



Robert Schuman

*Reflexiones sobre el Mercosur y su futuro*

-Félix Peña



Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series  
Vol. 1 No. 5  
September 2002

## The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami European Union Center.

These monographic papers address issues relevant to the ongoing European Convention which will conclude in the Spring of 2003. The purpose of this Convention is to submit proposals for a new framework and process of restructuring the European Union. While the European Union has been successful in many areas of integration for over fifty years, the European Union must take more modern challenges and concerns into consideration in an effort to continue to meet its objectives at home and abroad. The main issues of this Convention are Europe's role in the international community, the concerns of the European citizens, and the impending enlargement process. In order for efficiency and progress to prevail, the institutions and decision-making processes must be revamped without jeopardizing the founding principles of this organization. During the Convention proceedings, the Jean Monnet/Robert Schuman Papers will attempt to provide not only concrete information on current Convention issues but also analyze various aspects of and actors involved in this unprecedented event.

The following is a list of tentative topics for this series:

1. The challenges of the Convention: the ability to govern a supranational Europe or the return to intergovernmental cooperation?
2. How will the member states figure in the framework of the Convention?
3. The necessity to maintain a community method in a wider Europe.
4. Is it possible for the member states to jeopardize the results of the Convention?
5. The member states against Europe: the pressures on and warnings to the Convention by the European capitals
6. Is it possible that the Convention will be a failure? The effects on European integration.
7. Similarities and differences between the European Convention and the Philadelphia Convention of 1787.
8. The role of a politically and economically integrated in Europe in the governance of the world.
9. How important is European integration to the United States today?
10. The failure of a necessary partnership? Do the United States and the European Union necessarily have to understand each other? Under what conditions?
11. Is it possible to conceive a strategic partnership between the United States, the European Union and Russia?
12. Russia: a member of the European Union? Who would be interested in this association?

Miami European Union Center  
University of Miami  
1531 Brescia Avenue  
Coral Gables, FL 33146-3010  
Phone: 305-284-3266; Fax: 305-284-4875  
E-Mail: [jroy@miami.edu](mailto:jroy@miami.edu)  
Webs: [www.miami.edu/international-studies/euc](http://www.miami.edu/international-studies/euc)  
[www.euroy.org](http://www.euroy.org); [www.miamieuc.org](http://www.miamieuc.org)

### **Jean Monnet Chair Staff:**

Joaquín Roy (Director)  
Aimee Kanner (Editor)  
Roberto Domínguez (Research Assistant)  
Nouray Ibryamova (Research Assistant)  
Julia Lemus (Administrative Coordinator)

---

## Reflexiones sobre el Mercosur y su futuro

---

Félix Peña \*

The Jean Monnet Chair  
University of Miami  
Miami, Florida  
October 2002

---

\* Félix Peña es Director del Instituto de Comercio Internacional - Fundación BankBoston y de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales – UNTREF.

## REFLEXIONES SOBRE EL MERCOSUR Y SU FUTURO

---

### Del Mercosur en el “horizonte 2005”

*La reflexión prospectiva sobre el Mercosur es oportuna por cuatro razones.*

La primera es la probabilidad que sus socios tengan que enfrentar, a escala global y sudamericana, *agendas externas complejas* en materia de seguridad y estabilidad política.

La segunda es que se han iniciado *negociaciones comerciales* –OMC, ALCA, UE-, que podrían culminar simultáneamente en el 2004. Sus resultados impactarán en la competencia económica global, y en las políticas económicas y comerciales externas.

La tercera es que los socios deberán prepararse desde ya para competir con éxito, a partir del 2005, en *los posibles escenarios post-negociaciones comerciales*.

Y la cuarta es que el Mercosur tiene *un problema de credibilidad*, que puede afectar su eficacia en la competencia por atraer inversiones y para negociar con terceros países.

Es obvio que *el problema de la credibilidad se nutre de múltiples causas*, entre los cuales resaltan recientemente, la caída pronunciada del intercambio comercial y las severas dificultades económicas de algunos de los socios, concretamente la Argentina.

