

El Mercosur en 1997: ¿consolidación o incertidumbre?

*Apuntes sobre los logros y dificultades de una unión aduanera en formación **

Jorge Grandi ** Daniel Schutt ***

() Versión actualizada y ligeramente modificada del artículo aparecido en Archivos del Presente n° 6, (Octubre-Diciembre 1996), Buenos Aires.*

*(**) Director, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo; Co-Director, Programa Unión Europea-Grupo de Río de Formación para la Integración Regional, Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), Maastricht.*

*(***) Coordinador para Mercosur y Chile, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, Uruguay.*

Las opiniones expresadas en este artículo se vierten a título personal y no se reflejan necesariamente ni comprometen al CEFIR como institución,

Introducción: bosquejando la gravitación económica del Mercosur

El Mercosur es por su potencial económico la cuarta zona económica del mundo. Su PIB conjunto se sitúa a finales de 1996 en el entorno de los 900.000 millones de dólares de PIB conjunto, con lo cual se sitúa tras la Zona de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA: 7,9 billones de dólares) la Unión Europea (UE: 7,8 billones de dólares) y Japón (4,5 billones de dólares) en ese puesto del ranking de mercados y áreas integradas del planeta, por delante de China (760.000 millones de dólares) la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN: 580.000 millones de dólares) y la Federación Rusa (400.000 millones de dólares). Su población de 205 millones de habitantes representa el 45% de la población total de América Latina y tiene una renta per capita aproximada de 4.100 dólares. La superficie total de los cuatro países se extiende a más de 12.800.000 km² (un 59% de la superficie total latinoamericana). El comercio total de la subregión con el mundo (exportaciones más importaciones) se situó en 1996 en los 155.000 millones de dólares. Las exportaciones subregionales totales rondaron en 1996 los 74.000 millones de dólares - lo que equivale a un tercio de las ventas totales de América Latina que se situaron en el entorno de los 230.000 millones de dólares- mientras las importaciones sumaron en dicho año unos 82.000 millones de dólares. Dentro del comercio intrarregional, el comercio intra- Mercosur (17.000 millones de dólares) representa más del 40% del total del Comercio intra-latinoamericano, que se situó en 1996 en el entorno de los 37.000 millones de dólares.

El Mercosur acaparó en el periodo 1991-95 el 30% de las inversiones extranjeras directas en América Latina y el Caribe, las cuales alcanzaron un récord de 9.150 millones de dólares en 1995. Brasil, por su parte, fue entre los mercados emergentes el 5° país que atrajo mayor volumen de capital extranjero durante 1996, detrás de China, México, Indonesia y Malasia. Según un informe de la Organización Mundial del Comercio (OMC),

Argentina (23.500 millones de dólares) y Brasil (20.300 millones de dólares) se sitúan en el puesto 17' y 18' del ránking de países receptores de mayores flujos de inversión extranjera directa en el período 1985-1995. En 1996, las IEDs totalizaron 7.473 millones de dólares en Brasil y 5.643 millones de dólares en Argentina.

A partir de estos datos que evidencian el peso económico del bloque y del fuerte impulso que ha venido a imprimirle su configuración como unión aduanera en formación a partir de 1995, el Mercosur asoma como un bloque emergente de primordial significación en el escenario global finisecular, en virtud de su potencial de crecimiento, la magnitud de su mercado y su grado de apertura a la inversión extranjera. El Mercosur aparece cada vez con mayor nitidez como un mercado con capacidad para ampliar rápidamente sus actuales niveles de producción y consumo de bienes y servicios, lo que contrasta con su desempeño en la década de los años '80, en la cual toda la región se vio fuertemente afectada por los problemas derivadas de la crisis de la deuda y la fuerte inestabilidad macroeconómica por largos años prevaleciente.

1. Antecedentes e hitos fundamentales del Mercosur

Como es sabido, el Mercosur tiene su antecedente más remoto en los esfuerzos de aproximación emprendidos por los Gobiernos de Brasil y Argentina a la vuelta de sus respectivos procesos, disímiles por cierto, de restauración democrática. *El Acta de Iguazú* de Noviembre de 1985 suscrita por los entonces Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney constituyó la primera iniciativa consistente encaminada a crear un marco de cooperación económica reforzada entre ambos países.

Muy pronto se comenzó a hablar de integración ya que al año siguiente, en 1986, la voluntad política de acercamiento se plasma en el denominado *Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño (PICAB)*. El PICAB fijó las premisas nucleares y la metodología de aproximación que dio sustento al proceso de integración en su etapa inicial. En lo esencial, el «*approach*» escogido para sustentar la aproximación económica entre ambos países fue gradual y sectorial, esto es, sin la adopción de plazos definidos para su concreción y enfocado hacia las actividades económicas consideradas estratégicas para pivotar el desarrollo industrial de ambas economías, en particular, el sector de bienes de capital. En esta fase desempeñaron un papel central, por un lado, el estrechamiento de vínculos políticos, empresariales y culturales y, por el otro, las medidas de creación de confianza, particularmente la eliminación de las hipótesis de conflicto mediante acuerdos para la no utilización de los reactores nucleares de ambos países para fines militares.

La negociación de preferencias comerciales «*producto a producto*» (asimilable en lo esencial al enfoque comercialista predominante en los esquemas y acuerdos de integración latinoamericanos en las décadas de los años '60 y '70) mostró pronto sus límites, al evaluarse como excesivamente prudente. Ciertamente, el avizoramiento de una salida a la severa crisis económica de la primera mitad de los ochenta y los nuevos vientos liberalizadores que tendían a arreciar contribuyeron a una aceleración de los tiempos y de los ritmos. Y es así como en noviembre de 1988 se llega al *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD)*, el cual sentó las bases para la creación de un Mercado Común Binacional en un plazo de diez años. Se establecía de este modo una alteración respecto al enfoque preexistente a partir de la adopción de un nuevo enfoque cuantitativo y global materializado en desgravaciones automáticas, progresivas y lineales para el universo de productos comercializados, principio que será retenido en el Tratado de Asunción. Un año y medio después, en julio de 1990, ambos Gobiernos resuelven con la firma del *Acta de Buenos Aires* adelantar los plazos de ejecución del mercado común a 1995.

