



Perfiles Latinoamericanos

ISSN: 0188-7653

perfiles@flacso.edu.mx

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

México

Bouzas, Roberto

¿Puede sobrevivir el Mercosur?

Perfiles Latinoamericanos, núm. 23, diciembre, 2003, pp. 231-242

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502308>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# ¿Puede sobrevivir el Mercosur?\*

ROBERTO BOUZAS\*\*

## Resumen

Con base en una interpretación de la experiencia del Mercosur en la última década, este texto se propone tres objetivos. El primero consiste en identificar las bases de la crisis actual del Mercosur. El segundo es discernir sus metas, dado que el proceso de integración no constituye un fin en sí mismo sino un instrumento de política. El tercero es identificar una agenda mínima de política tomando en consideración las condiciones actuales. Una última sección recoge algunas conclusiones y evalúa el posible efecto de las nuevas administraciones que asumieron el poder en Argentina y Brasil en el año 2003.

## Abstract

This text offers an interpretation of the experience of Mercosur over the last decade with three aims in mind. The first is to identify the bases of the present crisis affecting Mercosur. The second is to discern its objectives, given that the process of integration is not an end in itself, but rather an instrument of policy. The third is to identify a minimum policy agenda in view of the present conditions. The final section sets forth a number of conclusions and evaluates the possible effects of the new administrations that assumed power in Argentina and Brazil during 2003.

*Palabras clave:* Mercosur, integración económica, Argentina, Brasil, integración regional.

*Key words:* Mercosur, economic integration, Argentina, Brazil, regional integration.

\* Una versión anterior de este trabajo fue preparada para el Grupo de Reflexión Prospectiva sobre el Mercosur y publicada en Hugueney Filho y Cardim, 2003.

\*\* Profesor de la Universidad de San Andrés. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Director Académico de la Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales Flacso–Universidad de San Andrés–Universidad de Barcelona.

## Introducción

En muchos aspectos, el Mercosur ha sido una experiencia de integración regional exitosa para los estándares de los países en desarrollo. Tres contribuciones merecen destacarse especialmente. La primera fue el papel del Mercosur en la consolidación de un ambiente de paz y democracia en el Cono Sur de América Latina. Si bien en la actualidad este ambiente se da por descontado, ello no era así hace apenas dos décadas. La segunda contribución del Mercosur fue profundizar los vínculos económicos en la región (especialmente entre Argentina y Brasil), lo que coadyuvó a la reestructuración productiva y a un uso más eficiente de los recursos. En tercer lugar, el Mercosur ayudó a los países miembros a adquirir mayor visibilidad y a desempeñar un papel más activo en las negociaciones comerciales con terceros países, en comparación con lo que hubiera ocurrido si cada uno hubiera actuado aisladamente. Todas estas consecuencias son parte del activo del proceso de integración regional y varias de ellas muy probablemente sobrevivirán aun si el Mercosur se extingue, como ha ocurrido con la mayor parte de los procesos de integración económica entre países de América Latina en el pasado.

Pero así como el Mercosur ha tenido éxitos, es imposible ocultar que el proceso de integración regional atraviesa por una profunda crisis que ha erosionado su credibilidad. Esta crisis corre el riesgo de convertir una experiencia dinámica y ambiciosa de integración entre países en desarrollo en un nuevo proyecto frustrado. El Mercosur puede sobrevivir como un instrumento diplomático para facilitar la interacción o convertirse en parte del folclor regional, pero estas funciones son radicalmente diferentes de los motivos que le dieron origen y orientaron su actividad durante sus primeros años de vida.

Con base en una interpretación de la experiencia del Mercosur en la última década, en esta nota tratamos de responder brevemente tres preguntas. En la primera sección del trabajo nos proponemos identificar las bases de la crisis actual del Mercosur. En la segunda sección haremos unas breves reflexiones sobre los objetivos del Mercosur, dado que el proceso de integración no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento de política. En la tercera sección identificaremos una agenda política mínima tomando en consideración las condiciones actuales del Mercosur. En la cuarta sección, por último, se recogen algunas conclusiones y se evalúa el posible efecto de las nuevas administraciones que asumieron el poder en Argentina y Brasil en el año 2003.