*Pero este aporte a la reflexión prospectiva, se concentra en sólo una de las causas del problema de credibilidad. Ella es la insuficiencia metodológica y la calidad institucional*, en el sentido de: a) baja capacidad para mantener en forma dinámica la concertación de intereses nacionales, a fin de generar reglas de juego aplicables que puedan producir los resultados buscados y, b) dificultades para conciliar la adaptación a nuevas realidades con la previsibilidad que requieren quienes adoptan decisiones de inversión.

Puede sostenerse que *tal insuficiencia, ha potenciado los impactos en el Mercosur de la evolución económica de los socios a partir de 1998 y de sus efectos en el intercambio comercial. Además ha afectado la capacidad de negociación conjunta con terceros países.*

Más allá de los reiterados pronunciamientos de alto nivel, ciudadanos, inversores y terceros países *desconfían de que los socios puedan mantener la dirección estratégica original*. Observan un recurrente debate –incluso a nivel político relevante- sobre el sentido del Mercosur y los caminos que conducen a las metas perseguidas. Escuchan referencias a la “muerte del Mercosur” o a que es “un alma en pena”. Por lo general no

están fundadas. Pero lo cierto es que se perciben dudas, particularmente entre inversores y terceros países, sobre si finalmente lo que se quiere es sólo una zona de libre comercio, una unión aduanera o un mercado común. *El resultado es una constante perplejidad en relación al Mercosur.*

Se pueden visualizar *tres escenarios futuros* del Mercosur. El de su *desaparición* como proceso formal de integración. El de su *dilución*, sea en lo que Pascal Lamy denomina el “modelo de la buena vecindad”, o en una red de libre comercio resultante de las negociaciones en la OMC, el ALCA y con la UE. Y el de su *adaptación* a nuevas realidades de los socios, en materia de seguridad, financiamiento, transformación productiva y políticas comerciales externas, *que permita enfocarlo en la perspectiva del “horizonte 2005”, esto es, el de los posibles escenarios post-negociaciones comerciales.*

El primer escenario es difícil que ocurra. El segundo, en la tendencia actual, es muy posible. El tercero, es posible si hay fuerte liderazgo político. Es el deseable.

*Es en función de este tercer escenario que efectuamos las reflexiones que siguen.*

### **De realidades y supuestos para una reflexión prospectiva sobre el Mercosur**

Por lo menos *tres datos de la realidad* parecen ineludibles a la hora de efectuar una reflexión prospectiva sobre el Mercosur. Son permanentes. *Estarán presentes en cualquier escenario futuro de las relaciones entre los socios.* En el lenguaje orteguiano de Celso Lafer, forman parte de “nuestra circunstancia”. Son datos comunes a los cuatro socios.

El primer dato es *la vecindad*. Para cada uno de los socios la región es su contexto contiguo. Es un contexto privilegiado para cualquier nación. Es inevitable y permanente. Resulta de la geografía, potenciada por la historia y la percepción que el mundo tiene de la región. *En la perspectiva de los socios del Mercosur tiene dimensión sudamericana.*

El segundo es *la interdependencia*. La región conforma un subsistema diferenciado en el sistema internacional global e incluso en el Hemisferio. Ninguna parte puede ser ajena a lo que ocurra en las otras. Es un resultado natural de la contigüidad. Es más notorio aún por el aumento de la interdependencia –flujos de comercio y de inversiones, e incluso el denominado “riesgo país” de los mercados financieros- ocurrida en las últimas décadas y que resulta de la confluencia de tres factores: mayor conectividad física, apertura comercial, y acuerdos de integración económica. *La historia demuestra que la interdependencia de la contigüidad es un dato de la realidad, inevitable y permanente.* Varía su intensidad y su signo. Puede ser baja o alta, por ejemplo, en efectos de demostración de ideas y de políticas, o en flujos de comercio, de inversiones y de personas. *Puede estar signada por las lógicas del conflicto o de la cooperación. Pero no puede ser ignorada.*

El tercero es ***la inserción en un mundo de globalización y de regionalización organizada***. A la vez que administran su propia interdependencia, los socios se insertan en un mundo en que coexisten dos tendencias. Por un lado, *a la escala planetaria de las relaciones internacionales*, en el plano de la seguridad, como en el político, económico y cultural –producto, entre otros factores, de la realidad del acortamiento de todo tipo de distancias entre las naciones que interactúan en el sistema internacional-. Por el otro, *a la regionalización organizada* en grupos multinacionales –de contenido económico y naturaleza política-, voluntarios y vocación a la permanencia, con un impacto significativo en las interacciones con otras naciones y grupos. *Ambas tendencias responden a fuerzas profundas, difícilmente alterables*. Reflejan factores tecnológicos y estrategias empresarias, que impulsan al aumento constante de la interdependencia. También en relación a ellas la cuestión central hacia el futuro, será saber si serán marcadas por la lógica de la fragmentación o la de la integración. *Lo más probable es que ambas lógicas tengan una coexistencia difícil de administrar, al menos en el horizonte de lo previsible*.