Poco después, durante el segundo semestre de 1990, ambos Gobiernos deciden invitar a los de Uruguay, Paraguay y Chile a asociarse al proyecto. Uruguay, de hecho, ya había estado vinculado al proceso desde sus inicios y había participado activamente mediante la suscripción de algunos de los protocolos sectoriales (de un total de 24) que se rubricaron. Paraguay había sufrido un largo aislamiento de sus países vecinos en virtud de la prolongación de su régimen dictatorial, depuesto en 1989 por un «golpe de Estado institucional». Ambos Estados se avinieron rápidamente a incorporarse como miembros plenos al nuevo esquema en ciernes. Chile (que se había desvinculado del Pacto Andino en 1973) resolvió, por su parte, automarginarse, al estimar necesario aguardar que sus potenciales socios subregionales estabilizarán sus economías y adoptarán un esquema firme de apertura comercial asimilable a las políticas que Chile había logrado consolidar con éxito desde mediados de los años '80.

El Tratado para la Constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur), denominado Tratado de Asunción, fue suscrito el 26 de marzo de 1991 en la capital paraguaya por los Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Se trata de un acuerdo-marco de breve extensión, tan sólo 24 artículos, que define, con trazos gruesos, entre los objetivos estratégicos a alcanzar la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de las legislaciones de los Estados miembros. El único instrumento claramente perfilado desde el principio con metodologías y plazos precisos fue un programa de liberalización comercial para la rebaja progresiva de las restricciones arancelarias intra-regionales hasta su abolición total al 31 de diciembre de 1994, cuyo cumplimiento vendría a garantizar la entrada en vigor de una zona de libre de comercio al 1 de enero de 1995, etapa inicial de un proceso de integración con vocación de alcanzar un mercado común aunque en plazos que, como pronto se advirtió, no podrían cumplirse con tanta perentoriedad.

Los plazos para la negociación y aprobación de las restantes metas fue definida en el denominado Cronograma de Las Leñas, acordado el 27 de junio de 1992 en dicha localidad argentina, en el que se detallaron los aspectos a armonizar y el calendario de ejecución en toda una serie de materias cruciales, tales como: normativa sobre reglas de origen, el status de las zonas francas y áreas aduaneras especiales, la regulación de las disposiciones nacionales sobre incentivos a las exportaciones y *last but not least*, la resolución definitiva sobre la nueva estructura institucional del Mercosur a partir del 1 de enero de 1995. Se acordó, en particular que a mediados, de 1993 quedarán definidos los niveles escalonados del arancel externo común (AEC), entre el 5 y el 20% y con algunas excepciones transitorias que llegan al 35%, cuya entrada en vigor en 1995 determinaría, bien es cierto no en forma plena, la instauración de una unión aduanera.

2. De Asunción a Ouro Preto: vicisitudes y focos cruciales de la transición

El Tratado de Asunción entró en vigor en noviembre de 1991 y un mes más tarde comenzó a cumplirse la reducción escalonada de las barreras tarifarias. El calendario de reducciones arancelarias se cumplió puntual y escrupulosamente y, por tanto el objetivo a corto plazo de crear una zona de libre comercio apareció desde el primer momento como una meta sólidamente respaldada por una firme voluntad política. Sin embargo, las negociaciones sobre el AEC entraron en un *impasse* prolongado que se extendió hasta bien entrado el año 1994.

En las motivaciones de este relativo estancamiento inciden una amplia gama de cuestiones de orden político,

económico y técnico. Desde nuestra perspectiva, han desempeñado un papel fundamental las abiertas discrepancias entre los dos grandes socios, Argentina y Brasil, en el plano del grado de apertura comercial frente a terceros mercados, lo que hay que asociar a los ritmos distintos en la liberalización económica en ambos países: drástica en Argentina, más prudente en Brasil. El Gobierno argentino puso en práctica en abril de 1993 un severo plan de estabilización que logró muy pronto grandes éxitos en materia de reducción de la inflación, acompañado por un rígido ajuste fiscal, un amplio plan de privatizaciones de las empresas públicas y una drástica apertura importadora. En Brasil, los planes de ajuste ensayados desde finales de los años '80 fracasaron irremisiblemente hasta bien entrados los años '90, al tiempo que las políticas de apertura externa fueron mucho más tímidas y condicionadas en su ejecución por la alta inestabilidad política que asoló al país en el bienio 1992-94. Ello condicionó y ha seguido condicionando el logro de posturas comunes.

Argentina ya había entrado desde mediados de los años '80 en un agudo proceso de desindustrialización; Brasil no ha cesado, aún con graves problemas de obsolescencia de amplios segmentos de su industria manufacturera, de velar por el mantenimiento de su gran capacidad exportadora de productos industriales. Por consiguiente, Brasil asumió desde el primer momento su condición de potencia industrial del bloque y bregó por ser el proveedor privilegiado de sus socios en una amplia gama de sectores estratégicos con alto valor agregado, tales como bienes de capital, productos químicos, productos informáticos, automóviles, etc. Ni Argentina, ni Uruguay, ni Paraguay aceptaron de buen grado constituirse en mercados cautivos de Brasil, lo cual en algunos casos implicaba en términos de política comercial admitir un rearme arancelario, a contramano de la filosofía liberalizadora hacia terceros mercados que los tres países preconizaban.

Será a mediados de 1994 que se logrará recién, y con dificultades que aún persisten, hallar un consenso a los intereses en pugna. Los cuatro socios llegan a la VI «cumbre» del Mercosur celebrada en Buenos Aires en agosto de 1994 con una agenda de toma de decisiones virtualmente inaplazable, dada la proximidad de la entrada en vigor del Tratado del Mercosur (1 de enero de 1995), bajo el riesgo de poner en entredicho la meta de la unión aduanera y la credibilidad del proceso. Un mes antes, en julio de 1994, Brasil había puesto en funcionamiento la tercera y decisiva fase de su enésimo plan de estabilización, ideado concienzudamente para surtir sus efectos estabilizadores en vísperas de la decisiva contienda electoral de noviembre de 1994, trascendental para el futuro político del país. Y, a la postre, el mayor activo que la Administración brasileña, al igual que la argentina, ha podido adjudicarse frente a la opinión pública doméstica y, también, de cara al exterior.

