

**REFLEXIONES CON MOTIVO DE UN ANIVERSARIO:  
Los 25 años del Mercosur y opciones en el camino de su evolución futura**

**Félix Peña (\*)**

[www.felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar)

El Mercosur cumple 25 años. El 26 de marzo de 1991 fue firmado el Tratado de Asunción. Con cuatro países miembros continuaba un proceso fundacional iniciado en 1986 con los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil. Fueron acuerdos, a su vez, que culminaban una etapa preparatoria iniciada tras el acuerdo tripartito (Argentina, Brasil y Paraguay) sobre los recursos hídricos firmado en octubre de 1979.

Lo que condujo a los momentos fundacionales del Mercosur fue, entre otros factores, una lectura compartida sobre requerimientos resultantes de cambios que se estaban produciendo en el entorno global, tras el fin de la Guerra Fría y en el regional interamericano, tras el lanzamiento por el Presidente Bush de la idea de una gran área hemisférica de libre comercio. No sólo no había más razones serias que pudieran conducir a una confrontación en el Sur americano -como consecuencia del mencionado acuerdo tripartito-, con los consiguientes costos económicos y políticos en cada uno de los protagonistas, originados por el curso de colisión que había predominado en la relación entre la Argentina y el Brasil, sino que, además, se percibían desafíos y oportunidades que provenían del nuevo entorno económico y político, global y también del regional. El de esos años era, por lo tanto, un contexto que impulsaba a una acción conjunta con complejas y profundas dimensiones, a la vez políticas y económicas, y que aspiraba a tener proyección geográfica más amplia. Un testimonio de ello fue el intento frustrado de que Chile accediera como país miembro y también el texto del artículo 20 del Tratado de Asunción.

Cumplir un cuarto de siglo de existencia es un buen motivo para reflexionar sobre la experiencia adquirida y sobre las opciones que se abren hacia el futuro. Es una reflexión más que necesaria debido al hecho difícil de negar, de que el Mercosur enfrenta una fuerte crisis de credibilidad. Está, en tal sentido, en un cruce de caminos que lo podrían conducir a distintos e incluso contrapuestos, destinos. Entre ellos está, por cierto, la posibilidad que

desaparezca como un marco relevante para el desarrollo y la inserción internacional de sus países miembros o, al menos de algunos de ellos.

Pero también es una reflexión necesaria por el hecho que los países del Mercosur deberán encarar simultáneamente, en este primer semestre del año, al menos tres frentes de negociaciones y de decisiones complejas. Uno es, precisamente, sobre la adaptación de la metodología de integración empleada en el Mercosur a las nuevas realidades globales, regionales e internas de sus distintos países miembros. Ello implica continuar con el impulso que se produjera en la Cumbre de Asunción de diciembre 2015, por iniciativa en especial de Paraguay y Uruguay. El otro es el que se refiere a la estrategia de convergencia en la diversidad, como forma de encarar la integración económica en el plano más amplio de la región latinoamericana, en especial, a través de vasos comunicantes eficaces que se establezcan entre los países miembros del Mercosur y los de la Alianza del Pacífico. Y el tercer frente, es el de la conclusión del acuerdo bi-regional que se ha estado negociando en los últimos años entre el Mercosur y la UE. Este frente necesariamente estará vinculado a otras negociaciones comerciales bi-regionales preferenciales -en las distintas modalidades posibles conforme a una interpretación inteligente de los márgenes de maniobra que permiten las reglas del GATT y de la OMC-, que se encaren en el futuro con otros grandes bloques y países, e incluso en el plano hemisférico.

Pero no es el Mercosur el único proceso voluntario de construcción de un espacio político y económico común entre países vecinos que se encuentra en un cruce de caminos. La UE está transitando, varias décadas después de sus momentos fundacionales, por una etapa aún más compleja y también incierta. Ello se refleja, entre otros planos, en los múltiples efectos de la cuestión de los flujos de migraciones desde los entornos contiguos y, muy en particular, en el debate sobre el “Brexit” e, incluso sobre un posible “Grexit”. La reunión del Consejo Europeo en Bruselas, del 18 y 19 de febrero 2016, ilustra, a la vez, sobre las complejidades del cuadro de situación planteado por el eventual retiro de Gran Bretaña, y sobre la imaginación y relativa heterodoxia que se requiere para abordar, en la construcción de una región en la que predomine la paz, la estabilidad política y el progreso social, las crisis metodológicas (cómo trabajar juntos) que amenazan en transformarse en crisis existenciales (porqué trabajar juntos).

