avanzar de forma imperiosa en su agenda externa.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

De acuerdo al diagnóstico realizado sobre el estado actual del Mercosur en términos del cumplimiento de sus objetivos originarios, se recomiendan algunas propuestas para enfrentar la necesaria reformulación del bloque, apostando a contar con la cohesión mínima que garantice su continuidad, la que por cierto es deseable para toda la región.

Los miembros del Mercosur deben reconocer qué es el bloque y más importante aún, qué pretende ser. Cualquier valoración sobre el desarrollo de un mecanismo de integración debe necesariamente esclarecer sus objetivos fundamentales, los que no pueden partir de supuestos.

En ese sentido, el bloque no debe temer a la **renegociación** de algunos de sus objetivos originarios, fortaleciendo aquellos en los que se han alcanzado mayores desarrollos y descartando los que están lejos de confeccionarse y actúan como barreras al desarrollo regional.

El Mercosur debe reconocer que no es una unión aduanera y que mucho menos será un mercado común de acuerdo a las definiciones planteadas en los tratados originarios analizados en este documento. Por tanto, es hora de descartar dichas metas y centrarse en **perfeccionar la zona de libre comercio**, especialmente con el desmantelamiento de las barreras no arancelarias, la profundización de las negociaciones de otras normas (técnicas, sanitarias, fitosanitarias, aduaneras etc.) que favorezcan el libre tránsito de mercaderías. También sería importante incorporar plenamente los servicios al acuerdo.

El bloque debe asumir que es necesario implementar **flexibilidades y reformas sustanciales definitivas**, para dar inicio a una nueva etapa que haga del proceso de integración un instrumento más moderno que sirva a los intereses nacionales y regionales en un nuevo contexto internacional cada vez más complejo y que no admite modelos rígidos que impiden la necesaria reacción de los Estados frente a las nuevas tendencias internacionales. Son varias las decisiones aprobadas desde la constitución del Mercosur vinculadas a la unión aduanera, algunas de ellas vigentes y otras nunca implementadas. La decisión que conformó el arancel externo común fue la de mayor importancia y naturalmente ha sido incorporada por todos los miembros, lo que implica que la suspensión del instrumento deberá ser negociado en conjunto, a través de la aprobación de una norma del mismo nivel, o lo que sería más conveniente, la aprobación de un Protocolo Adicional que reformule algunos de los objetivos originarios planteados en los tratados. Si bien existen diferentes posiciones respecto a la validez jurídica de la norma, el proceso comentado debería estar acompañado por la aprobación de una decisión que derogue la Decisión CMC Nº32/00 por la cual se exige a los socios negociar de forma conjunta.

Naturalmente, todos los socios tienen la opción de denunciar el Tratado de Asunción como lo prevé su artículo 20, mecanismo por el cual de acuerdo a las disposiciones estipuladas en el tratado (no es automático y se requieren ciertas formalidades) se dejan sin efecto las obligaciones y los derechos, volviendo cada país a recuperar su soberanía en su política comercial. Esta opción, sería la de mayor impacto para los miembros, pero especialmente en términos políticos, ya que de ocurrir la concreción de una denuncia del Tratado de Asunción, todos los países podrían negociar acuerdos bilaterales con ese país manteniendo las preferencias. En los hechos, Venezuela negoció acuerdos comerciales con sus ex socios de la Comunidad Andina, por lo que los impactos de su alejamiento de la Comunidad tienen que ver con los impactos políticos más que económicos.

Reformular los objetivos planteados no implica retroceder en aquellas áreas en las que el bloque ha logrado mostrar algunos avances de interés, caso del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) o algunos logros institucionales, políticos o ciudadanos. Nada impide que el Mercosur siga profundizando y perfeccionando dichos ámbitos, los que naturalmente estarán siempre presentes en la agenda regional. Ahora bien, seguir adelante con estos componentes de la agenda regional no debería ir en detrimento de impulsar las negociaciones en otras áreas, especialmente la económica y comercial, como por ejemplo la incorporación de las disciplinas que desde tiempo atrás están siendo negociadas a nivel internacional, ya sea de forma bilateral o plurilateral.

Los acuerdos negociados a nivel internacional de forma más extensiva desde la década del noventa en adelante, registrando una explosión desde el año 2000, muestran ciertas características comunes que deberían ser resaltadas en los debates sobre el estado actual del Mercosur. Algunas de ellas son:

- 1) Se implementan zonas de libre comercio en bienes y servicios, lo que permite que cada socio mantenga una política comercial propia, especialmente la referida a la negociación de acuerdos comerciales.
- 2) Incluyen capítulos de las denominadas nuevas disciplinas del comercio internacional y en base a las cuales se sustentan las reglas básicas para la producción y el comercio internacional de la actualidad, pero especialmente del futuro.
- 3) Poseen un sistema de solución de controversias ad hoc efectivo, el que facilita la solución de las diferencias surgidas entre las partes.
- 4) Cuentan con Comisiones Administradoras donde se hace un seguimiento del acuerdo y en donde se plantean posibles profundizaciones.
- 5) Poseen escasa estructura institucional, la que suele estar acotada a las secciones nacionales de los ministerios nacionales.

Las dinámicas internacionales confirmadas con la reciente suscripción del TPP, reafirman que los Estados no pueden quedar aislados de las negociaciones internacionales, ya sea por no negociar acuerdos con otras economías, como por no incorporar reglamentaciones en aquellas disciplinas que son las que regulan el comercio internacional.

Uruguay como país pequeño, debe liderar el debate al interior del Mercosur, para lo cual será necesario generar una discusión interna entre los diferentes actores de la sociedad, pero entendiendo la importancia de dejar de lado los preconceptos y restricciones culturales que muchas veces inhabilitan cualquier intercambio que tenga que ver con avanzar.

El presente documento elaborado para la Fundación Konrad Adenauer intenta aportar algunos elementos para dar inicio al debate señalado.

 Sobre la revista "**Análisis y Perspectivas**"

Este formato de publicación expone brevemente diferentes análisis de distintos temas de índole económico, político y social que forman parte de las prioridades permanentes del programa SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer.

Nuestras anteriores publicaciones son:

No. 1 - Noviembre 2014

EN BÚSQUEDA DE UN SENTIDO DE LA POLÍTICA:
JUSTICIA SOCIAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

Jaime Abedrapo

No. 2 - Junio 2015

LA INNOVACIÓN EN AMÉRICA LATINA:
UNA MIRADA DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO
Y LA ECONOMÍA EVOLUCIONARIA

Juan Carlos Mondragón Quintana