El programa antinflacionario brasileño posee paralelismos con el plan de estabilización argentino en lo que respeta a la adopción de un ancla cambiario como mecanismo antinflacionario, si bien no lleva aparejado la fijación de un tipo de cambio fijo, ni las exigencias muy particulares que derivan del plan de convertibilidad argentino. Existe, no obstante, una sintonía entre ambos en materia de profundización de la apertura comercial y la reducción de aranceles de importación como mecanismos de liberalización y de contención de los precios.

Por consiguiente, la «cumbre» de agosto de 1994, tanto por las circunstancias que la rodearon como por la magnitud de las decisiones que recayeron sobre ella, puede considerarse como la reunión más trascendental del Mercosur en la etapa de transición, aunque sea la siguiente de Ouro Preto la que venga a sentenciar jurídicamente lo ya perfilado en esta reunión. Brasil se presentó pues a esta «cumbre» con posturas diferentes a las que sostuvo en la etapa inicial del Mercosur, aceptando algunas concesiones en favor de sus socios. Ello favoreció el desbloqueo al máximo nivel político del paquete de decisiones que darían cuerpo a la emergente unión aduanera: ésta era ya en rigor el horizonte realista que los países se habían propuesto alcanzar a medio plazo, a partir de lo que en la «cumbre» de Colonia (Uruguay) vinieron en llamarse requisitos mínimos para la entrada en vigor de la unión aduanera.

3. Una Unión aduanera en formación: obstáculos y avances en la articulación interna

El Mercosur nació pues formalmente el 1 de enero de 1995 como zona de libre comercio semi-completa (el arancel cero comprende el 95% del comercio intra-regional) y como unión aduanera imperfecta (ya que el AEC cubre aproximadamente el 85% de los productos comercializados por el bloque con terceros países). El éxito de la labor acometida debe calibrarse en toda su envergadura. Por un lado, el Mercosur emerge como la segunda unión aduanera del mundo, con un plazo de concreción inferior a los cuatro años -la Comunidad Europea requirió ocho años para culminarla. Por el otro, el sustancial grado de liberalización comercial que el Mercosur ha configurado tanto hacia el interior como hacia el exterior supone una drástica reversión en el nivel de apertura económica de países, como Argentina y Brasil, que durante varias décadas se caracterizaron por una estructura arancelaria de fuerte sesgo anti-importador (Brasil llegó a aplicar hasta bien entrados los años '80 derechos de importación superiores al 200%).

Algunos analistas, en particular de Argentina, sostienen que el perfil comercial que ha emanado de la «cumbre» de Outo Preto está hecho a la medida del país más poderoso, Brasil. La existencia de un arancel medio de un 14% significa para Argentina reducir su nivel promedio de apertura al exterior en cinco puntos porcentuales, mientras que para Brasil implica sólo un punto menos. Sin embargo, resulta claro que una vez superada la discusión sobre los temas arancelarios, se abren otros nuevos que involucran toda una serie de cuestiones que atañen a otros factores que inciden sobre la libre circulación de las mercancías y el acceso sin trabas a los mercados. Y al mismo tiempo el año 1995 se abre con un contexto regional perturbado por los efectos de la devaluación mexicana y su impacto directo sobre la afluencia de capitales en la región.

Ello ha incidido en la reaparición de algunos dossiers espinosos y el surgimiento de dificultades y discrepancias técnicas entre los socios en relación a la denominada lista de excepciones, esto es, la determinación de los productos y/o sectores que no circularán libremente dentro del Mercosur, a saber: el denominado «régimen de adecuación» que comprende los productos excluidos hasta el año 2000 de la zona de libre comercio integrados por los productos remanentes incluidos en las listas de excepciones y el régimen especial concedido a los sectores automotriz y azucarero -excluidos del libre comercio intra-zona hasta el año 2001-, al igual que las excepciones al AEC (en el cual se incluyen productos considerados «sensibles» tales como bienes de capital, productos informáticos, productos petroquímicos y las telecomunicaciones) cuya vigencia se prolongará, en algunos casos, hasta el año 2006.

El criterio que ha tendido a prevalecer entre los socios es el de flexibilizar el manejo arancelario de manera que puedan contemplarse decisiones temporarias de elevar los aranceles (cuando se detectan prácticas de dumping o de comercio desleal) o a reducirlos (cuando se hagan constar situaciones de desabastecimiento o cuando se considera que ello contribuye a la contención de la inflación por la vía de favorecer productos importados). Asimismo, los países se autoconfieren la facultad de aumentar y restablecer las cuotas fijadas para productos previamente sujetos a cláusulas de salvaguardia.

Por añadidura, todavía existe un gran techo que recorrer en materia de remoción de obstáculos no arancelarios, tales como regulaciones aduaneras, normas técnicas, regímenes nacionales especiales, reintegros fiscales, políticas estatales de apoyo a sectores específicos, etc., que seguirán acaparando gran parte de la discusión en los años venideros. Se ha cifrado en 300 el número de barreras no arancelarias existentes en el Mercosur, de las

cuales menos del 10% habían sido suprimidas hasta mediados de 1996.

El primer semestre de 1995 fue testigo de las primeras dificultades vinculadas al cumplimiento de las disciplinas comunitarias en materia arancelaria por algunos de los socios, en un contexto de ajuste fiscal en todos los países del área motivada por la crisis de México y su impacto negativo en la afluencia de capitales extranjeros hacia la región.

