El Mercosur en un mundo de mega-acuerdos preferenciales

Sugerencias para debatir su adaptación a nuevas realidades del comercio global

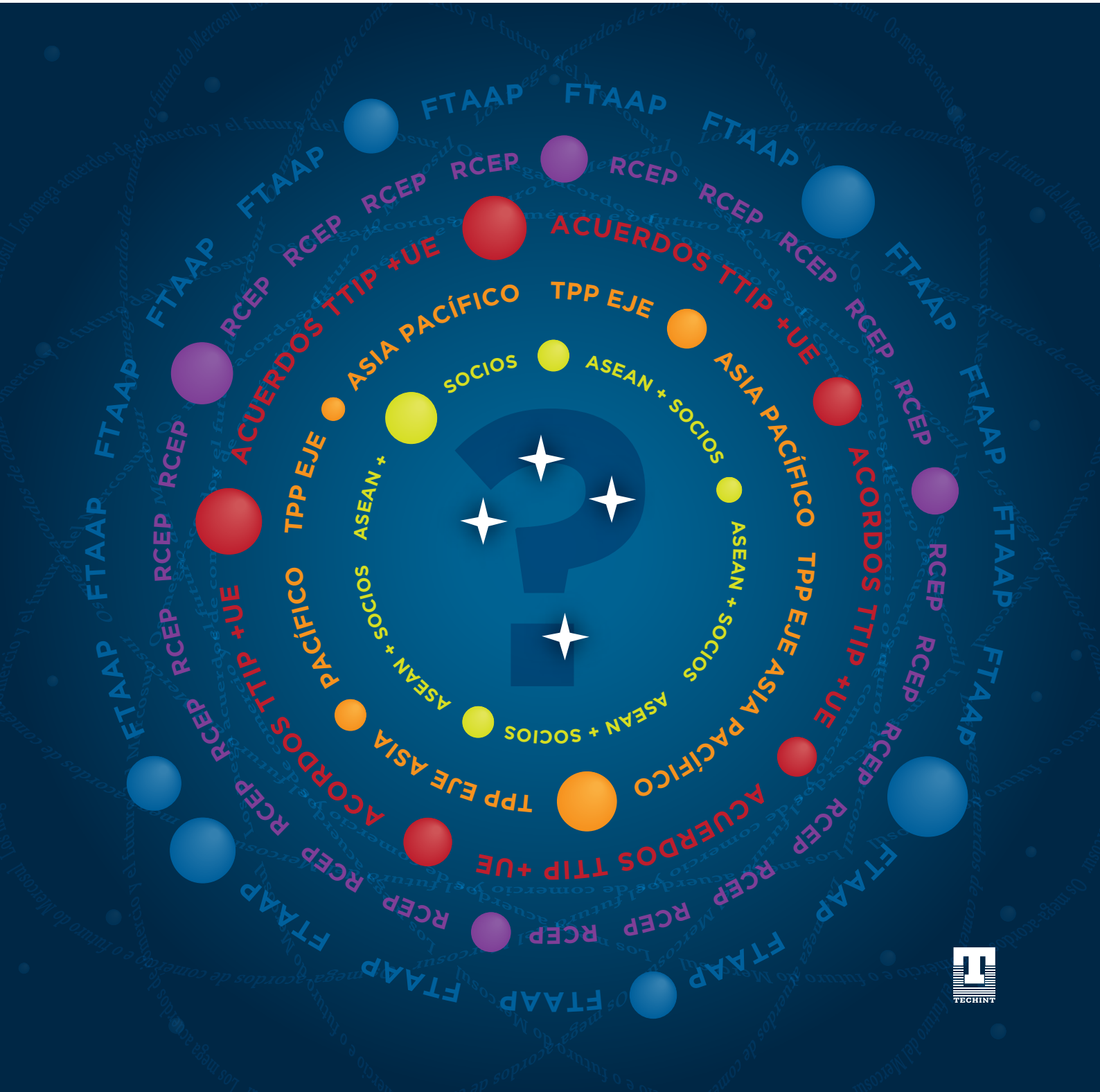
O Mercosul em um mundo de mega-acordos preferenciais

Sugestões para debater sua adaptação às novas realidades do comércio global

FÉLIX PEÑA

ESPAÑOL

PORTUGUÉS



TECHINT

El Mercosur en un mundo de mega-acuerdos preferenciales

Sugerencias para debatir su adaptación a nuevas realidades del comercio global

FÉLIX PEÑA
Miembro de la Comisión Directiva del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Es director del Instituto de Comercio Internacional y de la Fundación ICBC y profesor titular y director de la maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la UNTREF.

I. HACIA UN NUEVO CONTEXTO GLOBAL DE MEGA-ACUERDOS PREFERENCIALES

Las negociaciones de mega-acuerdos preferenciales de alcance interregional ocupan hoy un lugar central en la agenda de las relaciones comerciales internacionales. A pesar de los resultados de la Conferencia Ministerial de la OMC en Bali (2013), la atención de quienes tratan de entender el futuro del comercio internacional seguirá concentrada en lo que serían, en un plazo aún incierto, los acuerdos que surjan de tres frentes negociadores: el *Trans-Pacific Partnership* (TPP), el *Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) y el *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP).

Son negociaciones comerciales que se insertan en un marco de incertidumbres con respecto a su evolución, que se manifiestan especialmente en los casos del TPP y del TTIP. Tienen que ver con resistencias que se observan en algunos de los protagonistas, especialmente los EEUU y la UE. Pero también con incertidumbres más amplias con respecto a la propia evolución del sistema internacional global y con la de algunas de sus principales regiones. En ambos casos, las tendencias a la fragmentación y confrontación parecen por momentos estar predominando sobre las de cooperación y convergencia. Hay, por cierto, otras negociaciones comerciales internacionales relevantes, tales como las de la UE con la India y con el propio Mercosur. Pero las antes mencionadas concentran una mayor atención por el hecho de abarcar a los EEUU, a la UE, y a un grupo aún no definitivo de países de Asia y del Pacífico. Sumados representan una parte significativa del producto y del comercio mundial.

Por lo demás, quienes impulsan el TPP y el TTIP parecen aspirar a que el contenido de los acuerdos que se logren fijen en adelante los estándares para las principales reglas de juego del comercio mundial del futuro. Es decir que persiguen objetivos que incluyen pero a su vez trascienden al plano del impulso al comercio.

El hecho que la Conferencia de Bali no haya restablecido la expectativa de una negociación multilateral global que pueda concluirse en un tiempo razonable –a través de la actual Rueda Doha o de algunas de las variantes que se han planteado en el marco de la OMC– parecería ser uno de los incentivos a avanzar a través de los mega-acuerdos interregionales. Sin embargo es factible argumentar que el tiempo que demandarían estas negociaciones de alcance parcial, debilita el esfuerzo político y técnico que requeriría desatar algunos de los principales nudos que traban las negociaciones multilaterales globales. Y a su vez, lo que está apareciendo con cierta nitidez es que los principales nudos son similares en todos los frentes, tanto en el multilateral global como en el interregional. Tienen que ver, entre otras cuestiones y no siempre con los mismos matices, con aspectos sensibles del comercio de productos agrícolas; con sectores industriales claves como son los de las tecnologías de la información, el automotriz y los bienes de capital; con los diferentes marcos regulatorios; con las compras gubernamentales; con la propiedad intelectual, y con el tratamiento de las inversiones y la solución de eventuales diferendos que ellas originen entre inversores y países receptores.

En los casos del TTIP y del TPP, dos interpretaciones podrían efectuarse con respecto a los motivos que lleva a países que son protagonistas relevantes del comercio y de las inversiones a escala mundial –y que no sólo lo han sido durante muchos años, pero que además les ha permitido jugar el papel de *rule makers* en la gestación del GATT y luego en la de la propia OMC– a privilegiar ahora, en los hechos aunque no siempre en la retórica, al plano de los acuerdos interregionales por sobre el multilateral global.

La primera interpretación tiende a enfatizar el hecho de que entre un grupo reducido de países –y más si pueden considerarse como *like minded*– es más factible llegar a acuerdos que vayan más allá de los compromisos actualmente vigentes en el marco de la OMC –los denominados compromisos *OMC plus* y *OMC 2.0*–. Tales compromisos podrían luego extenderse a aquellos interesados en sumarse. Según quienes los impulsan, por esta vía entonces se llegaría con mayor facilidad a aquello que hoy no se visualiza como viable en el ámbito de la estancada Rueda Doha.

La segunda interpretación atribuye mayor peso a la geopolítica. Ello está muy vinculado a lo que Pascal Lamy –el anterior Director General de la OMC- señalara al afirmar que la *"geopolítica ha vuelto a la mesa de las negociaciones comerciales internacionales"*. Es una interpretación que tiende a ver el impulso de las negociaciones de mega-acuerdos interregionales en razones políticas relacionados con la necesidad de contrapesar el peso creciente de economías denominadas *emergentes,* no sólo en el comercio mundial sino que también en la competencia por el poder mundial. Según algunos analistas el peso de la geopolítica sería más visible en las negociaciones del TPP, en especial si ellas concluyen sin haber incorporado a China.

En realidad el problema principal no lo plantearían los mega-acuerdos interregionales, pero sí el hecho que ellos pudieran concretarse sin que se hubiera restablecido la fortaleza y eficacia del sistema multilateral global. La razón principal es que todos los mega-acuerdos que se están negociando son preferenciales. Esto es, incluyen compromisos que generan ventajas sólo para los países participantes y tienen por ende un alcance discriminatorio con respecto a aquellos países que en ellos no participan. Tienen por lo tanto un potencial efecto de fragmentación del sistema comercial internacional.

Y es aquí donde puede residir precisamente el potencial efecto negativo de una red de mega-acuerdos comerciales preferenciales inserta en un sistema multilateral global debilitado. Sería el de introducir un factor de potencial debilitamiento de las condiciones de gobernanza global. Podría implicar acentuar la tendencia a fragmentar el sistema internacional en un momento donde tensiones geopolíticas en distintas regiones del mundo –lo ocurrido en Ucrania y en Crimea puede ser sólo un ejemplo– recuerdan escenarios con características similares a las del camino que condujo a la catástrofe de 1914[1].

En esta perspectiva cobra toda su importancia la idea de promover la convergencia de los acuerdos globales y los preferenciales. Fue una de las recomendaciones principales del informe que produjo un panel de expertos convocado por la OMC y que quizás no ha requerido la atención que se merecía[2]. Precisamente la *idea de convergencia en la diversidad* es también para la región latinoamericana, un aporte de la estrategia que orienta al gobierno de la Presidenta Bachelet en Chile[3].

[1] Ver entre otros, Clark, Christopher, *Los Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914,* Galaxia Gutenberg, Barcelona 2014.

[2] Ver el informe de la OMC, *The Future of Trade: The Challenges of Convergence,* Geneva 24 April 2013, en: http://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dft_panel_e/future_of_trade_report_e.pdf.

[3] Ver al respecto el artículo del Canciller Heraldo Muñoz en *El País* de Madrid, del día 13 de marzo 2014, en: http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html.

Si bien tal idea hace referencia específica a la articulación entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, contiene una aproximación de alcance global y regional, centrada en compromisos de velocidades diferenciadas que si se insertan en marcos institucionales y normativos comunes, como podría ser la ALADI en el plano regional, o una OMC renovada y fortalecida en el plano global, permitirían neutralizar tendencias a la fragmentación sistémica que se observan en la actualidad. Es una idea que puede ser central para que los acuerdos que se están negociando contribuyan al objetivo de lograr pautas razonables de gobernabilidad global y regional. Implica conciliar aproximaciones de alcance parcial con una visión de conjunto indispensable para impulsar el comercio mundial en un contexto de la paz y estabilidad política que sea favorable al desarrollo económico y social de todos los países.