Esta reflexión prospectiva parte de la constatación de estos tres datos de la realidad. Pero, a su vez, ***se elaboran tomando en cuenta cinco supuestos***. Ellos resultan razonables a partir de la lectura de fuerzas profundas que están operando en la región que abarca el Mercosur –y que por el momento, la diferencian de parte del resto de América del Sur.

El primer supuesto, es que los países socios seguirán siendo ***“like-minded countries”***. Esto es que continuarán valorando la idea de sociedades abiertas, con sistemas democráticos, profundizando su modernización económica y su transformación productiva, a fin de alcanzar niveles elevados de cohesión social y de inserción competitiva en la economía mundial. *De este supuesto dependen los demás*. Hace a la viabilidad del vínculo asociativo voluntario que, entre ellos, pretendan sustentar en el futuro los países del actual Mercosur, cualesquiera que sean sus intensidades y sus modalidades.

El segundo supuesto, es que el liderazgo político de cada socio y sus opiniones públicas, ***seguirán valorando la idea estratégica de asociarse voluntariamente***, para trabajar juntos, en forma permanente y sistemática, en el escenario internacional. Esto es, *que continuarán visualizándose como parte de una región organizada, concebida como plataforma conjunta para mejor competir y negociar a escala global*.

El tercer supuesto, es que ***tal vocación asociativa no pretende superar la condición de naciones soberanas*** de quienes participan, con identidad propia sin perjuicio del reconocimiento de una identidad regional emergente. Como ha ocurrido en Europa, es en base a lo nacional que se pretende construir la región organizada. *El punto de partida son concretos intereses nacionales y no una hipotética racionalidad supranacional*.

El cuarto supuesto, es que ***el vínculo asociativo se sustenta en una reciprocidad dinámica de intereses nacionales***, es decir, en un proceso continuo de concertación de

los intereses en juego, basada en la percepción de ganancias mutuas. *Es una condición necesaria para mantener la asociación consensual a través del tiempo y para su legitimidad social en cada una de las naciones participantes.*

El quinto supuesto, es que ***la asociación voluntaria entre las naciones del Mercosur, no tiene ni puede tener un carácter exclusivo ni excluyente.*** La inserción en la región es sólo un aspecto de la de cada uno de los socios en el sistema internacional global, y en otros subsistemas regionales –por ejemplo, el hemisférico- y sectoriales –por ejemplo, el de los alimentos o el de la energía-. No agota el complejo de relaciones externas de cada país, que tienen rasgos comunes y diferenciales, en el plano de la seguridad, como en el político y económico. Ello implica que cualquier estrategia de desarrollo de una red regional de interacciones en todos los planos, *es sólo una parte privilegiada de redes internacionales complejas y amplias, en las cuales no siempre coincidirán ni los intereses, ni las percepciones, ni las políticas de los socios.* Existirán diferencias naturales, resultantes de la desigual dimensión económica, de la dotación de recursos de poder relativo, y del grado de diversificación de vínculos con el mundo. *Son diferencias que podrán ser apreciadas y eventualmente estimuladas, por protagonistas significativos del sistema internacional, en sus propias estrategias de competitividad sistémica y de negociaciones comerciales.*

### **De algunas fallas metodológicas en la construcción del Mercosur**

*En las últimas dos décadas los socios han efectuado progresos significativos en la construcción del Mercosur.* Son resultados medibles y de relevancia que estimulan a seguir construyendo sobre su base. El pacto fundacional sigue siendo el Tratado de Asunción. Durante su vigencia, se ha producido un sustancial incremento en la conectividad, en todos los planos, entre los socios. Es difícil que se asuma la responsabilidad de echar por la borda los resultados logrados, a pesar que aparezcan opacados por una coyuntura desfavorable.