A principios de abril, Argentina amenazó con incrementar unilateralmente sus derechos de importación en el contexto de un drástico plan *de* reducción del gasto público. Finalmente, el Gobierno desechó aumentar los aranceles a la entrada de productos de los restantes socios. A finales de abril, Brasil logró que sus socios aceptaran, tras ajetreadas negociaciones, la flexibilización del arancel externo común. Brasil decidió en esas fechas aumentar hasta un 70% los aranceles de productos de consumo no básicos (tales como automóviles y electrodomésticos) provenientes de fuera del Mercosur, en el marco de la política gubernamental de reducción del déficit comercial, que por primera vez en décadas comenzó a experimentar Brasil. Este país se ha visto desde entonces beneficiado con un margen adicional de discrecionalidad en la fijación de sus aranceles, como demostración de la importancia que todo el bloque adjudica al éxito de su plan de estabilización, pese a los riesgos que estas medidas entrañan para el desvío de comercio y para la credibilidad de la recién nacida unión aduanera,

En junio de 1995 la amenaza de Brasil de imponer cupos a la importación de vehículos procedentes de Argentina, luego abandonada, constituyó la principal crisis en las relaciones de los dos grandes socios de los últimos tiempos y debió ser resuelta a través de conversaciones directas entre los Presidentes Cardoso y Menem. Esta crisis provocada por medidas unilaterales en materia de política comercial se reprodujo en junio de 1996 a raíz de la imposición por Brasil de medidas que afectaron la exportación de productos textiles de Argentina y Uruguay. Esta decisión fue posteriormente revocada a raíz de las fuertes protestas que se produjeron en estos dos países. Nuevamente, en diciembre de 1996, el Gobierno brasileño dispuso una serie de medidas de incentivos fiscales para la localización de inversiones en el sector Norte, Nordeste y Centro del país que fueron consideradas perjudiciales para la atracción de inversiones por parte de Argentina. Y a fines de marzo de 1997 se han venido a reproducir los problemas por medidas adoptadas por Brasil. En este caso, el Gobierno de este país adoptó medidas restrictivas a la financiación de las importaciones como medio de limitar el déficit comercial que según algunas previsiones podría triplicar las cifras de 1996, año en el cual se elevaron a 6.000 millones de dólares. Hasta ahora, la gestión de los conflictos reposa sobre un enfoque artesanalmente político, esto es, en la pericia de los negociadores y en el diálogo político de alto nivel, cuya eficacia se ha mostrado tan alta en la desactivación de las crisis como su frecuente intangibilidad en el frente jurídico-político. Los países se han avenido en la práctica, pues, a no recurrir a los procedimientos de solución de controversias previstos en el Protocolo de Brasilia, el cual contempla el tratamiento de los litigios por un panel arbitral, siempre que se agoten sin éxito las tratativas directas. Esta «politización» de los conflictos, resultantes de la orfandad en los instrumentos de control de legalidad, impulsa crecientemente la reflexión entre los expertos y en una porción considerable de los propios «decisión-makers» del Mercosur sobre la conveniencia de plantear ya mismo instancias comunes permanentes de gestión de los conflictos. La proliferación de regímenes excepcionales y de nuevos obstáculos erigidos, bajo el paraguas del calendario de la «segunda transición» pactada en agosto de 1994 que ampara la flexibilización de las reglas generales acordadas hasta la consecución plena de la zona de libre comercio (año 1999/2000) y la unión aduanera (2006), es un dispositivo creado para acompañar pragmáticamente la consolidación del Mercosur. Se trata, en definitiva, de preservar los intereses nacionales de los países miembros y atenuar el profundo impacto del proceso de integración sobre ciertos sectores. No faltan, empero, puntos de vista que vienen a subrayar el efecto perjudicial que la ampliación de los márgenes de

actuación discrecional por parte de los países miembros comporta para la credibilidad y consistencia del proceso y para la adecuada exteriorización de las señales inherentes a compromisos contractuales, fundadas en reglas y disciplinas más o menos estrictas. De allí que surjan voces que alerten sobre la potencial «descafeinización» del proceso

Es sin embargo en el frente de la legitimidad democrática, no sólo de origen, sino también afincada en hechos recientes y desarrollos institucionales, que el Mercosur parece haber avanzado recientemente de modo decisivo. Por un lado, la constitución formal a mediados de 1996 del Foro Consultivo Económico-Social (FCES), órgano consultivo y de asesoramiento de las máximas instancias del Mercosur previsto en el Protocolo de Ouro Preto, consagra el inicio de una etapa más participativa de los sectores económicos y sociales, hasta ahora prácticamente carentes de instancias expresamente reconocidas de canalización de intereses y opiniones en el Mercosur.

Por el otro, la aprobación en la «cumbre» de Potrero de Los Funes celebrada en junio de 1996 en dicha localidad de la provincia argentina de San Luis, de la cláusula democrática que establece la condición inexcusable del mantenimiento pleno del sistema democrático de derechos y libertades como requisito para la participación como miembro del Mercosur. A nadie escapa el hecho de que esta decisión es una respuesta explícita del bloque a los sucesos acaecidos en abril de 1996 en Paraguay que se zanjaron con la destitución del Comandante en Jefe del Ejército de aquel país, a resultas de una confusa tentativa de golpe de Estado que siguió al anuncio de su remoción por el Presidente. La participación activa e inmediata de los países socios de Paraguay en el Mercosur tras conocerse los acontecimientos fue probablemente el primer signo exterior ante la opinión pública de que Mercosur está operando en la práctica como factor de estabilidad política. Y lo mismo puede decirse en el frente económico de la actitud adoptada por la Administración argentina tras el cambio en el equipo económico a finales de julio de 1996 de informar inmediatamente a los socios del Mercosur sobre la continuidad de la política económica. La fluidez de los mecanismos de consulta y de información recíproca están obrando pues con cierta celeridad y eficacia.

4. La Articulación Externa del Mercosur

4.1. Las relaciones con la Unión Europea y con el NAFTA

El Mercosur tuvo desde el primer momento entre sus objetivos centrales de proyección externa el establecimiento de relaciones estrechas con los grandes bloques económicos. La Unión Europea como principal socio comercial y fuente de inspiración del bloque fue una prioridad. Tan sólo un mes después de la suscripción del Tratado de Asunción, el 29 de abril de 1991, los ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países miembros visitaron la Comisión Europea y se reunieron con altos responsables del órgano ejecutivo de la UNE. La voluntad de dotar de un marco institucional a los vínculos entre ambos grupos de países se materializó el 29 de mayo de 1992 con la firma de un Acuerdo Bilateral de Cooperación Interinstitucional.