II. CONDICIONES PARA UN MERCOSUR EFICAZ

En el marco de las consideraciones precedentes examinaremos el caso del Mercosur, en particular, en la perspectiva de la relación económica preferencial entre la Argentina y Brasil.

Esta relación preferencial, en sus múltiples dimensiones, ha estado siempre en el centro de lo que a partir de 1990 comenzó a llamarse Mercosur. Sin perjuicio de la importancia relativa de la participación de los demás socios, esa relación ha sido el núcleo duro de una construcción regional con claras implicancias para la gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano. Probablemente lo continuará siendo. Pero siempre estará la posibilidad que tal relación se deteriore más allá de lo conveniente. No implica que existan hoy riesgos de un retorno a un pasado no muy lejano en que esa relación bilateral estaba signada por la desconfianza mutua y, a veces, incluso por una sórdida rivalidad. Implica sí que no parecería recomendable ignorar que tales riesgos siempre pueden aparecer. La experiencia histórica enseña que cuando ellos aparecen entre naciones vecinas y con fuerte densidad de interdependencia, puede ser difícil revertir la tendencia gradual hacia una relación de conflicto y fragmentación, con sus repercusiones en la gobernabilidad del espacio regional en el cual se insertan, en este caso, los dos países –sea éste Sudamérica o el más amplio de América Latina–. Y quizás por ello, en nuestra historia regional la palabra *integración* ha evocado precisamente lo contrario a los escenarios posibles de *fragmentación*.

En una época en la cual se observa una cierta disminución de lo atractivo que resultó durante un tiempo el acrónimo Mercosur, parece útil reflexionar sobre tres condiciones que permiten que un proceso de integración consensual entre naciones contiguas y que no aspiran a dejar de ser soberanas, por más que acepten restringir el uso irrestricto de tal soberanía –y es precisamente el caso del Mercosur– pueda perdurar en el tiempo.

Se sabe que la irreversibilidad no es compatible con las características de este tipo de procesos entre naciones vecinas. Pero la percepción de que el proceso y sus consiguientes preferencias económicas tienen potencial para perdurar en el tiempo depende de tres de sus cualidades esenciales: la efectividad, como resultado de que sus reglas de juego penetren en las realidades; la eficacia, por la calidad de los resultados que se produzcan, y la legitimidad social, por la identificación de los ciudadanos de cada país miembro con las reglas, redes y símbolos producidos en común.

Las condiciones son: **confianza recíproca, flexibilidad metodológica y previsibilidad.**

La **confianza recíproca** ha sido la esencia de lo que condujo al entendimiento estratégico binacional entre la Argentina y Brasil que diera luego origen a la creación del Mercosur. Es conveniente recordar hoy algunos hitos fundacionales. Con el paso del tiempo, a veces no se tienen presentes ni se recuerdan las circunstancias en las que se produjeron. Se reflejan en los acuerdos entre los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, primero en la Declaración de Iguazú del 30 de noviembre de 1985[4] y luego en el instrumento fundacional contenido en el Acta para la Integración Argentino-Brasileña del 29 de julio de 1986[5]. Dieron lugar al Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre ambos países y al Tratado Bilateral de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, que entrara en vigencia –aún lo está– en 1989[6]. El Acta de Buenos Aires del 6 de julio de 1990, acordada por los Presidentes Fernando Collor de Mello y Carlos Saúl Menem[7] es, a su vez, la piedra fundacional de la etapa iniciada en marzo de 1991 con la creación formal del Mercosur. En sus considerandos están los objetivos compartidos de ambos países que reflejaban la percepción de un nuevo entorno internacional y, a su vez, la voluntad de capitalizar los activos acumulados en el proceso iniciado en 1985.

Esa confianza recíproca no era lo que había predominado en un largo período anterior. Incluso percepciones encontradas sobre el mundo y la región condujeron al fracaso de iniciativas como la del *Tratado para Promover un Régimen de Libre Intercambio Comercial* firmado en Buenos Aires por la Argentina y el Brasil el 21 de noviembre de 1941. Una idea del clima de desconfianza existente en el período anterior al inicio de la actual integración bilateral, la da la información publicada el 11 de agosto 2013 en la página *web* del diario *O Estado de Sao Paulo*[8] según la cual, en base a documentos secretos desclasificados, el entonces Presidente Geisel del Brasil alertaba en 1974 sobre las implicancias de un supuesto desarrollo de la bomba atómica en la Argentina.

Precisamente ese clima de desconfianza recíproca nos llevó hace cuarenta años a publicar junto con Celso Lafer un pequeño libro sobre *La Argentina y el Brasil en el sistema de relaciones internacionales,* que prologara el profesor Helio Jaguaribe, gran creyente y promotor de una relación estratégica densa entre los dos países como base de sustentación de la más amplia y ambiciosa integración latinoamericana[9]. Identificábamos lo que en nuestra opinión eran posibles perspectivas comunes entre los dos países y que podían resultar de una lectura de las tendencias que en esos años estaban emergiendo en el sistema internacional. Planteábamos una visión compartida sobre la inserción en el mundo de nuestros respectivos países, que no era común en esos tiempos.

[4] http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/1985/10/declaracao_do_iguacu_espanhol1.pdf.

[5] http://es.wikisource.org/wiki/Acta_para_la_Integraci%C3%B3n_Argentino-Brasile%C3%B1a_(1986).

[6] http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Integraci%C3%B3n,_Cooperaci%C3%B3n_y_Desarrollo_entre_Argentina_y_Brasil_(1988).

[7] http://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_Buenos_Aires_(1990).

[8] http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,geisel-admitiu-possibilidade-de-construir-a-bomba-atomica-brasileira-,1063015,0.htm.

[9] Ver el texto de la versión española, editada por Nueva Visión, Buenos Aires 1973, en http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=libro2. La edición en portugués fue editada el mismo año por Livraria Duas Cidades (São Paulo 1973).

Lo que demuestra el período iniciado en 1985 no es sólo que la confianza recíproca sea fundamental para encarar una relación estratégica sustentable, sino que ella requiere visión y liderazgo político; diálogos en todos los niveles; lecturas compartidas de las realidades globales y regionales –lo que no significa que deban ser idénticas o similares– y sobre todo, conocimiento mutuo y capacidad para entender intereses y restricciones que ocasionalmente pueda tener el respectivo vecino y socio estratégico.

Pero en el caso del Mercosur la necesidad de confianza recíproca no se limita a la Argentina y Brasil. Es algo que también permite sustentar la participación de los otros socios, Uruguay y Paraguay en la etapa fundacional, y ahora Venezuela y, luego Bolivia y Ecuador. En los casos de Paraguay y Uruguay lo que importa –además del respeto a su condición de naciones con identidad propia– es la confianza en aquello que para su desarrollo económico es fundamental: acceso irrestricto al mercado de las economías mayores como plataforma para potenciar sus sistemas productivos e inserción en el mundo.

La confianza recíproca requiere, en particular, la expectativa fundada de que la idea de *ganancias mutuas* se torne realidad. Ella no implica que las ganancias de todos los socios sean similares. Requiere que al menos en el mediano y largo plazo todos entiendan que ganarán más estando en el *club* que estando afuera. Y requiere tener presente, además, las dificultades e insuficiencias de eventuales opciones para las respectivas estrategias de inserción internacional. Pero cuando un país entiende que tiene un *plan B* más atractivo que el que ofrece el *club* lo previsible es que termine abandonándolo.

La **flexibilidad metodológica** fue una condición presente desde el inicio en la construcción del Mercosur y del acuerdo bilateral entre la Argentina y Brasil. Implica el aprovechamiento del principio de *libertad de organización* que planteara en su momento Angelo Piero Sereni, como factor esencial para encarar el trabajo conjunto entre un grupo de naciones[10]. En el caso de un acuerdo que contenga preferencias comerciales, implica además una interpretación correcta y no dogmática, de la normativa del artículo XXIV, par. 8 del GATT y un buen conocimiento de su historia legislativa.

Tal flexibilidad es de la esencia de la construcción europea, tal como lo demuestra, entre otros especialistas, Alexander Stubb[11]. Y es una condición, como veremos luego, que puede ser esencial en la negociación aún inconclusa entre el Mercosur y la UE. Geometrías variables, múltiples velocidades y *menú a la carta* conforman, como lo señala Stubb, una tipología de fórmulas que permiten alcanzar grados de flexibilidad razonables y compatibles con la idea de la construcción de un espacio preferencial entre naciones soberanas, que procuran trabajar juntas en función de sus respectivos intereses nacionales y en forma compatible con principios y normas internacionales.

Y la tercera condición es **la previsibilidad.** Hace a la idea de un trabajo conjunto entre naciones que procuran que sus reglas de juego, aunque fueren flexibles, permitan orientar decisiones de inversión productiva que generan empleo para la gente y un clima de confianza recíproca que se mantenga vigente a través del tiempo. Puesto en otros términos, la previsibilidad significa que incluso cuando sea necesario introducir flexibilidades, ellas se logren aplicando las reglas pactadas y no a través de su violación e incumplimiento, es decir que sean *rule oriented* y no producto de actos discrecionales. Es lo contrario a lo que muchas veces ha ocurrido en la integración latinoamericana, cuando se ha interpretado que las reglas sólo debían ser cumplidas *en la medida de lo posible*. Las trayectorias de la ALALC primero y luego de la ALADI ofrecen numerosos ejemplos al respecto.

[10] Ver al respecto su libro *Le Organizzazioni Internazionali,* Giuffré, Milano 1959, ps 260 y ss.

[11] Ver su libro *Negotiating Flexibility in the European Union,* Palgrave, London 2002 (el tema lo ha analizado Mario Filadoro en un *paper* que se puede consultar en http://www.ies.be/files/Filadoro-A2.pdf.

Las tres condiciones mencionadas cobran actualidad en el debate que se observa sobre el futuro del Mercosur, su rejuvenecimiento y su adaptación a nuevas realidades económicas y políticas, en los países miembros, en la región, y a escala global.

También cobran actualidad en el debate que se ha observado en países del Mercosur –y en particular en sectores empresarios– sobre cómo encarar las negociaciones comerciales internacionales, especialmente con la UE. Se refleja en la idea que, al igual que ocurriera con la Comunidad Andina de Naciones, sería suficiente lograr un *acuerdo paraguas* que sea la resultante de negociaciones y acuerdos bilaterales de cada país miembro del Mercosur con la UE. Pero tal fórmula podría erosionar los alcances de las preferencias comerciales y económicas pactadas en el Mercosur. Podría implicar un deterioro eventualmente irreversible de un instrumento clave como es el del arancel externo común, concebido no sólo en su valor económico pero, sobre todo, en su alcance de garantía mutua de la lealtad de los socios a la hora de negociar preferencias económicas con terceros. Cuando los EEUU auspiciaban las frustradas negociaciones del ALCA, tal garantía mutua fue para la Argentina y Brasil un factor esencial para impulsar la construcción de un proceso basado en la confianza recíproca. Conocedores de sus respectivas historias, ambos países necesitaban un instrumento que les asegurara sobre el comportamiento del otro frente a la tentación de una relación comercial preferencial especial con los EEUU.

Su valor trasciende entonces lo económico y comercial. Es esencialmente político, tal como se ha puesto en evidencia cada vez que uno de los dos países era percibido por el otro, como procurando esa relación preferencial y excluyente con los EEUU. También fue el caso de los dos intentos del Uruguay de negociar individualmente un acuerdo preferencial con los EEUU, tal como lo narra Roberto Porzecanski en un fascinante libro[12].

[12] Ver su libro *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)* (Debate-Editorial Sudamericana Uruguaya, Montevideo 2010).