## ¿Cuáles son las bases de la crisis actual del Mercosur?

El diagnóstico que se formule acerca de las bases de la crisis actual del Mercosur influirá en la identificación de una agenda de políticas.<sup>1</sup> La tentación más obvia y simplista es atribuir las dificultades de los últimos años a las condiciones macroeconómicas adversas por las que sus principales socios atraviesan desde fines de la década de los noventa. No hay duda de que las turbulencias macroeconómicas que se extendieron por la región desde la crisis del Este de Asia y que tuvieron como primera consecuencia importante la devaluación del real en 1999 han afectado el desempeño. Este contexto claramente se agravó con la crisis económica argentina que hizo eclosión en diciembre de 2001. No obstante, los problemas del Mercosur son anteriores y más profundos que la crisis económica de sus miembros. La superación de esta última hará más fácil recuperar el dinamismo que el proceso de integración regional tuvo en otras épocas, pero ello no es en absoluto una condición suficiente. Tal como lo demostró la experiencia del periodo 1995–1998, un contexto macroeconómico favorable y el rápido crecimiento de los vínculos económicos intrarregionales pueden ser perfectamente compatibles con un periodo de gran ineficacia normativa y pérdida de credibilidad. Incluso puede afirmarse que ese contexto favorable sirvió para ocultar los obstáculos más fundamentales que experimentaba el proceso de integración regional.

Con base en este diagnóstico argumentaré que los dos principales factores que explican la crisis actual del Mercosur son: a) la gradual erosión de los objetivos comunes que impulsaron a los Estados parte a involucrarse en el proceso de integración regional, y b) la consecuente pérdida de perspectiva y de capacidad para jerarquizar los problemas de política subyacentes. La progresiva dilución de una visión de proyecto común y la subsiguiente pérdida de perspectiva regional han transformado la agenda de negociación del Mercosur en una mera agregación de demandas nacionales. La incapacidad para tratar una agenda de esta naturaleza ha afectado sensiblemente la credibilidad del proceso de integración regional. Si esta tendencia no se revierte, dañará irreparablemente sus perspectivas.

<sup>1</sup> Para un análisis más detallado, véase Bouzas, 2001.

## La erosión de los objetivos comunes

El argumento de que se han erosionado los objetivos comunes que se establecieron desde la creación del Mercosur requiere algunas precisiones.<sup>2</sup> La primera es que no todos los miembros del Mercosur participaron en el proceso de integración regional movidos por los mismos objetivos. En efecto, desde un principio las motivaciones de cada uno de los gobiernos difirieron sensiblemente. No obstante, aun cuando existieron motivaciones diferentes, el punto importante es que éstas no eran inconsistentes entre sí. Así, en el origen del Programa de Integración y Cooperación Argentina–Brasil, del Acta de Buenos Aires y del Tratado de Asunción, es posible identificar una matriz de intereses consistentes —y de contenido cambiante— que estaba en la base de una vinculación más estrecha entre los Estados parte.

La segunda precisión es que la supervivencia de una matriz de intereses comunes supone la materialización de eventos contingentes (dependientes del paso del tiempo y del propio desarrollo del proceso de integración regional) y de su adecuación permanente a circunstancias distintas y objetivos cambiantes de política. En otras palabras, para mantener el incentivo de asociarse, es necesario que las expectativas de los participantes no se frustren de manera sistemática y que la marcha del proceso de integración se adecue a los nuevos objetivos de política. Cuando se analiza la experiencia del Mercosur en la segunda mitad de los noventa, lo que resalta es la gradual frustración de las expectativas de algunos actores clave, la evidencia de intereses y percepciones divergentes entre los gobiernos y la progresiva ineficacia de la política como instrumento de administración de esas diferencias.