Durante la reunión mantenida el 23 de abril de 1994 por los ministros de Relaciones Exteriores del Mercosur con el responsable de la Comisión Europea encargado de las relaciones con América Latina se puso de

manifiesto el consenso existente para imprimir un salto cualitativo a las relaciones existentes, evocándose la posibilidad de establecer una zona de libre comercio UE/Mercosur. El Comisario responsable de las relaciones con América Latina, Manuel Martín, anunció el 19 de octubre de 1994 en Bruselas, un plan en dos fases encaminado a estrechar los lazos económicos y comerciales de la UE con el Mercosur. La propuesta presentada por la Comisión Europea establecía el propósito de pactar un acuerdo-marco interregional de cooperación económica y comercial, que precedería a un acuerdo de libre comercio que debería entrar en vigor a partir del año 2001, cuando el Mercosur espera avanzar sustancialmente en la concreción de su unión aduanera.

El documento de la Comisión se refería al Mercosur como una zona de prosperidad emergente que merece una atención especial, en particular por sus enormes recursos naturales y su demanda creciente de bienes de consumo y de capital, y plantea dos escenarios alternativos con vistas al año 2000: el primero, contempla el mantenimiento del statu-quo, y el segundo, proyecta los efectos de una liberalización comercial gradual de los intercambios. El estudio concluye cuantificando los beneficios económicos que se derivan de la adopción del segundo escenario: en particular, el incremento de los intercambios a un ritmo del 11,5% anual, frente a un 7% en la primera opción.

El documento de la Comisión fue aprobado por el Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994 y fue objeto de rondas de negociación entre funcionarios de la UE y del MERCOSUR en el transcurso de 1995, hasta lograr alumbrar un acuerdo innovador, denominado de «cuarta generación», que contempla un nuevo partenariado UE-Mercosur'. El Acuerdo de Cooperación Interregional, suscrito en Madrid el 15 de diciembre de 1995, establece el objetivo de reforzar la cooperación económica y comercial entre ambos bloques con el objetivo central de acometer una liberalización progresiva y recíproca de los intercambios que permita, en una segunda fase, lograr una zona de libre comercio, en cuya materialización habrá que esperar a que el Mercosur madure su condición de unión aduanera. Este objetivo superior del acuerdo podría alcanzarse a mediados de la próxima década y para ello se tendrían en cuenta la sensibilidad de ciertos productos. A finales de marzo de 1996 en Buenos Aires se aprobó el reglamento de la Comisión Mixta UE-Mercosur que se reunió por primera vez en junio de 1996 en Bruselas. En dicha ocasión se firmó un Protocolo de Cooperación Aduanera entre la UE y el Mercosur. Este acuerdo tiene por objeto agilizar los trámites aduaneros a fin de favorecer el intercambio comercial entre los bloques y se perfilan nuevos ámbitos de cooperación. La Comisión Comercial prevista en el acuerdo se reunió por primera vez en marzo de 1997 y definió tres etapas para las negociaciones comerciales. En primer lugar, la realización de un diagnóstico sobre los intercambios de bienes entre ambos bloques que debería ser culminado a mediados de 1998. En segundo lugar, la aproximación de posiciones con vistas al ulterior inicio de la liberalización de los intercambios a partir de entonces. En tercer lugar, la elaboración de propuestas concretas a ser elevadas a la Subcomisión Comercial (reunida por primera vez en Belo Horizonte en noviembre de 1996), a quien deben someter sus informes los tres Grupos de Trabajo creados: el de Bienes, el de Servicios y el de Disciplinas Comerciales. A partir de allí saldrán mandatos de negociación y según las previsiones actuales, habrá que esperar al año 2002 o 2003 para que maduren algunos acuerdos tendientes a liberalizar el comercio interregional.

Los intercambios comerciales UE-Mercosur se han duplicado en los últimos seis años, pasando de 24.000 millones de dólares en 1990 a 45.400 en 1996. Pero la intensidad de los flujos se ha modificado sustancialmente, Mientras las exportaciones del Mercosur a la UE crecieron sólo un 27,3%, pasando de 17.400 a 22.120 millones de dólares, las exportaciones de la UE lo hicieron en un 246,5%, pasando de 6.700 millones a 23.280 millones de dólares. Ello implica que la UE ha pasado de tener un déficit comercial de casi 11.000 millones de dólares en 1990 a tener un superávit de más de 1.000 millones de dólares en 1996. La UE representa en torno al 30% del comercio exterior del Mercosur y es su primer socio comercial. La UE es el

segundo inversor extranjero en la subregión, representando en torno al 35% de la IED. Un 75 % de las inversiones latinoamericanas de la UE se concentran en la subregión (un 70% en el sector industrial). Los europeos han sido los primeros inversionistas en los procesos de privatizaciones emprendidos en los cuatro países (totalizando un 25% del conjunto de los capitales ofrecidos). En suma, en poco más de cinco años las relaciones del Mercosur con la UE han adquirido un dinamismo y una intensidad inéditas para el patrón de vinculación interregional predominante hasta entonces. Ello permite afirmar que seguirá siendo el principal polo de atención latinoamericano en materia de integración de la Comunidad, un importante destinatario de la cooperación más avanzada y uno de los principales ámbitos de realización de emprendimientos conjuntos del sector privado europeo en regiones «emergentes».

En relación a Estados Unidos y al NAFTA, el Mercosur ha proyectado también su intención de estrechar vínculos. En 1991, los cuatro cancilleres firmaron con el entonces Presidente de EE UU, George Bush, el denominado «Acuerdo de Roses Garden o 4+1» que establece garantías para la protección de inversiones y mecanismos de consulta en materia comercial. En junio de 1995 comenzaron las negociaciones para la liberalización del comercio entre ambos bloques, aunque de hecho en los últimos dos años las relaciones Mercosur-NAFTA se han canalizado a través de las negociaciones que tienen lugar en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En los tres primeros años del Mercosur, la expectativa de ampliación a corto plazo del NAFTA a países sudamericanos seleccionados produjo disensiones entre los dos grandes socios. Mientras Argentina realizó esfuerzos en dicha dirección, Brasil mostró su preferencia en ampliar el Mercosur al resto de los países sudamericanos, proponiendo, a fines de 1993 la constitución en el plazo de diez años de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA).