Hay, sin embargo, opciones para la fórmula del *paraguas* en las negociaciones del Mercosur con la UE. Implicaría mantener la idea de una negociación conjunta, colocándola en el marco de una correcta apreciación del balance de intereses efectivos de ambas regiones en conseguir el respectivo acuerdo. En el caso de la UE implica interrogarse sobre si prefieren concluirlo antes o después de la negociación actual con los EEUU del acuerdo transatlántico de comercio e inversiones (TTIP). Cabe tener presente, además, que por mucho tiempo un poderoso motor que impulsó el interés europeo era el contrapesar un ingreso preferencial de los EEUU a los países latinoamericanos, incluyendo por cierto los del Mercosur, como resultante de la Iniciativa de las Américas. De hecho los acuerdos que la UE ya ha concluido en la región son con los países que tienen, a su vez, un TLC con los EEUU. Según sea la densidad del interés estratégico europeo y de sus empresas con inversiones en el Mercosur –especialmente en sectores, entre otros, como el automotriz, los bienes de capital, las compras gubernamentales y la construcción de grandes obras públicas, que están más expuestos a la competencia de nuevos protagonistas que operan en la región, tal el caso de China e India– es factible introducir elementos de flexibilidad que contemplen los intereses más sensitivos de ambos lados.

Cabe tener en cuenta que un acuerdo birregional negociado con criterio estratégico y con una buena dosis de inteligencia política, puede incluir múltiples variantes de flexibilidades especialmente en los mecanismos de desgravación comercial y en los marcos regulatorios. Requiere, además, un buen uso de las cláusulas evolutivas y de los mecanismos de escape. Además, el tiempo de maduración de los respectivos compromisos que se asuman –sin contar las excepciones que se pacten y las válvulas de escape que se puedan aplicar durante el desarrollo del acuerdo– puede implicar una dimensión temporal de entre veinte y veinticinco años a partir de la conclusión de la negociación con la inicialización del eventual acuerdo, tomando en cuenta el tiempo que demanda la traducción del texto inicialado a los idiomas de la UE, el de su ratificación parlamentaria y luego el propio tiempo del período de desgravación

comercial que puede ser de un mínimo de diez años y de un máximo a acordar según sea el interés efectivo de ambas partes por concretar el acuerdo. Un tiempo suficiente para proteger sectores sensitivos, sin perjuicio de prever mecanismos de financiamiento de reconversión industrial.

Siendo ello así, parece factible conciliar confianza recíproca, flexibilidad metodológica y previsibilidad, incluso en una negociación con una UE que está transitando su propio período de incertidumbres, así como de eventuales transformaciones internas.

III. LA NECESIDAD DE UNA AGENDA COMERCIAL EXTERNA DEL MERCOSUR: REQUERIMIENTOS QUE PLANTEA LA PROLIFERACIÓN DE MEGA-ACUERDOS PREFERENCIALES INTERREGIONALES

Tal como sucede con las personas, las empresas o las instituciones, un grupo de países que se vinculan en un proceso de integración, especialmente si incluye un arancel externo común como un elemento central de sus disciplinas colectivas, tiene que tener una agenda para su relacionamiento comercial externo. O al menos así conviene que sea. En ella se suelen definir prioridades, frentes de acción, pasos a dar, en lo posible, un cronograma. En los tiempos modernos, lo normal sería que tal agenda pudiera ser consultada por los ciudadanos en las respectivas páginas web. No siempre eso es así. Si se trata de una asociación de países, tal el caso del Mercosur, la agenda externa define la hoja de ruta para su posible, necesaria o deseada inserción comercial en el mundo y en su región.

Con quién, cómo, con qué alcance y en qué plazos se aspira a entablar negociaciones comerciales externas, es uno de los elementos centrales de cualquier agenda comercial externa de un grupo de países que comparten un proceso de integración. Implica enviar señales a los otros países sobre sus preferencias y prioridades. Especialmente a aquellos con los cuáles se aspira a negociar. Y significa, sobre todo, orientar a inversores propios y ajenos sobre el futuro que se imagina para su comercio de bienes y de servicios, y para inversiones productivas que generen empleo y bienestar. Es un elemento de previsibilidad.

Por todo ello, es conveniente que tal agenda comercial externa sea la resultante, en cada país miembro, de consultas intensas con los sectores de la producción, del trabajo y del consumo. Incluso de iniciativas que provengan de cada uno de los distintos sectores. Y lo óptimo suele ser que la agenda que se defina haya sido objeto de debate en los respectivos Parlamentos. El que trascienda de los niveles burocráticos, hace a su legitimidad social.

Todo ello es más importante aún en un mundo que se ha vuelto más complejo, diverso y dinámico[13] También lo es cuando se observa que muchos de los actuales y potenciales socios o competidores del Mercosur, tienden a replantearse sus propias agendas de nego-

[13] Ver al respecto nuestro *Newsletter* del mes de abril 2013, en http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-04-diversidad-dinamica-complejidad y del mes de marzo 2014, en http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-03-mega-acuerdos-comerciales-gobernanza-global.

ciaciones comerciales externas, especialmente como resultante de los cambios internacionales que se están produciendo en tres planos muy relacionados entre sí.

El primero de los tres planos es el del sistema comercial multilateral institucionalizado en la OMC. Al respecto el estancamiento de la Rueda Doha evidencia dificultades en relación a una de sus funciones principales, que es precisamente la de facilitar negociaciones comerciales que abarquen a todos sus países miembros. Son dificultades que están nutriendo las antes mencionadas tendencias por parte de algunos de sus principales países miembros –por su grado de desarrollo económico y por su incidencia en los flujos de comercio e inversión en el plano global– a fugarse hacia otros ámbitos de negociaciones que les permitan profundizar los compromisos asumidos hasta el presente en el ámbito de la OMC. En algunos casos serviría como excusa para justificar tales fugas.

El segundo plano es el ya mencionado de las negociaciones de mega-acuerdos comerciales preferenciales, incluso de alcance interregional[14]. No es fácil prever aún si tales negociaciones culminarán en acuerdos firmados y ratificados por los países participantes. El precedente de las negociaciones fracasadas en el ALCA, indican que más allá de las expectativas que puedan generarse, incluso utilizando una buena dosis de *diplomacia mediática* con todo tipo de *efectos especiales,* no siempre ellas concluyen en la firma de un acuerdo. Y el precedente de la Carta de la Habana en 1948, de la cual surgió la Organización Internacional del Comercio (OIC), permite asimismo recordar que aún cuando las negociaciones concluyan con éxito, no siempre pasan luego el test de su aprobación parlamentaria y, por ende, de su ratificación y entrada en vigencia.

Pero si finalmente concluyeran y los respectivos acuerdos entraran en vigencia, podrían producir dos tipos de resultados. Incluso ellos pueden ser secuenciales. Uno sería un fuerte vaciamiento del sistema multilateral con las consecuencias que puede tener en términos de erosión de una institución relevante para la gobernanza global tal como lo es la OMC. Es decir que sus impactos trascenderían, en tal caso, el plano más limitado del comercio mundial. El otro sería el que los citados acuerdos podrían generar estándares de compromisos en materia de regulación del comercio global de bienes y de servicios, así como, entre otras, de las inversiones, la propiedad intelectual, y las compras gubernamentales, que luego se procuraría extenderlos al plano multilateral. En la práctica implicarían marginalizar países que no participan en tales acuerdos, del proceso de definición de reglas e instituciones que en el futuro regularán el comercio mundial. Y es difícil imaginar que los países excluidos, especialmente si tienen o aspiran a tener una participación relevante en el comercio mundial, acepten pasivamente tal marginalización.

Y el tercer plano es el de las múltiples modalidades de encadenamientos productivos transnacionales con alcance global y, a veces, sólo regional o interregional. En el glosario de la diplomacia comercial actual se las encapsula en el concepto de cadenas globales de valor. A veces ellas son resultantes de la fragmentación en distintos países de la producción de grandes empresas transnacionales, con su lógica incidencia en los flujos de inversión y en los servicios de distribución, transporte y logística. Pero también resultan de la articulación transfronteriza de grupos de empresas –muchas veces pequeñas y medianas– con nichos de especialización y con fuerte potencial de complementación. En tal caso, pueden ser la resultante de estrategias de integración productiva desarrolladas por un grupo de países, tal como se ha intentado hacer en el Mercosur y antes en el viejo Grupo Andino.

Los desarrollos recientes en estos tres planos han tenido repercusiones en América Latina y, en especial, en el espacio regional sudamericano. Por un lado, por los avances aún difíciles de precisar en sus verdaderos alcances prácticos –es decir de aquellos que

[14] Ver al respecto nuestro *Newsletter* de febrero 2013, en http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2013-02-opciones-negociaciones-mercosur-ue-nuevo-contexto-internacional.

trasciendan los efectos de corto plazo del juego mediático– que se estarían produciendo en el desarrollo de la Alianza del Pacífico. Por otro lado, en el debate que se está instalando en países del Mercosur sobre cómo encarar las nuevas realidades del comercio y de las negociaciones comerciales internacionales.

En tal sentido, cabe mencionar por su relevancia tres informes recientes de entidades empresarias brasileras que abordan en la perspectiva de su país los desafíos que se confrontan. Dos de ellos son del *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial* (IEDI) que nuclea un relevante grupo de las principales empresas brasileras. Uno trata el impacto que eventualmente tendrían en las estrategias comerciales del Brasil los nuevos mega-acuerdos preferenciales que se están negociando[15]. El otro informe se refiere a la participación brasilera en las cadenas globales de valor[16]. El tercer informe es de la *Federaçâo das Indústrias do Estado de S.Paulo* (FIESP). Plantea una agenda de integración externa[17].

De estos tres informes surge la percepción de riesgos de aislamiento de la economía brasilera en un nuevo contexto mundial. No se cuestiona al Mercosur[18]. Pero sí se plantea la necesidad de adaptarlo a las actuales realidades. Además se recuerda que el 84% de los bienes que Brasil envía a Sudamérica son manufacturas. En el año 2012 sus exportaciones a la región duplican las destinadas a la suma de las destinadas a Europa, EEUU y China.

El no cuestionamiento del Mercosur como proyecto estratégico conjunto de un grupo de países sudamericanos, es tanto más relevante cuando se observa la frecuencia con la que distintos analistas y protagonistas proponen que países como por ejemplo Brasil, deberían replantear su vinculación a la luz de otros enfoques que se consideran más apropiados. En particular el modelo que se contrapone al Mercosur es el de la Alianza del Pacífico. Al hacerlo se da por hecho que ésta ya ha producido los resultados que se han anunciado.

También se observa el planteamiento del requerimiento de flexibilidad en los acuerdos que se negocien. Una figura presente en el informe del IEDI sobre el impacto de las negociaciones de mega-acuerdos comerciales preferenciales, brinda opciones que conviene explorar en el debate que de hecho han instalado las instituciones empresarias brasileras. Tales opciones son tres: la de la implementación gradual de las medidas negociadas; la de salvaguardias transitorias generales, especiales y sectoriales, y la de mecanismos de entrenamiento y reubicación profesional (en la línea de medidas comunes en los EEUU y la UE, enmarcadas por ejemplo en los *Trade Adjustement Assitance Program*). Incluir este tipo de medidas en la arquitectura del acuerdo bi-regional con la UE, permitiría contemplar eventuales situaciones de disparidad resultantes de las asimetrías de desarrollo económico existentes tanto en el interior del Mercosur como con respecto a los países de la UE.

Otras propuestas del mencionado informe del IEDI merecen atención. Se refieren a reglas de origen preferenciales; mecanismos de reconocimiento mutuo o de armonización de medidas no tarifarias; protección de inversiones originadas en el Brasil –o en países del Mercosur–, y liberación gradual de servicios de manera de integrar la economía regional, estructurar cadenas de valor y permitir el acceso a mercados de empresas nacionales.

[15] http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/51d18e9168afa9do.pdf.