*Tales progresos, han sufrido un estancamiento e incluso un deterioro, por varios factores.* El más notorio es el efecto de la caída de la actividad económica y del comercio recíproco, observada a partir de 1998 y acentuada en los últimos doce meses, por momentos en todos los socios y luego, en forma más notoria, en algunos de ellos. La reciente crisis económica argentina ha aumentado tal deterioro. *Es un hecho que como resultado, el Mercosur hoy no enfrenta su mejor momento, ni su imagen es positiva.*

*Difícil sería, sin embargo, encontrar en el proceso del Mercosur, una relación de causalidad que explique las dificultades económicas por las que han atravesado los socios.* Podría en todo caso, formularse la hipótesis que los compromisos asumidos en el Mercosur, *no tuvieron el alcance suficiente para evitar o atenuar impactos de la crisis evidenciada a partir de 1998* –por ejemplo, en materia de disciplinas macroeconómicas-, *o la flexibilidad para permitir la adaptación consensuada y previsible de instrumentos de política comercial a las dificultades producidas* –por ejemplo, en materia de cláusulas de escape aplicables al comercio intra-regional y al arancel externo común-.

Sin perjuicio de la importancia de los factores económicos –*que podrán ser objeto de otras contribuciones*–, la reflexión prospectiva del Mercosur que aquí efectuamos, *parte de la constatación de que el proceso de integración sufre asimismo de un problema de insuficiencia metodológica e institucional*. Es sobre ese problema que nos concentraremos.

***Por insuficiencia metodológica e institucional se entiende, a los efectos de este análisis y de las recomendaciones que se formularán luego, la existencia de fallas significativas en los métodos de concertación de intereses nacionales y en la calidad de las reglas de juego formuladas para encauzar la construcción regional***. Ellas a su vez reflejan, en nuestra opinión, una insuficiente comprensión de los pilares básicos que la experiencia histórica –la de la UE, pero también la del NAFTA–, *demuestra que son esenciales a la hora de construir una asociación voluntaria, sustentable y permanente, entre naciones soberanas que no pretenden dejar de serlo, al menos en un horizonte temporal previsible*. A ellos nos referiremos en el próximo apartado.

Las *fallas metodológicas e institucionales*, pueden ser consideradas naturales en la etapa fundacional del Mercosur, desarrollada en un cuadro de baja interdependencia económica, de marginalidad en el contexto de las relaciones económicas externas, y de relativa inestabilidad interna en los socios, propia de la condición de democracias emergentes que encaran profundos procesos de transformación económica y social.

Sin embargo, si bien pueden aceptarse esas fallas como naturales en la etapa fundacional, no es razonable dejar de extraer consecuencias del aprendizaje acumulado en la construcción regional. *El inventario de fallas que a continuación se efectúa, más que evaluar el pasado, sólo intenta contribuir a la construcción del futuro*.

***Pueden resaltarse cuatro fallas principales***. La primera es ***la acumulación de reglas no incorporadas a los ordenamientos jurídicos internos*** –un porcentaje alto de las adoptadas–. Algunas tienen validez internacional pero no interna en los países miembros.

Considerando el efecto adicional de *la baja calidad de algunas reglas formalmente aprobadas* –en términos de ser inteligibles y coherentes entre ellas–, se pueden explicar, a la vez, significativos problemas de *efectividad* de las reglas de juego –capacidad de penetrar la realidad–; de *eficacia* –capacidad de producir resultados esperados–; de *previsibilidad* –capacidad de incidir en decisiones de inversión, uno de los principales efectos económicos buscados por este tipo de procesos de integración–; de *credibilidad* –capacidad de convencer actores económicos, ciudadanos y terceros países, sobre la seriedad del esfuerzo de integración y de que efectivamente se beneficiará del acceso a más de doscientos millones de consumidores quienes inviertan, por ejemplo, en el Paraguay o en el Uruguay– y, finalmente, de *legitimidad* –capacidad de valoración social del proceso de integración, por reflejar un cuadro de ganancias mutuas entre los socios–.