Los trabajos a nivel técnico y ministerial del ALCA tras la Cumbre de las Américas de diciembre de 1994 en la cual se fijó el objetivo de crear una zona de libre comercio americana comenzaron en 1995. Se crearon 11 grupos de trabajo y se mantuvieron reuniones preparatorias de alto nivel en Denver en 1995 y en Cartagena de Indias en marzo de 1996, previéndose la discusión en la próxima reunión que tendrá lugar en Belo Horizonte (Brasil) en 1997 de los informes que están elaborando los viceministros de Comercio de la región sobre los enfoques alternativos para alcanzar el ALCA. El principal acuerdo alcanzado a marzo de 1997 durante la reunión ministerial de Río de Janeiro es que el acuerdo constitutivo del ALCA dé lugar a un «single undertaking» o sea, se configure en un tratado internacional que comprenderá todos los temas en discusión por los grupos de trabajo que las partes deberán aceptar en su totalidad.

El ALCA está actuando como factor acelerador de la armonización de políticas entre los socios. Ello es especialmente notorio en el ámbito de servicios y compras gubernamentales. Pero es particularmente visible en su impacto sobre la adopción de posturas negociadoras comunes del bloque ante el exterior. El Mercosur ha rechazado la oferta negociadora de Estados Unidos consistente en impulsar desde un inicio la desgravación arancelaria, descartando negociaciones paralelas e impulsando la negociación sobre las áreas nuevas de la OMC, como comercio de servicios, compras gubernamentales, propiedad intelectual, medio ambiente y dumping laboral. Ante esta pretensión, el Mercosur ha propuesto una negociación escalonada en tres fases:

- primera fase entre 1998 y 1999: facilitación del comercio mediante la armonización de documentación aduanera y de certificados de origen, eliminación de cupos de importación y otras barreras no arancelarias (normas sanitarias y fitosanitarias)
- segunda fase del 2000 al 2002; centrada en la fijación de normas y disciplinas básicas, armonización de reglamentos comerciales y de normas técnicas, de procedimientos aduaneros y de regímenes de protección y de

promoción de inversiones y armonización de los mecanismos de solución de controversias

- tercera fase del 2003 al 2004: negociaciones sustantivas sobre acceso a mercados incluyendo la discusión sobre el tratamiento preferencial de determinados bienes, levantamiento de subsidios a productos agrícolas y agro-industriales, diseño de un régimen de origen común y, *last but not least*, reducción de aranceles

Por lo que respecta al comercio, cabe señalar que las exportaciones del MERCOSUR hacia EE.UU crecieron un 15% en el período 1990-96, pasando de 12.230 a 14.100 millones de dólares, mientras las importaciones lo hicieron en un 195%, pasando de 7.500 a 22.125 millones de dólares. En materia de inversiones, Estados Unidos acapara el 40% de los flujos de IED.

4.2 *Las relaciones con los países del área*

La incorporación o asociación de otros países de la región al Mercosur está inscrita en la propia formulación inicial de los objetivos del bloque cuatripartito. El Tratado de Asunción establece en su artículo 20 la disposición de los países miembros del esquema a acoger a otros miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Se añade que ello será posible siempre que los potenciales candidatos no pertenezcan a otros esquemas de integración, para los cuales se fija un período de gracia de cinco años antes de que puedan considerarse eventuales peticiones de adhesión. Pero, se acuerda dejar la puerta abierta de inmediato para los países no miembros de otros agrupamientos subregionales, Nos hallamos ante el procedimiento escogido para el prolongado y tortuoso proceso de acercamiento del Mercosur a Chile que concluye en octubre de 1996 con la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio suscrito en junio de ese año.

También complejo ha sido *abocar* a buen término el acuerdo de zona de libre comercio del Mercosur a Bolivia que entró en vigor el 1° de marzo de 1997. Y de hecho ya hay negociaciones en curso o perspectivas próximas de inicio de las mismas con Venezuela y con los restantes países del Grupo Andino: Colombia, Ecuador y Perú. El Mercosur aparece como un polo de atracción y de retroalimentación de los esfuerzos de integración sudamericanos, en un proceso altamente dinámico en el cual se readaptan y se afinan recíprocamente una multiplicidad de compromisos preexistentes y de nuevas iniciativas. Los horizontes parecen manifiestamente coincidir en el objetivo de lo que se ha dado en denominar la articulación y *la* convergencia de los procesos de integración hacia el logro de una zona de libre comercio sudamericana en un plazo de diez años aunque en base a diferentes modos de aproximación. La mencionada propuesta del ALCSA apunta a reducciones escalonadas y graduales de los aranceles y barreras no arancelarias de la mayor parte del comercio realizado entre los diez países sudamericanos. En su momento, esta propuesta suscitó algunas suspicacias, al interpretarse que mediante ella Brasilia pretendía rebajar las ambiciones del Mercosur a una mera zona de libre comercio, mediante una maniobra política que podía interpretarse como una apuesta por la ampliación en detrimento de la profundización del grupo. Pero también latía en la propuesta las inquietudes suscitadas por la entonces inminente incorporación de México al NAFTA y sus efectos potenciales sobre la reducción del acceso al mercado norteamericano para los productos brasileños.

Pero es a partir de 1995 que los países del Mercosur, una vez aventadas ciertas escaramuzas calificadas de unilaterales en las estrategias de proyección político-comercial hacia el exterior se avienen a la negociación 4+1 con los países de la región que ha abocado a los acuerdos con Chile y Bolivia en el frente asociativo. Se trata de una negociación compleja que implica reconducir, y en la mayor parte de los casos ello implica avanzar, plurilateralmente los acuerdos preexistentes entre cada uno de los países miembros del Mercosur y los ahora

restantes cinco países de la ALADI.