Los distintos momentos que se observan en un cuarto de siglo de evolución del Mercosur, permiten identificar al menos tres condiciones que son necesarias si se quiere avanzar hacia los objetivos pactados en un proceso voluntario de integración entre naciones soberanas que no aspiran dejar de serlo.

Una primera condición es la de la energía política. Esto es el hecho que la voluntad política, que puede ser sólo aparente o circunstancial, se traduzca en un flujo continuo e intenso de estímulos efectivos provenientes del más alto nivel político, al menos de algunos de los países miembros con mayor poder relativo. Sin tal flujo, es posible que mucho de lo que se decida en las periódicas reuniones de los principales órganos de decisión, incluso con la participación de los respectivos Presidentes, quede sólo como expresión de “diplomacia mediática”. Tal diplomacia ha abundado en los procesos de integración en América Latina, y se traduce en decisiones que, si bien pueden tener repercusiones en la prensa del día siguiente de la respectiva reunión, nunca alcanzan el nivel de calidad jurídica que se requiere para producir efectos reales, por ejemplo, en el plano de las decisiones orientadas a incentivar la transformación productiva y las inversiones. Son entonces decisiones formales, pero que no adquieren las tres cualidades de reglas comunes de calidad en un proceso de integración multinacional, que son la efectividad, la eficacia y la legitimidad social.

Una segunda condición es la de la solvencia técnica. Esto es el hecho que métodos de trabajo e instrumentos para operar sobre las realidades, reflejen análisis y contenidos que respondan a criterios técnicos sólidos, y especialmente económicos y jurídicos, para fundar decisiones que aspiran a ser viables. Son criterios que no necesariamente se tienen que adaptar a modelos teóricos provenientes de otras realidades y momentos históricos.

Y una tercera condición es la de la calidad de gestión, a nivel interno de cada país miembro -en el plano gubernamental, como en el empresario y en el de los demás actores sociales- como en el de los órganos comunes que se establezcan. La calidad de gestión tiene mucho que ver con el grado de coordinación entre quienes participan, en distintos planos, en los respectivos procesos de decisión, y con el grado de transparencia que permita

nivelar la información necesaria para que los múltiples protagonistas interesados puedan incidir, de una forma u otra, en el contenido de las decisiones que se adopten.

Pero la experiencia adquirida permite, además, reflexionar sobre lo que es necesario lograr en las negociaciones que conducen a los acuerdos, en los que se fijan los objetivos perseguidos y se establecen los mecanismos e instrumentos principales, que se supone deben permitir alcanzarlos.

Tres parecen ser los logros esenciales de tales negociaciones. No son, por cierto, los únicos. Pero de estos tres depende, en gran medida, cuán sostenible será un acuerdo de integración y sus principales objetivos a través del tiempo. Los tres son la resultante de puntos de equilibrio entre requerimientos que pueden ser contrapuestos y difíciles de reconciliar. Tales puntos de equilibrio son: entre requerimientos del corto y del largo plazo; entre intereses económicos y sociales, predominantemente ofensivos y defensivos, y entre demandas de flexibilidad y de previsibilidad, especialmente con respecto a las reglas de juego que inciden sobre las decisiones de inversión productiva.

Conciliar demandas a veces contradictorias como las tres mencionadas en el párrafo anterior, requiere que las condiciones de energía política, de solvencia técnica y de calidad de gestión, no sólo estén presente pero que, además, sean sustentables en el apoyo que las respectivas ciudadanías otorguen a la idea del trabajo conjunto entre naciones que comparten un mismo espacio geográfico regional. Tal apoyo será más fácil de adquirir y de mantener en el tiempo, en la medida que los grados de transparencia y de participación ciudadana sean significativos; que se pueda correlacionar un proceso de integración con horizontes de futuro creíbles para cada una de las respectivas sociedades, y que los ciudadanos puedan vincular su empleo y su nivel de bienestar, a la eficacia de los objetivos y compromisos que se asuman con los otros países participantes del respectivo proceso.

---

**(\*) Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC; Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales - Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Miembro del Brains Trust del Evian Group.**