La segunda falla, que contribuye a explicar la primera, son ***deficiencias en los métodos empleados para preparar y adoptar decisiones***. A veces, responden a factores coyunturales, por ejemplo la necesidad de asegurar éxito mediático de reuniones – especialmente las Cumbres-. Otras, reflejan insuficiencias en la formulación de intereses nacionales en juego en cada decisión. No siempre los socios han organizado sus Secciones Nacionales, a fin de que sus posiciones en el proceso de decisión, reflejen la participación de todos los sectores gubernamentales, empresarios y de la sociedad civil, interesados en la normativa que se aprueba en instancias comunes-. También resultan de discontinuidades en estrategias nacionales, producto de inestabilidades políticas y económicas.

La tercera falla, se observa en la ***administración de los conflictos de intereses entre los socios y en los procedimientos para la solución de diferendos***. Se pone énfasis en la diplomacia presidencial, no como último recurso, si no como una instancia casi inmediata. Las divergencias de intereses no son siempre suficientemente decantadas en instancias técnicas comunes y se elevan para su articulación en instancias políticas, que ante la falta de acuerdo las dilatan o transforman en normas de baja calidad, que no penetran en la realidad. *Puede rastrearse en la discontinuidad –y a veces irrelevancia- de las reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, una contribución al desgaste institucional del Mercosur*. A su vez, los mecanismos del Protocolo de Brasilia, sólo comenzaron a utilizarse en todo su potencial a partir de 1999. *Antes se observó una resistencia política a aceptar la instancia arbitral, como natural y necesaria en un proceso de integración como el del Mercosur*. Los defectos que luego se constataron, podrían comenzar a superarse con la entrada en vigencia del Protocolo de Olivos, *aún no ratificado*.

La cuarta falla, se observa en la ***transparencia y participación de la sociedad civil***, en la adopción de decisiones y en el conocimiento de las reglas de juego. La falta de transparencia se percibe en la reserva que caracteriza a proyectos de normas en el momento de su discusión por los gobiernos, y al hecho que la parte más sustantiva de las actas de instancias técnicas, no son de fácil acceso para quienes no participan del circuito oficial de decisiones. *La página Web del Mercosur dista de tener el alcance de las de procesos similares, en especial, la de la UE –o la de la OMC-*. En cuanto a la participación de la sociedad civil –incluso a través de sus representantes legítimos en los Parlamentos nacionales-, además de la falta de transparencia sufre de la marginalidad que tienen en la práctica, el Foro Consultivo Económico-Social, y la Comisión Parlamentaria Conjunta. A nivel nacional, la transparencia y la participación de la sociedad civil difiere de país a país, siendo en algunos relativamente baja o marginal.

*Las cuatro fallas mencionadas se traducen en un proceso de integración que dista de ser “rule-oriented”, en el sentido definido por ejemplo en el caso de la OMC, por John Jackson (“The Jurisprudence of GATT & the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations”, Cambridge University Press, 2000, ps. 7 y 8) y por Celso Lafer (“A OMC e a Regulamentacao do Comercio Internacional: uma Visao Brasileira”, Librería do Advogado, 1998, en su capítulo I). No supone una realidad subordinada rigidamente a lo jurídico. Implica sí el reconocimiento por los socios de que al asumir*

*compromisos, aceptan restringir su capacidad a actuar unilateralmente, evitando cumplir con las reglas sólo en la medida de las posibilidades. Implica además, que los comportamientos reales de cada país podrán ser apreciados a la luz de reglas libremente pactadas, por instancias jurisdiccionales independientes –sean ellas judiciales como en la UE, o arbitrales como en el NAFTA y la OMC-. Significa encuadrar las relaciones de poder en un marco consensuado de reglas de juego con fuerte potencial de efectividad. En el Mercosur se observan comportamientos unilaterales fundados, por ejemplo, en razones de emergencias económicas, no necesariamente conciliables con las reglas de juego consensuadas. Se observan incluso situaciones de “ilegalidad consentida” o de “ilegalidad compensada”, que contribuyen a un deterioro en la credibilidad de las reglas, con su consiguiente efecto negativo en decisiones de inversión y en estrategias empresarias. A veces tales situaciones reflejan una insuficiente claridad o flexibilidad normativa. En esos aspectos el Mercosur recuerda al deterioro que en su momento conoció la ALALC, o que caracterizan compromisos genéricos de la ALADI. Ello alimenta una percepción de “integración-ficción”, que puede ser o la antesala a la irrelevancia o a un proceso “power-oriented”, en el que las relaciones de poder predominan sobre las reglas.*