Este argumento puede ilustrarse con ejemplos simples pero reveladores. Tradicionalmente se ha sostenido que la participación brasileña en el Mercosur fue motivada más por consideraciones estratégicas de negociación internacional que por razones puramente comerciales de alcance regional. En parte esto explicaría la inclinación brasileña hacia una integración del tipo “unión aduanera”, en oposición a un área de libre comercio. En cambio, para el resto de los miembros (especialmente para Argentina y Uruguay) las consideraciones comerciales siempre tuvieron una importancia mayor, en parte debido a las diferencias de tamaño relativo. Para estos países, el costo de eficiencia implícito en la adopción de una estructura común de protección más próxima a la de Brasil (como probablemente ocurriría en el caso de una unión aduanera) y la pérdida de autonomía para el desarrollo de negociaciones

<sup>2</sup> Para efectos del análisis, descartamos la hipótesis de que el Mercosur fue un acuerdo frívolo, esto es, que se decidió sin una evaluación de costos y beneficios y, por consiguiente, sin solidez en los incentivos para participar.

comerciales con terceros países (también implícita en una unión aduanera) tenían sentido sólo en la medida en que tuvieran como contrapartida una mejora en los términos y en la estabilidad en el acceso al mercado mayor. La capacidad para aprovechar plenamente estos beneficios también dependía del alcance y el tratamiento que se diera a las asimetrías estructurales y de política.<sup>3</sup>

Cuando se analiza la experiencia del Mercosur en los noventa, resalta el hecho de que esta transacción, en la medida en que efectivamente existió, se vio en gran parte frustrada. Para la política exterior brasileña (incluyendo en ella la estrategia de negociaciones comerciales externas), la asociación con sus socios del Mercosur, y en especial con Argentina, no trajo los resultados esperados en términos de fortalecimiento de la capacidad de proyectar sus intereses en el ámbito internacional. Por su parte, los socios menores del Mercosur resintieron la reticencia brasileña a limitar la discrecionalidad en el manejo de los instrumentos de política comercial o de estímulo a la inversión, así como a prestar atención a los efectos sobre los socios de ciertas decisiones de política. En efecto, la segunda mitad de los noventa incluye varios ejemplos de unilateralismo y de una muy limitada disposición a reducir la discrecionalidad de políticas. Si bien este rasgo no fue exclusivo de Brasil, las asimetrías de tamaño relativo hicieron que las repercusiones de las medidas adoptadas por este país fueran especialmente significativas. En síntesis, la frustración de las expectativas presentes en la transacción original y el fracaso de la política por encontrar fórmulas que permitieran reconstruir una matriz de intereses comunes constituyen el fundamento de la crisis por la que atraviesa el Mercosur desde hace ya varios años.

### LA PÉRDIDA DE ENFOQUE

La gradual erosión de la matriz de intereses compartidos entre los miembros de Mercosur tuvo como resultado concomitante una gradual pérdida de enfoque en el proceso de integración regional, que se tradujo en una inadecuada identificación de prioridades, lo que a su vez dificultó la tarea de encarar con eficacia los dilemas de política que se fueron presentando. Transitoriamente, la ineficacia del proceso decisivo y en la implementación de normas fue ocultada por una “inflación normativa” que daba la apariencia de progreso, pero que no se traducía en la incorporación de nuevas decisiones sustantivas o en una reducción del acervo de normas pendientes

<sup>3</sup> Para un análisis sobre el papel y la forma de tratamiento de las asimetrías estructurales y de política en el Mercosur, véase Bouzas, 2003.

de instauración. En la práctica, esta “inflación normativa” sólo acrecentó el cúmulo de decisiones sin efecto práctico.<sup>4</sup>

El ejemplo tal vez más concentrado de la pérdida de enfoque en la integración del Mercosur fue el frustrado “relanzamiento” de mediados del año 2000. En esa ocasión, en lugar de encararse los dilemas de política centrales que enfrentaba el proceso de integración (como la implementación del arancel externo común, la mejora en la coordinación y conducción de las negociaciones comerciales externas, el tratamiento de los efectos sectoriales derivados de las turbulencias macroeconómicas), se adoptó una larga lista de compromisos puntuales que recogían demandas nacionales sin ninguna jerarquía ni orden de prioridades. Sus frustrantes resultados y la erosión adicional en la credibilidad del Mercosur están a la vista.