[16] http://www.iedi.org.br/.

[17] http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/agenda-de-integracao-externa/.

[18] Así lo ha dejado claro en un artículo en la prensa, Benjamin Steinbruch, el Vice-Presidente Primero de la FIESP. Ver entrevista en *Folha de S.Paulo,* el 18 de junio 2013, en http://www.fiesp.com.br/noticias/na-folha-de-s-paulo-benjamin-steinbruch-destaca-participacao-do-brasil-no-mercosul/.

IV. CONVENIENCIA DE UN DEBATE SINCERO SOBRE EL MERCOSUR Y SUS OPCIONES

Transparencia y participación amplia son condiciones para el debate que un país debe emprender a la hora de definir sobre cómo encarar un proceso de integración deseable y posible en función del respectivo interés nacional. Pero también lo es cuando se reconoce la necesidad de debatir cómo reciclar el respectivo proceso si es que se constata que el eventual desencanto pueda ser profundo y fundado en hechos tangibles.

Es precisamente un debate sincero, transparente y de amplia participación social, lo que requeriría hoy el Mercosur. Un debate sincero sobre opciones en el Mercosur tiene que tener presente lo que es esencial desde una visión política que trascienda lo económico. Desde su origen lo esencial ha sido la calidad de la relación entre la Argentina y Brasil en todos los planos, sobre la democracia, la estabilidad política y el desarrollo de la región. De ahí la importancia de la cuestión nuclear sin la cual es muy difícil entender el camino que efectivamente condujo a los acuerdos bilaterales primero y luego a la creación del Mercosur. Es en tal marco que se puede luego apreciar el valor que tienen preferencias comerciales efectivas sobre estrategias nacionales de transformación productiva y de inserción competitiva en los mercados mundiales. Y tal marco también permite apreciar el valor del alcance sudamericano que siempre aspiró a tener el Mercosur. Recordemos que en los planteamientos fundacionales, además de los cuatro países que firmaron el Tratado de Asunción en 1991, se suponía la participación como miembro pleno, y no sólo como asociado, de Chile. Pero tal alcance sudamericano requiere, para ser sustentable, el que se garanticen condiciones de ganancias mutuas a todos los países miembros, cualquiera que sea su dimensión económica o grado de desarrollo.

Puede discutirse si el desencanto que se observa en los últimos tiempos –especialmente en algunos países miembros– es fundado y si su base social es realmente amplia. Pero lo que sí parece claro es que, como mínimo, la ilusión de los momentos iniciales se está esfumando[19]. También parece ocurrir en terceros países o regiones con los cuales se aspira a negociar para intensificar flujos recíprocos de comercio e inversiones. Concretamente se observa en la UE una erosión de la imagen del Mercosur como un proceso relevante, creíble y, por ende, apetecible en función de inversiones productivas y potenciales negociaciones. Al menos en las apariencias se presenta la situación actual del Mercosur como una de las razones que impulsarían a procurar o un acuerdo bi-regional de múltiples velocidades o, directamente, acuerdos bilaterales con países miembros del Mercosur, tal el caso de Brasil.

El debate aquí sugerido sobre el Mercosur tendría que desarrollarse, a la vez, dentro de cada país y entre los países miembros, y también entre sus sectores sociales y productivos. Para ser un debate sincero tendría que comenzar por un diagnóstico de frustraciones y continuar por la identificación de eventuales opciones. Calibrar frustraciones implica imaginar qué hubiera ocurrido si la integración no se hubiere formulado y desarrollado como se hizo. Por ejemplo, si no se hubiere incluido un arancel externo común. Si los resultados hubieren sido similares en términos de comercio, de inversiones e imagen pública, entonces sería posible concluir que quizás el problema no necesariamente reside en el Mercosur. Pero implica también evaluar la factibilidad de eventuales *planes B* en la perspectiva de cada país miembro. Sería esencial al respecto evitar enfoques voluntaristas –lo que deseo y no necesariamente lo que puedo– y mono-dimensionales, por ejemplo, incluyendo sólo la dimensión económica y no la política, o viceversa. Sería caer en el voluntarismo imaginar que un país de la región pueda minimizar la importancia de su realidad geográfica y de las implicancias geopolíticas que ella tiene, especialmente en una era de fuerte dinámica y de tensiones en la competencia por el poder y los mercados mundiales, con posibles repercusiones en la región latinoamericana.

[19] Ver nuestro Newsletter de enero 2014, en http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-01-frustracion-procesos-integracion-regional, y de febrero 2014 en http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-02-integrar-naciones-soberanas.

¿Cuáles podrían ser cuestiones relevantes a incluir en un debate sincero sobre el Mercosur y sus opciones? Tres parecen prioritarias y permiten múltiples desdoblamientos.

La primera se refiere al contexto global. Se trata de un diagnóstico de desafíos y oportunidades que a cada país plantean los profundos cambios que se están operando en el poder mundial y en la competencia económica global. La lectura del contexto externo puede ser un factor poderoso que estimule convergencias de visiones e intereses, dentro y entre países. Es la CEPAL quien más ha alertado sobre la conveniencia para los países de la región de articularse para mejor competir y negociar a escala global. Pero siendo el actual un mundo con múltiples opciones para la estrategia de inserción internacional de todo país, no debe extrañar que miembros del Mercosur se interroguen sobre la inconveniencia de quedar atados por compromisos de alcance regional. *"El Mercosur nos ata"* es una frase escuchada con frecuencia en los países miembros. La cuestión sería entonces debatir sobre si un país tiene un plan B realista –y no sólo en una perspectiva económica– y más rentable, a la idea de insertarse en el mundo en base al Mercosur.

La segunda cuestión se refiere al alcance de los compromisos que se asuman hacia el futuro, y cómo podrían ellos potenciar la capacidad de cada país para atraer inversiones productivas, acrecentar el intercambio de bienes y de servicios en la región y con el mundo, y generar incentivos para la articulación productiva transnacional en distintas variantes de cadenas de valor. La cuestión sería entonces debatir sobre el valor agregado que en términos de desarrollo productivo pueda resultar para cada país del hecho de compartir un espacio de integración regional con reglas creíbles y efectivas.

Y la tercera cuestión se refiere a la arquitectura institucional de la integración y a la metodología que se emplee para el trabajo conjunto. Al respecto conviene aprovechar: *i)* el carácter amplio y poco detallado del compromiso jurídico fundacional del Tratado de Asunción; *ii)* el hecho que nada obliga en un proceso de integración a seguir un modelo prestablecido y que las normas de la OMC –el artículo XXIV del GATT y también su Cláusula de Habilitación– son ambiguas e imprecisas y, además, *iii)* la posibilidad de capitalizar experiencias acumuladas en varias décadas de integración regional, en ALALC-ALADI, en acuerdos bilaterales de la Argentina y Brasil, y en el Mercosur.

La cuestión sería entonces debatir cómo desarrollar instituciones y métodos de trabajo que permitan sostener en el tiempo, puntos de equilibrio entre diversos intereses nacionales; entre requerimientos de corto plazo y visiones de largo plazo; entre demandas de flexibilidad y a la vez de previsibilidad, a la hora de adaptarse a la dinámica económica y política del mundo actual y a la interna de los países participantes y, todo ello, tomando en cuenta posibles disonancias conceptuales en el abordaje de las realidades. El sugerido es un debate que convendría desarrollar tomando en cuenta el mapa de las actuales negociaciones comerciales internacionales, tanto en el plano global multilateral de la OMC como en el de los mega-espacios interregionales.

Hay finalmente otra cuestión para el necesario debate. Se refiere a cómo encarar la articulación de los acuerdos comerciales preferenciales que se han celebrado en la región. Hoy tal cuestión tiene su epicentro en el relacionamiento entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, especialmente a partir de última Cumbre de la Alianza celebrada en Cartagena de Indias en la que se firmó el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco que crea la Alianza[20]. El hecho que el Protocolo requerirá de un tiempo para efectivamente entrar en vigencia, puede facilitar el que en dicho período se analicen a nivel gubernamental, empresario y académico, fórmulas y mecanismos que faciliten la convergencia entre los principales sistemas de preferencias comerciales del espacio latinoamericano. Para ello se puede aprovechar el marco común de la ALADI.

[20] Sobre la VIII Cumbre realizada en Cartagena y el texto del Protocolo allí firmado ver: http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=8932 y http://alianzapacifico.net/documents/2014/PROTOCOLO_COMPLETO.pdf; anexo sobre requisitos específicos de origen en: http://alianzapacifico.net/documents/2014/AnexoREOFINAL.pdf.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Conciliar lo diverso en un contexto de fuertes cambios internacionales, es un desafío que enfrentan los países latinoamericanos a la hora de construir un espacio regional de cooperación e integración, especialmente si a la vez procuran desarrollar una inserción competitiva en los mercados mundiales. Es ello más cierto aún si los respectivos liderazgos políticos, empresariales y sociales aspiran a asegurar condiciones para un razonable grado de gobernabilidad (paz y estabilidad política, desarrollo productivo y cohesión social), tanto en el plano global como en el regional.

Múltiples son los planos en los que el factor diversidad incide en las relaciones comerciales internacionales. Por cierto que la dimensión económica y el grado de desarrollo de un país ocupan un lugar relevante. Pero también inciden, entre otras, las diferencias culturales, ideológicas, religiosas, étnicas, y de capacidades tecnológicas. Comprenderlas e incluso apreciarlas, es una condición indispensable para navegar un mundo de modernidad mestiza[21]. Tan pronto se incluye en el análisis y en la acción el factor de dinámica de cambio, la tarea de aceptar la diversidad como parte ineludible de la realidad internacional se torna más compleja y quizás apasionante. La velocidad que han caracterizado en las últimas dos décadas los desplazamientos del poder relativo entre las naciones, la densidad en la conectividad física entre los distintos espacios nacionales y regionales, y la incorporación de nuevos protagonistas a la competencia económica global (países emergentes y creciente población urbana con ingresos de clase media), están acentuando las dificultades que se observan para apreciar el nuevo entorno internacional en la perspectiva del comercio y de las inversiones transnacionales. Las dificultades son mayores en los países que por mucho tiempo fueron protagonistas decisivos de las relaciones internacionales. Y también para quienes aspiran a interpretar realidades actuales en base a conceptos, paradigmas, marcos teóricos o enfoques ideológicos del pasado.

¿Cómo conciliar o al menos equilibrar intereses, valores y visiones diferentes entre países que comparten un espacio geográfico regional como el latinoamericano o el sudamericano? Es un desafío que encaran los países de nuestra región, en la medida que procuren potenciar oportunidades que se les están abriendo en el escenario internacional, especialmente por su dotación de recursos naturales, por su diversidad cultural combinada con una fuerte creatividad, y por la experiencia acumulada en su desarrollo económico y social, incluyendo al respecto el acervo de éxitos, frustraciones y abiertos fracasos.

Parecería oportuno que tanto en el plano gubernamental como en el académico y empresario, pudieran efectuarse análisis conducentes a efectuar propuestas concretas sobre cómo lograr la efectiva convergencia de los distintos acuerdos y mecanismos de integración que tienen vigencia en la región. El objetivo sería precisamente procurar la mayor convergencia respetando los límites que pueden surgir como consecuencia de múltiples diversidades. La convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico debería ser un objetivo prioritario dada la relevancia económica y política de los países participantes. Al respecto cabe privilegiar interpretaciones flexibles de compromisos existentes en el Mercosur, por ejemplo, con respecto al arancel externo común. La normativa del Mercosur y la del GATT brindan suficiente margen para lograr una razonable dosis de flexibilidad, incluso dentro del marco conceptual de una unión aduanera.