### **De los pilares de una asociación voluntaria entre naciones soberanas**

*Cuatro son los pilares básicos que permiten sustentar un proceso de asociación voluntaria, permanente y sistemática entre naciones soberanas.* Se observan en la experiencia del caso más exitoso que es el de la UE pero también en el del NAFTA, más allá de diferencias significativas que existen en el alcance e intensidad de ambos procesos.

El primero es *la preferencia económica entre los socios.* Cualquiera que sea la técnica de integración de mercados que se utilice –por ejemplo, zona de libre comercio o unión aduanera-, en el marco de permisividad que tolera el artículo XXIV del GATT-1994, lo esencial es que bienes y servicios, y eventualmente los flujos de inversión y de trabajadores, tengan tratamientos distintos a los que se aplican a los originados en terceros países. *Tiene que haber una diferencia nítida entre ser o no ser socio.*

El segundo es *un grado mínimo de disciplinas colectivas* entre los socios. Ser socio es un acto de libre voluntad soberana. Nadie obliga a un país a serlo. *Pero una vez en el club, se supone que los socios aceptan disciplinas colectivas necesarias para la construcción de una asociación creíble.* En la actual etapa del Mercosur, aún distante a la de un mercado común –objetivo pactado y presentado como tal a ciudadanos, inversores y terceros países-, lo esencial son disciplinas –al menos mínimas-, en materia de políticas macroeconómicas, comerciales externas y sectoriales.

El tercero es *una metodología eficiente de concertación dinámica de intereses nacionales.* Esto es, la capacidad para generar consensos en torno a políticas y reglas de juego, que sean efectivas, eficaces, previsibles, creíbles y legítimas. En un proceso

voluntario de integración entre naciones soberanas, el camino hacia una concertación eficaz, *supone una clara definición de los intereses nacionales en juego y una metodología que permita articularlos en decisiones comunes que se puedan cumplir*. No es suficiente una articulación de instancias gubernamentales. *La efectiva participación de la sociedad civil, a través de sus representantes legítimos, parece una condición necesaria, si se aspira a la sustentación y legitimidad del proceso de integración a través del tiempo*.

El cuarto pilar es ***la lealtad y confianza mutua entre los socios***. Supone que la asociación se sustenta *en un grado significativo de previsibilidad en el comportamiento de cada socio*, con respecto a compromisos asumidos y a sus relaciones con el resto del mundo. No se requiere coincidir en todo. *Pero sí evitar acciones sorpresivas o un debate existencial recurrente, sobre el sentido y alcance de la asociación estratégica pactada*.

### **De un Mercosur proyectado hacia el “horizonte 2005”**

¿Qué Mercosur necesitarán sus socios hacia el “horizonte 2005”, esto es, hacia los escenarios posibles que resultarán de las actuales negociaciones comerciales en la OMC, con los EEUU (en el ALCA o el “4+1”) y con la UE?. ¿Cómo diferenciar y conciliar los compromisos que se asumen en el Mercosur, con los que se asuman en el futuro en otros ámbitos de inserción internacional de los socios?. ¿Cómo proyectar hacia ese horizonte de mediano y largo plazo, las acciones que permitan tornar el proyecto común, en un instrumento funcional a los requerimientos futuros de competitividad de cada socio en el escenario global, hemisférico e interregional –teniendo en cuenta que en la mejor de las hipótesis, los efectos de tales negociaciones comenzarían a producirse en el 2005, pero que recién adquirirían todo su potencial en los siguientes diez años-?. ¿Cómo trascender el plano predominantemente económico y comercial, para penetrar en profundidad en los planos político, social y cultural?. ¿Cómo acrecentar los valores culturales comunes que permitan tornar irreversible el proyecto común, logrando que la lógica de la integración predomine sobre la de la fragmentación?. ¿Cómo arraigar el proyecto común en las respectivas sociedades civiles, a fin de que las solidaridades de hecho que se desarrollen –en la visión genial de Jean Monnet-, tengan legitimidad social y se sustenten en el tiempo?. ¿Cómo asegurar que los socios cumplirán las reglas y las disciplinas comprometidas?.