La crisis macroeconómica en la que ingresó la región a fines de la década de los noventa agravó la pérdida de perspectiva en la integración regional e hizo más difícil alcanzar acuerdos sobre un número limitado de temas prioritarios. Pero esto fue más bien un resultado de la falta de objetivos sobre la dirección del proceso de integración, que una consecuencia del nuevo contexto económico. Sin una orientación estratégica y desgarrado por objetivos nacionales contradictorios, el proceso de negociación no pudo concentrarse en la búsqueda de mecanismos que permitieran preservar o minimizar el daño producido por la crisis económica.

### **¿Para qué debe servir el Mercosur?**

El Mercosur no es un fin en sí mismo. Es un instrumento para mejorar el bienestar a través de un mayor ritmo de crecimiento económico y de una mejor inserción de la región en la economía mundial.<sup>5</sup> En ciertas condiciones, un espacio económico más integrado estimulará el aumento de la productividad y fortalecerá las condiciones de inserción y la capacidad de negociación internacional de los países que lo conforman. Cuánto y cómo habrá de contribuir el Mercosur a dichos objetivos no es independiente de la forma que adopte el proceso de integración regional. Las uniones aduaneras tienen algunas ventajas sobre las áreas de libre comercio. Por un lado, establecen condiciones más transparentes de acceso a los mercados. Por el otro, reducen los costos de transacción y constituyen un primer paso en la construcción de

<sup>4</sup> La “inflación normativa” es evidente en el hecho de que ciertos instrumentos aprobados hace años (incluso casi una década) aún no se encuentran en vigor. Tal es el caso de los protocolos sobre trato a la inversión o liberalización del comercio de servicios. Las debilidades del proceso de internalización de normas son también muy conocidas. Para un análisis detallado, véase Bouzas, da Motta Veiga y Torrent, 2003.

<sup>5</sup> Para un análisis más detallado, véase Bouzas y Fanelli, 2002.

un mercado interior unificado. Pero el establecimiento de una unión aduanera exige converger en torno a una estructura de protección común, armonizar ciertas prácticas e instituciones regulatorias (como los procedimientos aduaneros y la estrategia de negociaciones comerciales externas) y, eventualmente, acordar mecanismos de distribución de la renta arancelaria. Todas éstas son decisiones muy demandantes y bien pueden estar más allá del alcance de un grupo de países en un momento particular.

Independientemente del debate sobre la forma que asuma el proceso de integración, sus beneficios sólo podrán materializarse en la medida en que la integración sea real y no virtual. Un problema clave del Mercosur en la actualidad no es que sea una unión aduanera “incompleta”, sino que es también una precaria área de libre comercio.<sup>6</sup> Dicha precariedad no proviene del hecho de que aún subsistan excepciones al libre comercio (como en el caso del azúcar o de los automóviles), sino de la inestabilidad en las reglas de acceso a los mercados, la parálisis en el tratamiento de una serie de restricciones no arancelarias con efectos distorsionantes en el comercio y la ineficacia normativa. La concepción según la cual existe un gradiente de enfoques de integración que va desde formas más “superficiales” (como el área de libre comercio) a otras más “profundas” (como la unión aduanera) es una simplificación que distrae la atención del tema clave del contenido efectivo que tiene un proceso de integración. En efecto, el Mercosur no sólo se encuentra “mucho más acá” de donde había llegado la Comunidad Económica Europea después de su primera década de vida, sino que también es mucho menos “profundo” que el TLCAN. En síntesis, si bien la forma y modalidad de integración son elementos que influyen en la capacidad de estimular el crecimiento y mejorar la capacidad de insertarse en la economía mundial, los principales dilemas del Mercosur en la actualidad no pasan tanto por la forma de integración como por su calidad.

## ¿Qué agenda inmediata tiene sentido en el Mercosur?

La situación macroeconómica que prevalece en la región es un obstáculo para el avance del proceso de integración regional. Pero el mejoramiento de la situación macroeconómica por sí solo no alcanzará a modificar el desempeño. Por consiguiente, la definición de una agenda inmediata no debe perder de vista ni las limitaciones de la coyuntura actual ni los bloqueos más fundamentales que ha enfrentado el proceso de integración regional en el pasado.