Algunas de las cuestiones más relevantes para una agenda de *convergencia en la diversidad* y que pueden requerir ideas creativas y viables, tanto desde un punto de vista económico como jurídico y político, pueden ser las siguientes:

a) encadenamientos productivos a través de inversiones conjuntas en los que participen empresas pymes de distintos países y que, como incentivo a la inversión, cuenten no sólo con acceso al financiamiento pero en especial, de garantías colectivas al acceso irrestricto a los mercados de los países participantes del mecanismo que se negocie;

[21] Ver Guillebaud, Jean-Claude, *Le commencement d'un monde. Vers une modernité métisse* (Seuil, Paris 2008).

b) acumulación de reglas de origen que permita un aprovechamiento conjunto por parte de empresas de diversos países de las preferencias comerciales que se negocien en el plano regional e, incluso, interregional;

c) calidad de la conectividad física y medidas eficaces de facilitación de comercio y,

d) programas efectivos de cooperación con los países de menor desarrollo relativo orientados a estimular la inversión productiva por medio de la garantía en el acceso irrestricto a los mercados de los países de mayor grado de desarrollo de la región.

Hablar con una sola voz y desarrollar una mirada de conjunto de las grandes cuestiones de la agenda global –ejemplos son los desafíos que plantea el cambio climático o la necesidad de evitar que las negociaciones de mega-acuerdos interregionales terminen por erosionar la efectividad y eficacia del sistema multilateral de comercio institucionalizado en la OMC– no requiere necesariamente de la homogeneidad. Requiere sí de puntos de equilibrio entre visiones eventualmente diferentes que es, precisamente, aquello que puede aspirar a lograrse con liderazgos políticos colectivos y con instituciones regionales tales como son la ALADI, la UNASUR y la CELAC, especialmente si cuentan con el apoyo intelectual y técnico de organismos como la CEPAL, la CAF y el SELA.

Pero también requiere de un sólido esfuerzo en cada país de la región para definir y actualizar sus estrategias de inserción comercial internacional. Países que saben lo que quieren y lo que pueden, especialmente si lo hacen a través de una fuerte participación social, están en mejores condiciones de procurar puntos de equilibrio en sus respectivos intereses al dialogar y negociar con los otros países de la región.

O Mercosul em um mundo de mega-acordos preferenciais

Sugestões para debater sua adaptação às novas realidades do comércio global

FÉLIX PEÑA
Membro da Comissão Diretora do Conselho Argentino para Relações Internacionais (CARI). Ê diretor do Instituto de Comércio Internacional e da Fundação ICBC e professor titular e diretor do curso de mestrado de Relações Comerciais Internacionais da UNTREF.

I. CAMINHO A UM NOVO CONTEXTO GLOBAL DE MEGA-ACORDOS PREFERENCIAIS

As negociações de mega-acordos preferenciais de alcance inter-regional ocupam hoje um lugar central na agenda das relações comerciais internacionais. Apesar dos resultados da Conferência Ministerial da OMC em Bali (2013), a atenção dos que tratam de entender o futuro do comércio internacional continuará concentrada no que serão, em um prazo ainda incerto, os acordos que surgirem de três frentes negociadoras: o *Trans-Pacific Partnership* (TPP), o *Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) e o *Regional Comprehensive Ecomomic Partnership* (RCEP).

Trata-se de negociações comerciais que se inserem num marco de incertezas quanto à sua evolução; incertezas que se manifestam especialmente nos casos do TPP e do TTIP. Têm a ver com resistências que se observam em alguns dos protagonistas, especialmente os EE.UU. e a UE. Mas também com incertezas mais amplas no que concerne à própria evolução do sistema internacional global, e com as de algumas de suas principais regiões. Em ambos os casos, as tendências à fragmentação e confrontação parecem por momentos estar predominando sobre as de cooperação e convergência. Há, por certo, outras negociações comerciais internacionais relevantes, tais como as da UE com a Índia e com o próprio Mercosul. Mas as antes mencionadas concentram maior atenção pelo fato de abranger os EE.UU., a UE, e um grupo ainda não definido de países da Ásia e do Pacífico. Somados, representam uma parte significativa do produto e do comércio mundial. Além disso, os que incentivam o TPP e o TTIP parecem aspirar a que o conteúdo dos acordos a serem alcançados fixe, de agora em diante, os padrões para as principais regras de jogo do comércio mundial do futuro. Isto é, que visem objetivos que incluam, mas que também transcendam a ideia de impulso ao comércio.

O fato de que a Conferência de Bali não tenha restabelecido a expectativa de uma negociação multilateral global que possa concluir dentro de um prazo razoável –por meio da atual Ronda de Doha ou de algumas das variantes que foram propostas dentro do marco da OMC– pareceria ser um dos incentivos para avançar através dos mega-acordos inter-regionais. É factível argumentar, porém, que o tempo que exigiriam estas negociações de alcance parcial desgastaria o esforço político e técnico necessários para desatar alguns dos principais nós que travam as negociações multilaterais globais. Ao mesmo tempo, o que está aparecendo com certa nitidez é que os principais nós são semelhantes em todas as frentes, tanto na frente multilateral global como na inter-regional. Relacionam-se, entre outras questões e nem sempre com os mesmos matizes, com aspectos sensíveis do comércio de produtos agrícolas; com setores industriais fundamentais como os de tecnologia da informação, o automotivo e os de bens de capital; com os diversos marcos regulatórios; com as compras governamentais; com a propriedade intelectual, e com o tratamento dos investimentos e a solução de eventuais conflitos que esse tratamento pudesse originar entre investidores e países receptores.

Nos casos do TTIP e do TPP, poderiam efetuar-se duas interpretações a respeito dos motivos que induzem aos países que são protagonistas relevantes do comércio e dos investimentos em escala mundial –e que não só assim foram durante muitos anos, mas que também puderam exercer o papel de *rule makers* na gestação do GATT e, após, na da própria OMC– a privilegiar agora, nos fatos reais embora nem sempre na retórica, os acordos inter-regionais acima do acordo multilateral global.

A tendência da primeira interpretação é enfatizar o fato de que entre um grupo reduzido de países –e mais ainda se puderem ser considerados como *like minded*– é mais factível chegar a acordos que ultrapassem os compromissos atualmente vigentes dentro do marco da OMC –os denominados compromissos *OMC plus* e *OMC 2.0*–. Tais compromissos poderiam depois ser estendidos aos interessados em anexar-se. Segundo os que impulsionam essa posição, por esta via, então, se chegaria com maior facilidade ao que hoje não se considera como viável no âmbito da estancada Ronda de Doha.

A segunda interpretação atribui maior peso à geopolítica. A mesma está muito vinculada ao que Pascal Lamy –o ex Diretor Geral da OMC– assinalara ao afirmar que a *"geopolítica retornou à mesa das negociações comerciais internacionais"*. É uma interpretação que tende a ver o impulso das negociações de mega-acordos inter-regionais em razões políticas relacionadas com a necessidade de contrabalançar o peso crescente das economias denominadas *emergentes,* não só no comércio mundial, mas também na concorrência pelo poder mundial. De acordo com alguns analistas, o peso da geopolítica se torna mais visível nas negociações do TPP, especialmente se estas concluírem sem que a China tenha sido incorporada.

Em realidade o problema principal não seriam os questionamentos aos mega-acordos inter-regionais, mas sim ao fato de que os mesmos pudessem concretizar-se sem que a solidez e eficácia do sistema multilateral global tivesse sido restabelecida. A razão principal é que todos os mega-acordos que estão sendo negociados são preferenciais. Isto é, incluem compromissos que originam vantagens apenas para os países participantes e, por tanto, têm um alcance discriminatório aos países que não participam dos mesmos. Assim, a consequência seria um potencial efeito de fragmentação do sistema comercial internacional.

E é aqui onde pode residir precisamente o efeito negativo potencial de uma rede de mega-acordos comerciais preferenciais inserida em um sistema multilateral global debilitado. Seria introduzir um fator de fragilidade potencial nas condições de governança global. Poderia implicar acentuar a tendência a fragmentar o sistema internacional em um momento no qual as tensões geopolíticas em diversas regiões do mundo –os acontecimentos recentes na Ucrânia e na Crimeia podem ser só um exemplo– recordam cenários com características similares às do caminho que conduziu à catástrofe de 1914[1].

Partindo dessa perspectiva, adquire importância a ideia de promover a convergência dos acordos globais e dos preferenciais. Foi uma das recomendações principais do relatório produzido por um painel de especialistas convocado pela OMC e que talvez não tenha merecido a atenção devida[2]. Precisamente a *ideia de convergência na diversidade* é, também para a região latino-americana, uma contribuição da estratégia que orienta o governo da Presidenta Bachelet no Chile[3].

[1] Ver entre outros, Clark, Christopher, *Los Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914,* Galaxia Gutenberg, Barcelona 2014.

[2] Ver o relatório da OMC, *The Future of Trade: The Challenges of Convergence,* Geneva 24 de abril 2013, em: http://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dft_panel_e/future_of_trade_report_e.pdf.

[3] Ver a respeito o artigo do Chanceler Heraldo Muñoz em *El País* de Madrid, do dia 13 de março 2014, em: http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html.

Se bem tal ideia se refira especificamente à articulação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, contém uma aproximação de alcance global e regional, centralizada em compromissos de velocidades diferenciadas que, se inseridas em marcos institucionais e normativos comuns, como poderia ser a ALADI no plano regional, ou uma OMC renovada e fortalecida no plano global, permitiriam neutralizar tendências à fragmentação sistêmica que se observam atualmente. É uma ideia que pode ser central para que os acordos que estão sendo negociados contribuam ao objetivo de atingir pautas razoáveis de governabilidade global e regional. Implica em conciliar aproximações de alcance parcial com uma visão de conjunto indispensável para incentivar o comércio mundial em um contexto de paz e estabilidade política que seja favorável para o desenvolvimento econômico e social de todos os países.

II. CONDIÇÕES PARA UM MERCOSUL EFICAZ

Dentro do quadro das considerações precedentes examinaremos o caso do Mercosul, em particular no contexto da relação econômica preferencial entre a Argentina e o Brasil.

Esta relação preferencial, em suas múltiplas dimensões, foi sempre central no que, a partir de 1990, começou a ser denominado Mercosul. Não obstante a importância relativa da participação dos demais sócios, essa relação foi o núcleo duro de uma construção regional com claras implicações para a governabilidade do espaço geográfico sul-americano. Provavelmente vai continuar sendo. Mas sempre existe a possibilidade de que o desgaste dessa relação ultrapasse o que seria conveniente. Não significa que existam hoje riscos de um retorno a um passado não tão longínquo em que essa relação bilateral era marcada pela desconfiança mútua e, às vezes, inclusive por uma sórdida rivalidade. Significa, sim, que não pareceria recomendável ignorar que tais riscos sempre podem reaparecer. A experiência histórica ensina que, quando esses riscos aparecem entre nações vizinhas e com alta densidade de interdependência, pode ser difícil reverter a tendência gradativa de uma relação de conflito e fragmentação, com suas repercussões na governabilidade do espaço regional no qual se inserem, neste caso, os dos países – seja este a América do Sul ou o mais amplo da América Latina-. E talvez por isso, na nossa história regional a palavra *integração* tenha evocado precisamente o contrário dos cenários possíveis de *fragmentação*.

Numa época na qual se observa certa redução na atração com que contou o acrônimo Mercosul durante um tempo, parece útil refletir sobre três condições que permitem que um processo de integração consensual entre nações contíguas e que não aspiram a deixar de ser soberanas, por mais que aceitem restringir o uso irrestrito de tal soberania –e é precisamente o caso do Mercosul– possa perdurar no tempo.

É sabido que a irreversibilidade não é compatível com as características deste tipo de processos entre nações vizinhas. Mas a percepção de que o processo e suas conseguintes preferências econômicas contam com potencial para perdurar no tempo depende de três qualidades essenciais: efetividade, como resultado de que suas regras de jogo penetrem nas realidades; eficácia, devido à qualidade dos resultados que se produzirem, e legitimidade social, devido à identificação dos cidadãos de cada país membro com as regras, redes e símbolos produzidos em comum.