***Estas son algunas de las preguntas que requieren respuestas concretas, si es que se opta por un escenario de relevancia del Mercosur en las estrategias nacionales de consolidación de la democracia, de transformación productiva, de cohesión social y de inserción competitiva en la economía global***. Suponen colocar el proyecto Mercosur en la perspectiva de las agendas nacionales y externas de los socios. *Implican transformarlo en una eficaz unión para la producción y la competitividad sistemática, utilizando técnicas de integración de mercados compatibles con compromisos que se asuman en otros ámbitos de negociación actual y, en particular, con los del artículo XXIV del GATT-1994*.

Cualesquiera que sean finalmente las modalidades prácticas que permitan responder las anteriores preguntas, estimamos fundamental: a) *construir en base a los resultados logrados en las últimas dos décadas* –es decir, partir de la dirección estratégica trazada en el pacto fundacional de 1991 y en lo mucho que se ha avanzado en los compromisos asumidos desde entonces- y b) *poner énfasis en superar deficiencias metodológicas e institucionales que se han observado*. Retroceder o pretender comenzar de nuevo, afectaría la credibilidad internacional del Mercosur y la de sus socios, *ya que sería difícil que inversores y terceros países, le puedan atribuir seriedad a compromisos asumidos por países que no han cumplido antes lo prometido*. Seguir avanzando, sin transmitir a ciudadanos y mercados señales claras sobre la voluntad de los socios de aceptar disciplinas colectivas –como las asumidas por los socios de la UE y del NAFTA-, *sólo significaría seguir generando futuras frustraciones*. Una vez superada la actual situación de emergencia por la que atraviesan algunos de los socios y el Mercosur como proceso formal de integración, parece fundamental concentrarse en una estrategia y en instrumentos que permitan atribuirle al proyecto común el grado de seriedad que se requiere.

***En tal perspectiva y tomando en cuenta los pilares básicos del apartado anterior, la experiencia acumulada, los datos de la realidad y los supuestos mencionados, pueden formularse recomendaciones orientadas a perfeccionar las metodologías de integración y la calidad institucional del Mercosur:***

- ***En el plano de la preferencia económica***, es recomendable avanzar en plazos determinados pero no rígidos en el desarrollo del mercado único, como se hiciera con el proyecto “Europa 1992”. Ello supone mantener el instrumento de unión aduanera, introduciéndole todos los elementos de flexibilización que permite la definición ambigua del artículo XXIX del GATT-1994 (“derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, *en substancia*, sean idénticos”) y el hecho que el propio Tratado de Asunción, en su artículo 5º, literal a, es muy genérico en el compromiso de “un arancel externo común que incentive la competitividad externa de los Estados Partes”, dejando al Consejo la competencia para determinar sus modalidades y alcances. Con creatividad y un grado razonable de heterodoxia, es posible articular compromisos que permitan *“institucionalizar la flexibilidad”*, tanto en el plano del comercio intra-regional, como en el del arancel externo común y de las políticas comerciales externas, recurriendo a instrumentos de geometría variable y múltiples velocidades. *Ello facilitaría la incorporación plena de Chile al Mercosur, objetivo del mayor valor político y económico, por las ganancias de credibilidad y equilibrio que introduciría*. Tanto el NAFTA como la UE –especialmente en la etapa de la CEE, o sea antes del perfeccionamiento del mercado único y del paso a la unión monetaria- tienen precedentes de validez en materia de válvulas de escape, pautadas y previsibles. De hecho todo ello implicaría *formalizar un período de transición para el perfeccionamiento de la unión aduanera y del mercado*

*único*, en forma compatible con los requerimientos del citado artículo XXIV.