Para recuperar la credibilidad del Mercosur debe volverse a poner en primer plano el compromiso político de los gobiernos con el proceso de integración. La única

<sup>6</sup> Para un análisis de la supervivencia de restricciones no arancelarias en el Mercosur, véase Vaillant, 2001.

manera de hacerlo es eliminando las dudas sobre la efectividad de los acuerdos. Por esta razón, para dejar atrás el estancamiento regulatorio del Mercosur es necesario que las políticas se concentren en un número limitado de áreas, evitando la congestión de objetivos. Es necesario acordar metas concretas y diseñar instrumentos de política e institucionales que permitan avanzar hacia ellas de manera efectiva. Ésta será la principal demostración del compromiso político de cada uno de los gobiernos con el proceso de integración.

Estos compromisos concretos deben concentrarse en tres áreas principales. En cada una de ellas será necesario identificar un número limitado de objetivos y las medidas necesarias para alcanzarlos de manera efectiva. Tres áreas prioritarias son las siguientes:

- acceso a los mercados (incluyendo el tratamiento de situaciones especiales);
- política comercial frente a terceros;
- creación de reglas e implementación de decisiones.

En materia de acceso a los mercados, el interés central debería ser mejorar la estabilidad de las condiciones de acceso y crear mecanismos que permitan hacer frente a situaciones especiales. La estabilidad en las condiciones de acceso requiere aumentar la transparencia y acordar el tratamiento que se dará a aquellas medidas no arancelarias que resultan especialmente distorsionantes para los flujos de comercio. No se trata aquí de desarrollar un enfoque “general” para el tratamiento de las medidas no arancelarias, sino de acordar disciplinas específicas para medidas puntuales identificadas como especialmente distorsionantes. La creación de un mecanismo para hacer frente a situaciones especiales es un instrumento de contención del daño que la inestabilidad macroeconómica puede provocar en el proceso de integración. En última instancia se trata de adoptar algún esquema más transparente que los actualmente existentes para lidiar con situaciones especiales.<sup>7</sup>

Sin mayor certidumbre en el acceso a los mercados y una integración más profunda, el Mercosur perderá buena parte de su potencial para aumentar la productividad, ya que no operarán los mecanismos de escala y especialización. Los inversionistas no verán el mercado como un espacio integrado a la hora de decidir sus gastos en capital físico, capacitación, tecnología o desarrollo de mercados. Del mismo modo, la incertidumbre sobre el carácter y la permanencia de las preferencias podrá conducir a distorsiones en la asignación de la inversión. Estos costos son especialmente importantes para los miembros menores del Mercosur.

<sup>7</sup> En la actualidad, la inexistencia del un régimen de salvaguardias ha implicado recurrir con una frecuencia cada vez mayor a medidas más discrecionales y menos transparentes, como la aplicación de derechos *antidumping*, los acuerdos privados de ordenamiento de los mercados, etcétera.

En lo que respecta a la política comercial frente a terceros, aun cuando parezca superflua la discusión sobre el área de libre comercio o unión aduanera, en realidad esconde una elección estratégica. Por otra parte, es improbable que el Mercosur consiga escapar de ella, aunque no se deba más que a la presión derivada de las negociaciones en curso con terceros países. Las negociaciones en marcha con la Unión Europea se desarrollan en un marco birregional y, a menos que el Consejo Europeo modifique su mandato de negociación a la Comisión, los calendarios de este proceso irán poniendo una presión creciente para cerrar la brecha entre la virtualidad y la realidad del Mercosur. Lo propio ocurrirá en el proceso del ALCA, en donde acaban de iniciarse negociaciones de acceso a los mercados. Los Estados parte del Mercosur no deberían pagar los costos de credibilidad de continuar con una posición ambigua en esta materia.