As condições são: **confiança recíproca, flexibilidade metodológica e previsibilidade.**

A **confiança recíproca** foi a essência do que levou ao entendimento estratégico binacional entre a Argentina e o Brasil que, posteriormente, deu origem à criação do Mercosul. É conveniente recordar hoje alguns dos seus alicerces fundamentais. No transcurso do tempo, às vezes não se tem presente nem se recordam as circunstâncias nas quais esse entendimento se concretizou. Refletem-se nos acordos entre os Presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney, primeiramente na Declaração de Iguaçu de 30 de novembro de 1985[4] e depois no instrumento fundamental contido na Ata para a Integração Argentino-Brasileira de 29 de julho de 1986[5]. Tais resoluções deram lugar ao Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre ambos os países e ao Tratado Bilateral de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, que entrou em vigência – e ainda está- em 1989[6]. A Ata de Buenos Aires de 6 de julho de 1990, aprovada pelos Presidentes Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem[7] é, por sua vez, a pedra basilar da etapa iniciada em março de 1991 com a criação formal do Mercosul. Em seus considerandos figuram os objetivos compartilhados pelos dois países que refletiam a percepção de um novo contexto internacional e, ao mesmo tempo, a vontade de capitalizar os ativos acumulados no processo iniciado em 1985.

Essa confiança recíproca não era o que havia predominado num longo período anterior. Inclusive percepções desencontradas sobre o mundo e a região levaram ao fracasso de iniciativas como as do *Tratado para Promover um Regime de Livre Intercâmbio Comercial* assinado em Buenos Aires pela Argentina e pelo Brasil em 21 de novembro de 1941. Uma ideia do clima de desconfiança existente no período anterior ao início da atual integração bilateral é dada pela informação publicada em 11 de agosto de 2013 na página web do jornal *O Estado de São Paulo*[8] segundo a qual, em base a documentos secretos desclassificados, o então Presidente Geisel do Brasil alertava, em 1974, sobre as implicações de um suposto desenvolvimento da bomba atômica na Argentina.

Precisamente esse clima de desconfiança recíproca nos levou, quarenta anos atrás, a publicar junto com Celso Lafer um pequeno livro sobre *A Argentina e o Brasil no sistema de relações internacionais,* prefaciado pelo professor Helio Jaguaribe, grande defensor e promotor de uma relação estratégica densa entre os dois países como base de sustentação da mais ampla e ambiciosa integração latino-american[a9]. Identificávamos o que, segundo nossa opinião, seriam as perspectivas comuns possíveis entre os dois países e que podiam resultar de uma leitura das tendências que, nessa época, estavam emergindo no sistema internacional. Colocávamos uma visão compartilhada sobre a inserção no mundo dos nossos respectivos países, o que não era comum nesses tempos.

[4] http://www.abacc.org.br/wp-comtent/uploads/1985/10/declaracao_do_iguacu_espanhol1.pdf.

[5] http://es.wikisource.org/wiki/Acta_para_la_Integraci%C3%B3n_Argentino-Brasile%C3%B1a_(1986).

[6] http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Integraci%C3%B3n,_Cooperaci%C3%B3n_y_Desarrollo_entre_Argentina_y_Brasil_(1988).

[7] http://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_Buenos_Aires_(1990).

[8] http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,geisel-admitiu-possibilidade-de-construir-a-bomba-atomica-brasileira-,1063015,0.htm.

[9] Ver o texto da versão espanhola, editada por Nueva Visión, Buenos Aires 1973, em http://www.felixpena.com.ar/index.php?comtenido=libro2. A edição em português foi editada no mesmo ano pela Livraria Duas Cidades (São Paulo 1973).

O que demonstra o período iniciado em 1985 não é só que a confiança recíproca seja fundamental para encarar uma relação estratégica sustentável, mas também que a mesma requer visão e liderança política; diálogos em todos os níveis; leituras análogas das realidades globais e regionais –o que não significa que devam ser idênticas ou semelhantes– e, sobretudo, conhecimento mútuo e capacidade para entender interesses e restrições que ocasionalmente possa ter o respectivo vizinho e sócio estratégico.

Mas, no caso do Mercosul, a necessidade de confiança recíproca não se limita à Argentina e ao Brasil. É algo que também permite sustentar a participação dos outros parceiros, Uruguai e Paraguai na etapa inicial e agora a Venezuela e, depois a Bolívia e o Equador. Nos casos do Paraguai e Uruguai o que importa –além do respeito a sua condição de nações com identidade própria– é a confiança no que para seu desenvolvimento econômico é fundamental: acesso irrestrito ao mercado das economias maiores como plataforma para potenciar seus sistemas produtivos e inserção no mundo.

A confiança recíproca requer, em particular, a expectativa fundada de que a ideia de *ganhos mútuos* se torne realidade. Isso não significa que os ganhos de todos os parceiros sejam semelhantes. Requer que, pelo menos a médio e longo prazo, todos entendam que ganharão mais estando no *clube* do que estando fora. E requer ter presente, além disso, as dificuldades e insuficiências de eventuais opções para as respectivas estratégias de inserção internacional. Mas quando um país entende que tem um *plano B* mais atraente do que o plano oferecido pelo *"lube,* é previsível que termine por abandoná-lo.

A **flexibilidade metodológica** foi uma condição presente desde o início na construção do Mercosul e do acordo bilateral entre a Argentina e o Brasil. Implica no aproveitamento do princípio de *liberdade de organização,* questão colocada em seu momento por Angelo Piero Sereni, como fator essencial para encarar o trabalho conjunto entre um grupo de nações[10]. No caso de um acordo que contenha preferências comerciais, é preciso encarar, também, uma interpretação correta, e não dogmática, da normativa do artigo XXIV, §. 8 do GATT e contar com um conhecimento acabado de sua história legislativa.

Tal flexibilidade é da essência da construção europeia, tal como ficou demonstrado, entre outros especialistas, por Alexander Stubb[11] E é uma condição, como veremos logo, que pode ser essencial na negociação ainda inconclusa entre o Mercosul e a UE. Geometrias variáveis, múltiplas velocidades e *menu à la carte"* formam, como assinala Stubb, uma tipologia de fórmulas que permitem alcançar graus de flexibilidade razoáveis e compatíveis com a ideia de construção de um espaço preferencial entre nações soberanas, que procuram trabalhar juntas em função de seus respectivos interesses nacionais e de forma compatível com princípios e normas internacionais.

E a terceira condição é a **previsibilidade.** Consiste num trabalho conjunto entre nações que procuram que suas regras de jogo, embora flexíveis, permitam orientar decisões de investimento produtivo geradoras de emprego e de um clima de confiança recíproca que se mantenha vigente ao longo do tempo. Em outras palavras, a previsibilidade significa que inclusive quando for preciso introduzir flexibilidades, as mesmas sejam alcançadas aplicando as regras pactuadas e não através de sua violação e falta de cumprimento, isto é que sejam *rule oriented* e não produto de atos discricionários. É o contrário do que muitas vezes aconteceu na integração latino-americana quando se interpretou que as regras só deviam ser cumpridas *na medida do possível.* As trajetórias da ALALC primeiramente e da ALADI depois oferecem numerosos exemplos a respeito.

[10] Ver a respeito seu livro *Le Organizzazioni Internazionali,* Giuffré, Milano 1959, ps 260 e ss.

11 Ver seu livro *Negotiating Flexibility in the European Union,* Palgrave, London 2002 (o tema foi analisado por Mario Filadoro em um *paper* que se pode consultar em http://www.ies.be/files/Filadoro-A2.pdf.

As três condições mencionadas recobram atualidade no debate que se observa sobre o futuro do Mercosul, seu rejuvenescimento e adaptação a novas realidades econômicas e políticas, nos países membros, na região e a escala global.

Também recobram atualidade no debate observado em países do Mercosul, e em particular em setores empresariais, sobre a maneira de encarar as negociações comerciais internacionais, especialmente com a UE. Reflete-se na ideia de que, assim como ocorreu com a Comunidade Andina de Nações, seria suficiente chegar a um acordo *guarda-chuva* que fosse o resultado de negociações e acordos bilaterais de cada país membro do Mercosul com a UE. Mas, tal fórmula poderia minar os alcances das preferências comerciais e econômicas pactuadas no Mercosul. Poderia implicar numa deterioração eventualmente irreversível de um instrumento fundamental como o da tarifa externa comum, concebida não só no seu valor econômico, mas, especialmente, no seu alcance de garantia mútua da lealdade dos sócios na hora de negociar preferências econômicas com terceiros. Quando os EE.UU. auspiciavam as frustradas negociações do ALCA, tal garantia mútua foi para a Argentina e o Brasil um fator essencial para incentivar a construção de um processo fundado na confiança recíproca. Conhecedores de suas respectivas histórias, ambos os países precisavam de um instrumento que garantisse o comportamento do outro perante a tentação de um relacionamento comercial preferencial especial com os EE.UU.

Seu valor transcende assim, os aspectos meramente econômicos e comerciais. É essencialmente político, tal como ficou evidente toda vez que um dos dois países era percebido pelo outro como procurando um tipo de relação preferencial e excludente com os EE.UU.. Também foi o caso das duas tentativas do Uruguai de negociar individualmente um acordo preferencial com os EE.UU., tal como narrou Roberto Porzecanski num livro fascinante[12].

No entanto, há opções para a fórmula do *guarda-chuva* nas negociações do Mercosul com a UE. Implicaria manter a ideia de uma negociação conjunta, colocada dentro do marco de uma apreciação correta do balanço de interesses eletivos de ambas as regiões para conseguir o respectivo acordo. No caso da UE, é preciso examinar se é preferível concluir o acordo antes ou depois da negociação atual com os EE.UU. sobre a parceria transatlântica de comércio e investimentos (TTIP). Deve-se ter presente, ademais, que por muito tempo um poderoso motor que deu impulso ao interesse europeu foi contrabalançar a entrada preferencial dos EE.UU. nos países latino-americanos, incluindo por certo a entrada no Mercosul, como resultado da Iniciativa das Américas. De fato, os acordos concluídos pela UE na região foram com os países que, por sua vez, já têm um TLC com os EE.UU.. Dependendo da densidade do interesse estratégico europeu e de suas empresas com investimentos no Mercosul –especialmente em setores, entre outros, como o automotivo, o de bens de capital, das compras governamentais e construção de obras públicas de vulto, que estão mais expostos à concorrência de novos protagonistas que operam na região, como o caso da China e da Índia– é factível introduzir elementos de flexibilidade que contemplem os interesses mais sensitivos de ambos os lados.

É preciso ter em mente que um acordo birregional negociado com critério estratégico e com uma boa dose de inteligência política pode incluir múltiplas variantes de flexibilidade especialmente nos mecanismos de isenção de gravame comercial e nos marcos regulatórios. É imprescindível, ainda, o bom uso das cláusulas evolutivas e dos mecanismos de escape. Ademais, o tempo de amadurecimento dos respectivos compromissos que forem assumidos – sem contar as exceções pactuadas e as válvulas de escape que puderem ser aplicadas durante o desenrolar do acordo– pode significar um lapso que dure entre vinte e

[12] Ver seu livro *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)* (Debate-Editorial Sudamericana Uruguaya, Montevideo 2010).

vinte e cinco anos a partir da conclusão da negociação até o início do eventual acordo, levando em conta o tempo que demanda a tradução do texto convindo aos idiomas da UE, o de sua ratificação parlamentar e, após, o próprio tempo de supressão do gravame comercial que pode demandar desde um mínimo de dez anos até um máximo a combinar, dependendo do interesse efetivo de ambas as partes para concretizar o acordo. Um tempo suficiente para proteger setores sensíveis, sem prejuízo de prever mecanismos de financiamento de reconversão industrial.