- ***En el plano de las disciplinas colectivas***, es recomendable precisar con claridad códigos de conducta mínimos en materia de coordinación macroeconómica, de políticas comerciales externas y de políticas sectoriales. Ellas *podrían ser objeto de protocolos adicionales al Tratado de Asunción*, en los cuales se fijen los objetivos a alcanzar en un período razonable de diez años –*que podría coincidir con el nuevo período de transición hacia el perfeccionamiento de la unión aduanera y del mercado único*–, y se precisen metas intermedias con mecanismos de revisión periódica de cumplimiento, que incluyan pautas previsibles para su eventual flexibilización. En tal marco deberían tener lugar especial las metas de coordinación macroeconómica, y los instrumentos de defensa comercial, de la competencia y de los incentivos a la inversión. *Es recomendable desarrollar mecanismos financieros que promuevan la integración de cadenas productivas y la promoción comercial conjunta, así como facilitar acuerdos sectoriales productivos por parte de los propios empresarios, con el reconocimiento gubernamental.*
- ***En el plano de la concertación dinámica de intereses nacionales***, es recomendable *depurar el stock de normas* que no han sido incorporadas a los respectivos ordenamientos internos, con plazos razonables de caducidad. Hacia el futuro *deberían preverse mecanismos de aprobación parlamentaria rápida de protocolos y decisiones*, dejando de lado la costumbre de dudosa constitucionalidad en algunos de los países miembros, de incorporarlos por su “protocolización en la ALADI”. También es recomendable *perfeccionar los mecanismos de decisiones en todos los niveles*, comenzando por la preparación a nivel nacional –por ejemplo, la efectiva institucionalización de las Secciones Nacionales, como órganos colegiados con su integración y sus responsabilidades pautadas legalmente–. Es recomendable lograr *un mayor grado de institucionalización de la figura colectiva de los coordinadores nacionales* –con la idea que proviene del momento fundacional, de que sean funcionarios dedicados en forma permanente y exclusiva a las cuestiones del Mercosur–. Asimismo es recomendable *restablecer el funcionamiento trimestral de la reunión de Ministros de Economía y de Presidentes de Bancos Centrales*, como motor de impulso de iniciativas de política económica, como lo fuera en la primera etapa del Mercosur. *También debería ocurrir lo mismo con los Ministros de Desarrollo o de la Producción*. La idea ya aceptada de *una Secretaría Técnica*, simple y poco costosa, debería modelarse en función de la figura del Director General de la OMC y de sus competencias. *Debería ser una instancia necesaria en la preparación técnica de decisiones y en la etapa de consultas entre los socios, en casos de divergencias sustanciales de intereses nacionales*. En situaciones especiales –por ejemplo, los instrumentos de flexibilización de

compromisos de libre comercio y de política comercial externa-, su opinión debería ser vinculante, salvo opinión por “consenso negativo” de los socios. *El Protocolo de Olivos debería entrar en vigencia de inmediato, sin perjuicio de su posterior perfeccionamiento.* Finalmente es recomendable introducir en la *página Web del Mercosur*, todos los proyectos de decisión, y los estudios y anexos de las actas de los órganos técnicos –*incluso con retroactividad al comienzo del Mercosur-* como forma de acentuar *la transparencia y la participación de la sociedad civil.* Los órganos de consulta deberían *tener participación activa en el proceso de decisión.* La *figura de un “ombudsman” del Mercosur* es recomendable.

- ***En el plano de la lealtad y la confianza mutua entre los socios,*** es recomendable acentuar los *mecanismos de consulta en políticas exteriores,* incluso a nivel de las representaciones diplomáticas en terceros países. Asimismo es recomendable aprovechar la experiencia europea, en el *desarrollo de redes académicas y sociales,* que disminuyan la actual “disonancia cognitiva” existente entre los países sobre sus respectivas realidades políticas, económicas y sociales.

Es recomendable articular con la Comisión Europea y organismos de cooperación internacional, *programas de cooperación externa que permitan una eficaz preparación del Mercosur para los escenarios “post-negociaciones comerciales”,* en la línea de lo ofrecido por los Comisarios Patten y Lamy, en su carta (julio 2002) a los Cancilleres del Mercosur. La UE tiene experiencias a aprovechar con sus programas de cooperación con países candidatos a miembros plenos o asociados (como el “Phare”, el “Meda” y el “Takis”). El *memorandum de entendimiento BID-Comisión Europea* de mayo de 2002, prevé una acción conjunta de apoyo a la integración que debe ser aprovechada con intensidad.

***“Horizonte 2005” debería ser el norte que guíe en el próximo período la construcción de un Mercosur creíble y relevante.***