En efecto, la definición de la política comercial hacia terceros, incluyendo el hecho de si la habrá, es importante porque la actual ambigüedad daña la credibilidad. Un territorio aduanero unificado tiene ventajas porque reduce los costos de transacción, aumenta la transparencia y permite mejorar las condiciones de negociación internacional de los países miembros. Pero este objetivo puede estar fuera del alcance de los países de la región por razones estructurales o por una cuestión de preferencias. En tal caso, la opción debería hacerse transparente. Si, en cambio, se ratificara el rumbo de la unión aduanera, no deberá olvidarse que las ganancias netas de una unión aduanera se relacionan inversamente con la magnitud del desvío de comercio. Por ello será esencial no sólo estabilizar el margen de preferencia para el acceso a los mercados, sino hacerlo con racionalidad y consistencia con los objetivos estratégicos.

Por último, los mecanismos de creación de reglas y de aplicación de decisiones del Mercosur deben revisarse para aumentar su efectividad. Lo verdaderamente importante para el proceso de producción de reglas no es si éstos son procedimientos “intergubernamentales” o “supranacionales”, sino cuán establecidos y creíbles son los procedimientos existentes. Los progresos registrados en el proceso de integración europeo, por ejemplo, no han sido el resultado de la existencia de órganos “supranacionales”, sino una consecuencia de la decisión política nacional de cumplir normas producidas bajo determinados procedimientos (algunos “supranacionales” y otros “intergubernamentales”). Los problemas de ineficacia del Mercosur no residen primariamente en la naturaleza de los procedimientos, sino en los fundamentos del compromiso que han asumido los Estados nacionales participantes. Esta observación también remite a la creación de condiciones internas para que el proceso adquiera credibilidad y eficacia.

Otra área en la que son necesarias mejoras progresivas es el mecanismo para la internalización de normas. Se ha sugerido la adopción de un mecanismo instrumental

similar a la “vía rápida” que el Congreso de Estados Unidos otorga al Ejecutivo para que éste desarrolle negociaciones comerciales, adaptado a las características y circunstancias del órgano que lo confiere en cada caso nacional.<sup>8</sup> Un mecanismo de esta naturaleza no vulneraría la potestad de las autoridades nacionales competentes de aprobar o rechazar normas o acuerdos comerciales (como no lo hace el Congreso estadounidense respecto de los acuerdos comerciales), pero introduciría limitaciones a su ejercicio (por ejemplo, eliminando la posibilidad de enmiendas y estableciendo plazos expeditos para su tratamiento). Un mecanismo de esta naturaleza podría ser un instrumento que, sin alterar los procedimientos de toma de decisiones, los haría más transparentes y eventualmente más efectivos. En tanto esta solución no vulnera ningún principio constitucional establecido, deja en evidencia que el problema de la ineeficacia en la formación y aplicación de reglas no es tanto un conflicto entre principios jurídicos, sino una elección entre opciones políticas (para las cuales siempre podrán encontrarse las soluciones jurídicas adecuadas).

### **A modo de conclusión: el Mercosur y los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil**

El Mercosur enfrenta varios escenarios posibles, y el de la irrelevancia no es en absoluto inverosímil. Si se quiere evitarlo es prioritario restablecer un sentido de interés común. Este interés común deberá incluir la identificación de acciones concretas, limitadas y focalizadas. Estas acciones suponen la decisión política de consolidar el proceso de integración regional e introducir ajustes para responder a las deficiencias percibidas en el marco de un proceso de aprendizaje y reconstrucción del compromiso.

La reconstrucción del compromiso político y del liderazgo en torno a un proyecto compartido no garantiza que los dilemas que enfrenta el Mercosur vayan a resolverse. En efecto, el proceso de integración regional enfrenta desafíos propios de la tarea de vincular más íntimamente economías en desarrollo fuertemente vulnerables, de tamaños desiguales y con una tradición de alta inestabilidad macroeconómica. Esto es en sí mismo un gran desafío que no tiene el éxito asegurado; pero resultará imposible avanzar en esa dirección si no se identifican objetivos comunes y complementarios y si no se consolidan tanto el compromiso como el liderazgo.