La zona de libre comercio Mercosur-Chile, en lo que concierne a la mayoría de los productos intercambiados, comenzará a ejecutarse escalonadamente en un período de ocho años a partir del 1 de octubre de 1996, empezando con una preferencia del 40% (Chile reducirá su arancel del 11 al 6% y el Mercosur lo hará en la misma proporción). En este capítulo se engloban alrededor de un 50% de las exportaciones chilenas al bloque y un 60% de las del Mercosur a su nuevo socio. La mayoría de los productos (un 95% del universo arancelario) se desgravarían en un período de 8 a 10 años (lo que implica que la zona de libre comercio bioceánica entraría en vigor entre el año 2004 al 2006), con una caída inicial del 40% hasta llegar a cero en el año 2004. Los productos sensibles, mayoritariamente agropecuarios, se disminuirían a cero en un plazo de 10 años, comenzando con una rebaja arancelaria del 30%. Otro paquete de bienes denominados «mercancías sensibles y especiales» también se desgravarán en un plazo de 15 a 18 años, aunque durante ocho años mantendrán sus aranceles inalterados. La zona de libre comercio plena entraría en vigor en el año 2014. Los largos períodos establecidos para la liberalización de algunos productos, en particular los agropecuarios, han suscitado algunas críticas al entenderse que se orientan a contramano de la filosofía de liberalización que pretendidamente anima el acuerdo.

En los últimos seis años (y hasta mediados de 1996), el flujo de inversiones chilenas hacia Argentina asciende a no menos de 5.500 millones de dólares (un 62% del total de inversiones chilenas en el extranjero), mientras las inversiones argentinas en Chile alcanzan los 350 millones de dólares. En cuanto al intercambio comercial, las exportaciones chilenas al Mercosur se han duplicado en los últimos cuatro años, pasando de 770 millones de dólares en 1991 a 1.775 en 1995. En este último año, cabe destacar que Brasil sobrepasó a Argentina como primer importador de productos chilenos del bloque, pasando de 605 millones de dólares en 1994 a 1.057 millones en 1995.

Bolivia suscribió el 16 de diciembre de 1996 en Fortaleza, un acuerdo-marco de libre comercio con los países del Mercosur que se espera entre en vigor el 1 de marzo de 1997. El acuerdo contempla para la parte principal del comercio bilateral una desgravación del 30% que alcanzará el 100% en ocho años, esto es en el 2006. Existen algunos productos exceptuados cuya liberalización comenzará en el año 2005 para culminar, según los casos, en el año 2011 o 2023. Tres cuartas partes del comercio de este país se realiza con el Mercosur. Sin embargo, Bolivia no puede adherirse como miembro pleno al bloque, al pertenecer al Grupo Andino (GRAN). El máximo negociador de Bolivia cifró en 647 millones de dólares el beneficio económico para Bolivia que se derivará de la liberalización total del comercio con los países del Mercosur.

México inició sus negociaciones con el Mercosur en marzo de 1995 tendientes a la multilateralización (4+1) de los acuerdos. Dado que aún no se *han* consensuado criterios comunes para la multilateralización no se prevé que pueda otorgarse un nuevo acuerdo hasta bien entrado el año 1997. De hecho, ha trascendido que el Mercosur ha excluido a México de los países con los que negociará un acuerdo de libre comercio en 1997. Los países del Mercosur acusan a México de no haber atendido las compensaciones previstas en el Protocolo Modificadorio al Art. 44 del Tratado de la ALADI en virtud del desvío de comercio provocado por la adhesión de México al NAFTA. De los cuatro acuerdos de complementación económica que México ha suscrito con los países del Mercosur el más avanzado es el firmado con Uruguay. Se trata de un acuerdo de universo arancelario muy amplio, que se espera pueda servir de base *para* el futuro acuerdo 4+1.

El Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, ha propiciado reiteradamente el estrechamiento de vínculos del Mercosur con Venezuela a partir de los importantísimos acuerdos comerciales suscritos en 1995.

Los principales ejes de los mismos son el petrolífero, el energético y la integración física. En 1996 naufragó el intento de negociación un acuerdo por separado con este país. Por entonces, el Grupo Andino acordó que, en la multilateralización de los convenios que vinculan a cada país del bloque con los países del Mercosur, se siga el siguiente criterio: en lo que respecta a productos, se seguirá el enfoque 4+1, en tanto para lo relativo a los aspectos normativos (reglas de origen, cláusulas de salvaguardia) se adoptará el enfoque 4+5. A la hora de escribir estas líneas, se desconoce el impacto que tendrá sobre la negociación entre los bloques la actitud adoptada por Perú en abril de 1997 de desconocer sus compromisos en materia arancelaria acordados con el GRAN.

Por otra parte, en los últimos meses los países del Mercosur han impulsado las relaciones comerciales con los países del sudeste asiático. Durante su visita a Malasia, por ejemplo, el presidente argentino Carlos Menem mantuvo que impulsaría, en la Cumbre de Fortaleza, el establecimiento de un acuerdo comercial entre el Mercosur y la ASEAN. Asimismo, y confirmando el establecimiento de vínculos cada vez más estrechos del Mercosur con los países asiáticos, durante la visita del primer ministro de Japón a Brasil entre los días 26 y 28 de agosto de 1996, se alcanzaron acuerdos sobre proyectos de inversión por un monto superior a los 2.000 millones de dólares para el bienio 1997/98 (además, la firma del Acuerdo con Chile también posibilitará el acceso de los países miembros del Mercosur a los puertos del Pacífico, lo cual puede incrementar los intercambios comerciales con los países asiáticos). Estos viajes e iniciativas -entre los cuales se incluyen las visitas de los Presidentes de Paraguay y Uruguay, Juan Carlos Wasmosy y Julio María Sanguinetti, respectivamente, a Malasia-, si bien tienen un carácter eminentemente bilateral, refuerzan e impulsan la imagen de bloque del Mercosur, beneficiando su consolidación como actor en la escena internacional.

5. Algunos logros alcanzados y ciertas asimetrías pendientes

Dos de los problemas frecuentemente señalados como obstáculo potencial para la realización efectiva del Mercosur han sido los siguientes: **las asimetrías económicas entre los cuatro socios y el bajo nivel de comercio intra-regional**. Los dos grandes países del Mercosur constituyen más de las 4/5 partes del PIB subregional: Brasil (el 65,7%) y Argentina (el 31,5%). Uruguay (1,5%) y Paraguay (1,3%) apenas aportan el 3%. Por añadidura el eje Argentina-Brasil contribuye al 98% de la producción industrial y al 93% del comercio total del Mercosur.