Assim sendo, perece factível conciliar confiança recíproca, flexibilidade metodológica e previsibilidade, inclusive em uma negociação com uma UE que está transitando seu próprio período de incertezas, bem como o de eventuais transformações internas.

III. A NECESSIDADE DE UMA AGENDA COMERCIAL EXTERNA DO MERCOSUL: EXIGÊNCIAS OCASIONADAS PELA PROLIFERAÇÃO DE MEGA-ACORDOS PREFERENCIAIS INTER-REGIONAIS

Tal como sucede com as pessoas, empresas ou instituições, um grupo de países que se vinculam em um processo de integração, especialmente se essa vinculação incluir uma tarifa externa comum como um elemento central de suas disciplinas coletivas, tem que contar com uma agenda para seu relacionamento comercial externo. Ou, pelo menos, isso é o que convém. É de praxe definir, na mesma, prioridades, frentes de ação, passos a serem dados, e dentro do possível, um cronograma. Hoje em dia, seria normal que tal agenda pudesse ser consultada pelos cidadãos nas respectivas páginas web. Nem sempre é o que acontece. Tratando-se de uma associação de países, como no caso do Mercosul, a agenda externa define o roteiro para a possível, necessária ou desejada inserção comercial no mundo e na região.

Com quem, como, com que alcance e em que prazos se aspira a entabular negociações comerciais externas é o elemento central de qualquer agenda comercial externa de um grupo de países que compartilham um processo de integração. Isso significa enviar sinais aos outros países sobre preferências e prioridades. Especialmente aos quais com que se aspira a negociar. E significa, também, orientar os investidores próprios e alheios sobre o provável futuro para seu comércio de bens e de serviços, e para investimentos produtivos que gerem emprego e bem-estar. É um elemento de previsibilidade.

Por tudo isso, é conveniente que tal agenda comercial externa seja, em cada país membro, a consequência de consultas intensas com os setores da produção, do trabalho e do consumo. Inclusive consequência de iniciativas provenientes de cada um dos diversos setores. E a agenda ótima é a que se define após ter sido objeto de debate nos respectivos Parlamentos. O que transcende os níveis burocráticos torna-se socialmente legítimo.

Tudo isso é ainda mais importante em um mundo que se tornou mais complexo, diverso e dinâmico[13]. Também é de grande importância quando se observa que muitos dos atuais e potenciais sócios ou competido-

[13] Ver a respeito nosso *Newsletter* do mês de abril 2013, em http://www.felixpena.com.ar/index.php?comtenido=negociacoes&neagno=informes/2013-04-diversidad-dinamica-complejidad) e do mês de março 2014, em http://www.felixpena.com.ar/index.php?comtenido=negociacoes&neagno=informes/2014-03-mega-acuerdos-comerciales-gobernanza-global.

res do Mercosul tendem a reformular suas próprias agendas de negociações comerciais externas, especialmente como resultante das mudanças internacionais que estão se produzindo em três planos muito relacionados entre si.

O primeiro dos três planos é o do sistema comercial multilateral institucionalizado na OMC. A tal respeito, o estancamento da Ronda de Doha evidencia dificuldades em relação a uma de suas funções principais, que é precisamente a de facilitar negociações comerciais que abranjam todos os países membros. São dificuldades que estão incentivando as já mencionadas tendências por parte de alguns dos principais países membros –devido ao grau de desenvolvimento econômico e pela incidência nos fluxos de comércio e investimento no plano global– a migrarem para outros âmbitos de negociações que lhes permitam aprofundar os compromissos assumidos até o presente no âmbito da OMC. Em alguns casos serviria como escusa para justificar tais migrações.

O segundo plano, também já mencionado, é o das negociações de mega-acordos comerciais preferenciais, inclusive os de alcance inter-regional[14]. Não é fácil prever se tais negociações culminarão em acordos assinados e ratificados pelos países participantes. O antecedente das negociações fracassadas na ALCA indica que, não obstante as expectativas que possam originar-se, mesmo utilizando uma boa dose de *diplomacia mediática* com todo tipo de *efeitos especiais,* nem sempre as expectativas concluem na assinatura de um acordo. E o antecedente da Carta de La Havana, de 1948, da qual surgiu a Organização Internacional do Comércio (OIC), permite recordar que, embora as negociações concluam com sucesso, nem sempre passam no teste da sua aprovação parlamentar e, portanto, no de sua ratificação e entrada em vigência.

Mas se as negociações finalmente concluíram e os respectivos acordos entraram em vigência, poderiam produzir dois tipos de resultados que inclusive podem ser sequenciais. Um seria um marcado esvaziamento do sistema multilateral com as consequências que isso poderia acarretar em termos de erosão de uma instituição relevante para a governança global como a OMC. Isto é, os impactos transcenderiam, em tal caso, o plano mais limitado do comércio mundial. O outro seria que os citados acordos poderiam originar padrões de compromissos em matéria de regulação do comércio global de bens e de serviços, como ainda em matéria de investimentos, de propriedade intelectual, e de compras governamentais, que depois seriam ampliados ao plano multilateral. Na prática implicariam marginalizar países que não participam de tais acordos do processo de definição de regras e instituições que no futuro regularão o comércio mundial. E é difícil imaginar que os países excluídos, especialmente se tiverem ou aspirarem a ter participação relevante no comércio mundial, aceitem passivamente tal marginalização.

E o terceiro plano é o das múltiplas modalidades de encadeamentos produtivos transnacionais com alcance global e, às vezes, apenas regional ou inter-regional. No glossário da diplomacia comercial atual, essas modalidades se encapsulam no conceito de cadeias globais de valor. Às vezes, são resultantes da fragmentação da produção de grandes empresas transnacionais, entre diversos países, com sua lógica incidência nos fluxos de investimento e nos serviços de distribuição, transporte e logística. Mas também resultam da articulação transfronteiriça de grupos de empresas –muitas delas pequenas e médias– com nichos de especialização e com grande potencial de complementação. Em tal caso, podem ser a resultante de estratégias de integração produtiva desenvolvidas por um grupo de países, tal como se tentou fazer no Mercosul e, antes, no antigo Grupo Andino.

A evolução recente desses três planos repercutiu na América Latina e, em especial, no espaço regional sul-americano. Por um lado, devido aos avanços ainda

[14] Ver a respeito nosso Newsletter de fevereiro 2013, em. http://www.felixpena.com.ar/index.php?comtenido=negociacoes&neagno=informes/2013-02-opciones-negociacoes-mercosur-ue-nuevo-comtexto-internacional).

difíceis de precisar em seus verdadeiros alcances práticos –isto é o dos que transcendem os efeitos de curto prazo do jogo mediático– que estariam se produzindo no desenvolvimento da Aliança do Pacífico. Por outro lado, no debate que está se instalando em países do Mercosul sobre o modo de encarar as novas realidades do comércio e das negociações comerciais internacionais.

Em tal sentido, é preciso mencionar, por sua relevância, três relatórios recentes de entidades empresariais brasileiras que abordam, do ponto de vista do seu país, os desafios que se afrontam. Dois dos relatórios são do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) que nucleia um relevante grupo das principais empresas brasileiras. Um dos relatórios trata do impacto que eventualmente teriam, nas estratégias comerciais do Brasil, os novos mega-acordos preferenciais que estão sendo negociados[15]. O outro se refere à participação brasileira nas cadeias globais de valor[16]. O terceiro relatório é da *Federação das Indústrias do Estado de S.Paulo* (FIESP). Propõe uma agenda de integração externa[17].

Destes três relatórios surge a percepção de riscos de isolamento da economia brasileira em um novo contexto mundial. Não se questiona o Mercosul[18]. Mas sim se projeta a necessidade de adaptá-lo à realidade atual. Além disso, recorda que 84% dos bens que o Brasil envia à América do Sul são manufaturas. Em 2012, suas exportações à região duplicaram a soma das destinadas à Europa, EE.UU. e China.

O não questionamento do Mercosul como projeto estratégico conjunto de um grupo de países sul-americanos é ainda mais relevante quando se observa a frequência com a que diversos analistas e protagonistas propõem que países como, por exemplo, o Brasil, devam reformular sua vinculação, tendo em vista outros enfoques que se consideram mais apropriados. Particularmente, o modelo que se contrapõe ao Mercosul é o da Aliança do Pacífico. Ou seja, os resultados anunciados pela Aliança se considerariam como fatos já consumados.

Também se observa a reformulação das exigências de flexibilidade nos acordos que se negociarem. Uma figura presente no relatório do IEDI sobre o impacto das negociações de mega-acordos comerciais preferenciais oferece opções que convêm explorar no debate que as instituições empresariais brasileiras instalaram. Tais opções são três: a da implementação gradual das medidas negociadas; a de salvaguardas transitórias gerais, especiais e setoriais, e a de mecanismos de treinamento e realocação profissional (dentro da tendência de medidas comuns nos EE.UU. e na UE, enquadradas, por exemplo, nos *Trade Adjustement Assitance Program).* Incluir este tipo de medidas na arquitetura do acordo birregional com a UE permitiria contemplar eventuais situações de disparidade resultantes das assimetrias de desenvolvimento econômico existentes tanto no interior do Mercosul como no concernente aos países da UE.

Outras propostas do mencionado relatório do IEDI merecem atenção. Referem-se a regras de origem preferenciais; mecanismos de reconhecimento mútuo ou de harmonização de medidas não tarifárias; proteção de investimentos originados no Brasil –ou em países do Mercosul–, liberação gradativa de serviços a fim de integrar a economia regional; estruturar cadeias de valor e permitir o acesso de empresas nacionais aos mercados.

[15] http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/51d18e9168afa9do.pdf.

[16] http://www.iedi.org.br/.

[17] http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/agenda-de-integracao-externa/.

[18] Como ficou esclarecido num artigo de imprensa de Benjamin Steinbruch, Vice-Presidente Primeiro da FIESP. Ver entrevista em *Folha de S.Paulo,* 18 de junho de 2013, em http://www.fiesp.com.br/noticias/na-folha-de-s-paulo-benjamin-steinbruch-destaca-participacao-do-brasil-no-mercosul/.

IV. CONVENIÊNCIA DE UM DEBATE SINCERO SOBRE O MERCOSUL E SUAS OPÇÕES

Transparência e ampla participação são condições para o debate que um país deve empreender na hora de definir a maneira de encarar um processo de integração desejável e possível, em função do respectivo interesse nacional. Mas também quando se reconhece a necessidade de debater como reciclar o respectivo processo, se é que se constata que um eventual desencanto possa ser profundo e fundado em fatos tangíveis.

É precisamente um debate sincero, transparente e de ampla participação social, o que o Mercosul requereria hoje. Um debate sincero sobre opções no Mercosul tem de considerar o que é essencial dentro de uma visão política que transcenda o aspecto econômico. Desde a origem, a qualidade da relação entre a Argentina e o Brasil em todos os planos: democracia, estabilidade política e desenvolvimento da região, foi essencial. Daí a importância da questão nuclear sem a qual é muito difícil entender o caminho que efetivamente conduziu aos acordos bilaterais em primeiro lugar, e à criação do Mercosul depois. É nesse enquadre que se pode apreciar o valor que as preferências comerciais efetivas têm sobre estratégias nacionais de transformação produtiva e de inserção competitiva nos mercados mundiais. E esse enquadre também permite apreciar o valor do alcance sul-americano que o Mercosul sempre aspirou a ter. Recordemos que nos postulados fundamentais, além dos quatro países que assinaram o Tratado de Assunção em 1991, se supunha que a participação do Chile se daria como membro pleno, e não só como associado. Mas tal alcance sul-americano requer, para ser sustentável, que se garantam condições de benefícios mútuos para todos os países membros, seja qual for sua dimensão econômica ou grau de desenvolvimento.