Después de los cambios de gobierno en Argentina y en Brasil, las condiciones para que se cumplan estos requisitos parecen más favorables que en el pasado. En efecto,

<sup>8</sup> Véase Torrent, 2000.

to, tanto el gobierno de Luiz Inácio Da Silva en Brasil como el de Néstor Kirchner en la Argentina han expresado que el Mercosur constituye un proyecto estratégico para cada uno de sus gobiernos y uno de los ejes principales para la inserción internacional de sus países. En la cumbre presidencial realizada en Asunción en junio de 2003, las máximas autoridades de los dos principales socios reiteraron esta visión.<sup>9</sup> Esta manifestación de voluntad satisface la primera condición y abre la puerta para el desafío más difícil: diseñar una agenda práctica que saque al proceso de integración de la parálisis en que se encuentra.

El restablecimiento de la prioridad política para el Mercosur es condición necesaria para que el proceso de integración retome su dinamismo. Pero para que ese reencauzamiento sea efectivo se requieren decisiones puntuales sobre temas prosaicos: ¿cómo asegurar que las principales restricciones no arancelarias al comercio se remuevan en un plazo breve?, ¿cómo tratar las asimetrías de política que distorsionan la competencia?, ¿qué calendario debe adoptarse para aplicar el arancel externo común?, ¿cómo debe reestructurarse para hacerlo más aceptable para todas las partes?, ¿qué innovaciones institucionales puntuales deben realizarse para mejorar la efectividad del proceso de creación e implementación de reglas?, ¿de qué manera es posible organizarse más eficazmente para negociar con terceros países?

Estas preguntas tienen poco de heroico. No hablan de grandes coincidencias estratégicas, de moneda común, de elecciones directas de parlamentarios o reformas constitucionales. Son temas prosaicos, pero esenciales para darle contenido al proceso de integración. El compromiso político renovado que han expresado los nuevos gobiernos en Argentina y Brasil es bienvenido. Es el telón de fondo para una agenda práctica. Pero, sin ésta, es difícil que el Mercosur se aleje de la parálisis en que se ha sumergido en los últimos años.

## Bibliografía

- Bouzas, R., 2001, “El Mercosur diez años después: ¿proceso de aprendizaje o *dejà-vú*?", *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 162, julio-septiembre, Buenos Aires.
- , 2003, “Mechanisms for Compensating the Asymmetrical Effects of Regional Integration and Globalization: The Case of Mercosur”, trabajo presentado en el Seminario “Confronting the Challenges of Regional Development in LAC”, realizado en el marco de la Reunión Anual de Gobernadores del BID, Milán, marzo de 2003.

<sup>9</sup> Para un análisis de la cumbre de Asunción y otros acontecimientos recientes en el Mercosur, puede consultarse la Serie Mercosur del Observatorio de la Globalización de la Universidad de Barcelona.

- Bouzas, R., P. da Motta Veiga y R. Torrent, 2003, “In–Depth Analysis of Mercosur Integration, Its Prospects and the Effects Thereof on the Market Access of USA Goods, Services and Investments”, <http://mkaccdb.eu.int/study/studies/32.doc>.
- Bouzas, R. y J.M. Fanelli, 2002, *Mercosur. Integración y crecimiento*, Buenos Aires, Anagrama.
- Hugueney Filho, C. y C.H. Cardim (coords.), 2003, *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre Mercosul*, Brasilia, IPRI/FUNAG.
- Observatorio de la Globalización, *Notas Informativas. Serie Mercosur* (varios números), Barcelona, Universidad de Barcelona, <http://ub.es/obsglob>.
- Torrent, R., 2000, “Três idéias sobre a institucionalização do Mercosul”, en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm. 65, año XIII, octubre–diciembre, Funcex, Río de Janeiro.
- Vaillant, M., 2001, “Profundización del proceso de integración económica de bienes”, en D. Chudnovsky y J.M. Fanelli (comps.), *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*, Buenos Aires, Red de Investigaciones Económicas del Mercosur/Siglo XXI/BID.

recibido en julio de 2003  
aceptado en septiembre de 2003