Al contrario que en la UE, el nivel de interdependencia en el plano del comercio subregional es aún débil. Si en la Comunidad Europea (UE), este indicador se situaba en sus orígenes en un 26%, en el Mercosur se cifraba tan sólo en el 5,5% en 1985 y en apenas 9% en 1991 (con lo que tan sólo se recuperaba la aguda tendencia al declive experimentada por los intercambios intra-subregionales en los años '80, ya que el pico histórico se había alcanzado en 1980 con el 11,6%) para proyectarse al 22,7% en 1996. El peso del comercio intra-regional es inversamente proporcional al peso económico de cada uno de los miembros. Así, un 48% del comercio exterior de Uruguay y un 65% del de Paraguay se realiza en la subregión, para Argentina este indicador se sitúa en el 33%, mientras que para Brasil se sitúa en el 15%.

El incremento del comercio intra-regional ha sido espectacular, pasando de 1.952 millones de dólares en 1985 a 6.300 millones de dólares en 1991, situándose en 17.100 millones de dólares en 1996. Los análisis de prospectiva coinciden en que, si Argentina y Brasil mantienen sus actuales ritmos de crecimiento, el comercio intra-regional podría duplicarse de aquí hasta finales de la década, en base a un aumento del alza de los intercambios a una tasa del 20% anual.

La cooperación entre empresas de ambos países está creciendo significativamente y un relevamiento realizado a mayo de 1996 contabilizaba la existencia de 313 emprendimientos conjuntos argentino-brasileños. En materia de inversiones intrazona, cabe destacar que hasta mediados de 1995, el stock de inversiones brasileñas en los restantes tres Estados parte del Mercosur se elevaba a 349 millones de dólares, duplicando el existente hacia 1991. Un 75% de ellas (unos 262 millones de dólares) se concentraba en Argentina: un 59% en la industria y un 37% en servicios. Por su parte, un extraordinario aumento se produjo en el stock de inversiones de Argentina en Brasil, que pasó de 36 millones de dólares en 1991 a 347 millones en 1995. Un 89% se concentraba en el sector industrial, evidenciándose las dificultades de las empresas argentinas de hacer pie en el sector servicios brasileño.

Las grandes empresas del área, tradicionalmente centradas en los respectivos mercados internos o habituadas a concentrar sus esfuerzos exportadores en los mercados de los países desarrollados, comienza a incorporar crecientemente la dimensión Mercosur en sus estrategias de producción y comercialización y a tejer alianzas con otras empresas de la región o a asociarse con compañías multinacionales que en gran número se están implantando en la región, en particular las del sector alimentario, de producción de bienes de consumo masivo y durable y del sector automotriz.

Valga como ejemplo el hecho de que, según cálculos oficiales, la adquisición anual de vehículos pasó en Argentina, en un período de cinco años, de 50.000 a 250.000 automóviles, mientras en Brasil saltó de 150.000 a 600.000. En Brasil se produjeron 1.600.000 vehículos en 1995 y, en Argentina, unos 300.000. Las inversiones previstas en el sector hasta el año 2001 se cifran en torno a los 23.000 millones de dólares (unos 18.000 millones de dólares en Brasil y cerca de 5.000 en Argentina) y ambos países producirían para entonces entre 3 y 4 millones de autos por año. Según un informe reciente, la industria automotriz sudamericana crecerá en un 65% en los próximos diez años, impulsada especialmente por el crecimiento del mercado brasileño que acapara el 65% del total, y que se convertirá en el quinto productor mundial de automóviles. Otro sector que está atrayendo fuertes volúmenes de capital extranjero es el petroquímico, para el cual se anuncian montos de inversión hasta finales de siglo por valor de 6.000 millones de dólares en Brasil y por un monto de 2.000 millones en Argentina.

En materia de infraestructuras, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias cifró en 26.000 millones de dólares la dotación financiera del cual requerirán los países del Mercosur y sus nuevos asociados, Chile y Bolivia, para emprender en la próxima década las inversiones para modernizar la red vial del bloque.

Pero no son sólo los aspectos comerciales los que condicionan la evolución del proceso. Entre las asignaturas pendientes de los países de la subregión, la necesidad de avanzar en los procesos de reforma del Estado y de adecuar sus estructuras administrativas, institucionales y organizacionales a los retos de una mayor eficacia en la formulación, gestión y ejecución de las políticas públicas, en general, y de las políticas de integración, en particular, aparece como crecientemente imperiosa.

Un hecho importante desde 1995 es la sincronía de los ciclos económicos nacionales de Argentina y Brasil, lo cual tiende a reducir la influencia del tipo de cambio y de las alteraciones del ritmo de la actividad económica y otros factores coyunturales en los flujos comerciales.

Otra cuestión importante reside en el **carácter espasmódico** del impulso pro-integrador y los problemas de ritmo de implementación suscitados por trabas burocráticas (dificultades de asimilación interna de las nuevas normas), frenos corporativos (lobbismo sectorial para frenar ciertas medidas) e «interferencias» de las agendas nacionales (problemas en los planes de estabilización; impacto negativo del efecto tequila).

Otro tema que suscita inquietud es el relativo al estancamiento en materia de desarrollo institucional y el estado aún embrionario de las disciplinas colectivas. La unilateralidad y discrecionalidad parecen aún tener gran peso, afectando la estabilidad y credibilidad jurídica del bloque.

En todo caso, el Mercosur debe confirmar en los hechos el pasaje de una integración negativa (eliminación de aranceles -cuyo éxito es indiscutible a partir del cumplimiento pleno del programa de liberación comercial -y de las barreras no tarifarias- las cuales, como es notorio, son más difíciles de remover-) a una integración positiva (que implica no sólo la fijación de un AEC, sino la adopción de un conjunto de políticas comunes, lo cual implica, en particular, la armonización de normas y la coordinación de políticas entre los cuatro socios). La maduración del Mercosur como bloque comercial emergente, e la vista de la dinámica instaurada tanto entre los responsables políticos como entre las agentes económicos, parece una realidad impostergable, de cuyos próximos desarrollos cabe avizorar perspectivas promisorias para la subregión.