Pode se discutir se o desencanto que se observa nos últimos tempos –especialmente em alguns países membros– é fundado e se sua base social é realmente ampla. Mas o que sim parece claro é que, como mínimo, a ilusão dos momentos iniciais está se esfumando[19]. Também parece ocorrer o mesmo em terceiros países ou regiões com os quais se aspira a negociar para intensificar fluxos recíprocos de comércio e investimentos. Concretamente se observa na UE uma erosão da imagem do Mercosul como um processo relevante, plausível e, portanto, apetecível em função de investimentos produtivos e potenciais negociações. Pelo menos nas aparências, a situação atual do Mercosul se apresenta como uma das razões que levariam a procurar ou um acordo birregional de múltiplas velocidades ou, diretamente, acordos bilaterais com países membros do Mercosul, como o caso do Brasil.

O debate sobre o Mercosul aqui sugerido teria que se desenvolver simultaneamente no seio de cada país e entre os países membros, e também entre seus setores sociais e produtivos. Para ser um debate sincero teria que começar por um diagnóstico de frustrações e continuar pela identificação de eventuais opções. Calibrar frustrações significa imaginar o que teria acontecido se a integração não tivesse sido formulada e desenvolvida como foi feita. Por exemplo, se não tivesse sido incluída uma tarifa externa comum. Se os resultados tivessem sido similares em termos de comércio, de investimentos e imagem pública, então seria possível concluir que talvez o problema não resida necessariamente no Mercosul. Mas implica também avaliar a factibilidade de eventuais *planos B* na perspectiva de cada país membro. Para tal, seria essencial evitar enfoques voluntaristas –o que desejo e não necessariamente o que posso– e monodimensionais, por exemplo, incluindo só a dimensão econômica e não a política, ou vice-versa. Seria cair no voluntarismo imaginar que um país da região possa minimizar a importância de sua realidade geográfica e das possíveis implicações geopolíticas provenientes, especialmente em uma era de profundo dinamismo e de tensões na concorrência pelo poder e pelos mercados mundiais, com repercussões possíveis na região latino-americana.

[19] Ver nosso Newsletter de janeiro 2014, em http://www.felixpena.com.ar/index.php?comtenido=negociacoes&neagno=informes/2014-01-frustracion-procesos-integracion-regional, e de fevereiro 2014 em http://www.felixpena.com.ar/index.php?comtenido=negociacoes&neagno=informes/2014-02-integrar-nacoes-soberanas.

Que questões poderiam ser relevantes para incluir em um debate sincero sobre o Mercosul e quais suas opções? Três parecem prioritárias e permitem múltiplos desdobramentos.

A primeira diz respeito ao contexto global. Trata-se de um diagnóstico de desafios e oportunidades que as mudanças profundas que estão se operando no poder mundial e na competência econômica global ocasionam a cada país. A leitura do contexto externo pode ser um fator poderoso que estimule a convergência de visões e interesses, dentro e entre países. A CEPAL foi quem mais alertou aos países da região sobre a conveniência de promover uma articulação a fim de competir melhor e negociar à escala global. Mas, sendo o mundo atual um mundo com múltiplas opções para a estratégia de inserção internacional de todo país, não é estranho que membros do Mercosul se interroguem sobre a inconveniência de ficarem presos a compromissos de alcance regional. *"O Mercosul nos ata"* é uma frase escutada com frequência nos países membros. A questão seria, pois, debater se um país tem um plano B realista –e não só do ponto de vista econômico– e mais vantajoso do que a ideia de inserir-se no mundo em base ao Mercosul.

A segunda questão se refere ao alcance dos compromissos que se assumirem visando o futuro, e como os mesmos poderiam potenciar a capacidade de cada país para atrair investimentos produtivos, aumentar o intercâmbio de bens e de serviços na região e com o mundo, e gerar incentivos para a articulação produtiva transnacional em diversas variantes de cadeias de valor. O problema seria então debater sobre o valor agregado que, o fato de compartir um espaço de integração regional com regras plausíveis e efetivas em termos de desenvolvimento produtivo, possa originar a cada país.

E a terceira questão se refere à arquitetura institucional da integração e à metodologia aplicável para o trabalho conjunto. Quanto a isso, convém aproveitar: *i)* o caráter amplo e pouco detalhado do compromisso jurídico fundamental do Tratado de Assunção; *ii)* o fato de que nada obriga, em um processo de integração, a seguir um modelo preestabelecido e que as normas da OMC –o artigo XXIV do GATT e também sua Cláusula de Habilitação– são ambíguas e imprecisas e, também, *iii)* a possibilidade de capitalizar experiências acumuladas em várias décadas de integração regional, na ALALC-ALADI, em acordos bilaterais entre a Argentina e o Brasil, e no Mercosul.

A questão seria então debater como desenvolver instituições e métodos de trabalho que permitam sustentar no tempo pontos de equilíbrio entre diversos interesses nacionais; entre exigências de curto prazo e visões de longo prazo; entre demandas de flexibilidade e, ao mesmo tempo, de previsibilidade, na hora de adaptar-se à dinâmica econômica e política do mundo atual e à interna dos países participantes e, tudo isso, levando em conta possíveis dissonâncias conceituais na abordagem das realidades. O que se sugere é um debate que conviria ser realizado tendo em mente o mapa das atuais negociações comerciais internacionais, tanto no plano global multilateral da OMC como no dos mega-espaços inter-regionais.

Há ainda outra questão para o debate necessário. É o tocante à forma de encarar a articulação dos acordos comerciais preferenciais que foram celebrados na região. Hoje o epicentro dessa questão reside no relacionamento entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, especialmente a partir de última Cúpula da Aliança celebrada em Cartagena de Índias, onde foi assinado o Protocolo Adicional ao Acordo Marco que cria a Aliança[20]. O fato de que o Protocolo exija um tempo para a Aliança efetivamente entrar em vigência, pode facilitar para que, nesse período, sejam analisadas, tanto pelos governos, como pela parte empresarial e acadêmica, as fórmulas e mecanismos que promovam a convergência entre os principais sistemas de preferências comerciais do espaço latino-americano. Para isso pode se aproveitar o marco comum da ALADI.

[20] Sobre a VIII Cúpula realizada em Cartagena e o texto do Protocolo assinado ver: http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=8932 e http://alianzapacifico.net/documents/2014/PROTOCOLO_COMPLETO.pdf; anexo sobre requisitos específicos de origem em: http://alianzapacifico.net/documents/2014/AnexoREOFINAL.pdf.

V. COMO CONCLUSÃO

Conciliar o diverso em um contexto de grandes mudanças internacionais é um desafio que os países latino-americanos enfrentam na hora de construir um espaço regional de cooperação e integração, especialmente se simultaneamente tiverem em vista desenvolver uma inserção competitiva nos mercados mundiais. E isso é ainda mais certo se as respectivas lideranças políticas, empresariais e sociais aspirarem a garantir condições para contar com um grau razoável de governabilidade (paz e estabilidade política, desenvolvimento produtivo e coesão social), tanto no plano global como no regional.

Os planos em que o fator diversidade incide sobre as relações comerciais internacionais são múltiplos. Por certo, a dimensão econômica e o grau de desenvolvimento de cada país ocupam um lugar relevante. Mas também incidem, entre outras, as diferenças culturais, ideológicas, religiosas, étnicas, e de capacidades tecnológicas. Compreendê-las e até mesmo apreciá-las, é uma condição indispensável para navegar por um mundo de modernidade mestiça[21]. Ao incluir na análise e na ação o fator de dinâmica de mudança, a tarefa de aceitar a diversidade como parte inevitável da realidade internacional se torna mais complexa e talvez mais apaixonante. A velocidade que caracterizou, nas últimas duas décadas, o deslocamento do poder relativo entre as nações, a densidade na conectividade física entre os vários espaços nacionais e regionais, e a incorporação de novos protagonistas à concorrência econômica global (países emergentes e crescente população urbana com rendimentos de classe media), estão acentuando as dificuldades que se observam para apreciar o novo entorno internacional no concernente ao comércio e aos investimentos transnacionais. As dificuldades são maiores nos países que por muito tempo foram protagonistas decisivos das relações internacionais. E também para os que aspiram a interpretar realidades atuais em base a conceitos, paradigmas, marcos teóricos ou enfoques ideológicos do passado.

Como conciliar ou pelo menos equilibrar interesses, valores e visões diferentes entre países que partilham um espaço geográfico regional como o latino-americano ou o sul-americano? É um desafio que os países da nossa região terão de encarar na medida em que queiram potenciar as oportunidades que o cenário internacional está lhes oferecendo, especialmente pela riqueza de recursos naturais, pela diversidade cultural combinada com uma imensa criatividade, e pela experiência acumulada em seu desenvolvimento econômico e social sem excluir o acervo de sucessos, frustrações e fracassos.

Pareceria oportuno que, tanto no projeto governamental como no acadêmico e empresarial, pudessem ser realizadas análises conducentes a efetuar propostas concretas sobre a maneira efetiva de atingir a convergência dos diversos acordos e mecanismos de integração vigentes na região. O objetivo seria precisamente procurar a maior convergência respeitando os limites que podem surgir como consequência de múltiplas diversidades. A convergência entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico deveria ser um objetivo prioritário dado à relevância econômica e política dos países participantes. Aliás, cabe privilegiar interpretações flexíveis de compromissos existentes no Mercosul, por exemplo, no referente à tarifa externa comum. A normativa do Mercosul e a do GATT oferecem suficiente margem para alcançar uma dose razoável de flexibilidade, inclusive dentro do marco conceitual de uma união aduaneira.

Algumas das questões mais relevantes para uma agenda de *convergência na diversidade* e que podem requerer ideias criativas e viáveis, tanto do ponto de vista econômico como jurídico e político, podem ser as seguintes:

a) encadeamentos produtivos por meio de investimentos conjuntos nos quais estejam envolvidas pequenas e médias empresas de diversos países e que, como incentivo ao investimento, contem, não só com acesso ao financiamento, mas, em especial, com garantias coletivas ao acesso irrestrito aos mercados dos países participantes do mecanismo que se negocie;

[21] Ver Guillebaud, Jean-Claude, *Le commencement d'un monde. Vers une modernité métisse* (Seuil, Paris 2008).

b) acumulação de regras de origem que permita o aproveitamento conjunto, por parte de empresas de diversos países, das preferências comerciais que se negociem no plano regional e, inclusive, inter-regional;

c) qualidade da conectividade física e medidas eficazes de facilitação de comércio e,

d) programas efetivos de cooperação com os países de menor desenvolvimento relativo orientados a estimular o investimento produtivo por meio da garantia do acesso irrestrito aos mercados dos países de maior grau de desenvolvimento da região.

Falar com uma só voz e apresentar uma visão de conjunto das grandes questões da agenda global –por exemplo, os desafios formulados pela mudança climática ou a necessidade de evitar que as negociações de mega-acordos inter-regionais terminem por erodir a efetividade e eficácia do sistema multilateral de comércio institucionalizado na OMC– não exige necessariamente homogeneidade. Requer sim pontos de equilíbrio entre visões eventualmente diferentes que é, precisamente, o que se pode almejar atingir com lideranças políticas coletivas e com instituições regionais tais como a ALADI, a UNASUL e a CELAC, especialmente se contarem com o apoio intelectual e técnico de organismos como a CEPAL, a CAF e o SELA.

Mas também é preciso um sólido esforço em cada país da região para definir e atualizar suas estratégias de inserção comercial internacional. Países que sabem o que querem e o que podem, especialmente se o fazem através de uma forte participação social, estão em melhores condições de procurar pontos de equilíbrio em seus respectivos interesses ao dialogar e negociar com os outros países da região.