

# MERCOSUR

## PROYECTO, REALIDAD Y PERSPECTIVAS

SÉRGIO FLORÊNCIO
ERNESTO ARAÚJO

EDITORA VESTCON

Los autores de este libro hacen parte de un grupo de brasileños que colaboraron directamente en la formación del MERCOSUR. Por lo tanto conocen profundamente, lo que describen y analizan. El resultado, es un trabajo rico en información y que, a pesar de su sofisticación en el análisis de las cuestiones económicas y de política externa, es de fácil acceso a los legos en la materia. Este ensayo es sin duda, el más extenso y actualizado sobre el MERCOSUR, publicado hasta ahora en el País.

La estructura del libro fue concebida para tratar de una manera equilibrada el comienzo, las instituciones y las implicaciones económicas y políticas del MERCOSUR. Su lectura es particularmente reconfortante, cuando se recuerda la incredulidad casi generalizada, fuera del gobierno, relacionada con el cumplimiento del plazo estipulado para la inauguración de la Unión Aduanera a comienzos de 1995. A pesar del escepticismo, la extensa agenda hasta Ouro Preto se cumplió gracias a una feliz coincidencia de factores. Como registran con propiedad los autores, el suceso se debió a la combinación inteligente del "binomio pragmatismo

ambición" por parte de los negociadores. Esto apenas amplió el efecto de los factores objetivos que estaban operando en el sentido de dar viabilidad al proceso. El primer factor, esencial para este tipo de construcción institucional como lo prueba el ejemplo de la Comunidad Europea, fue la preponderancia del proyecto político. Se cumplieron además dos prerequisitos esenciales. El primero, fue la decisión unilateral de la apertura comercial iniciada por el Brasil. El segundo prerequisito fue el éxito de los programas argentino y brasileño de estabilización que crearon un ambiente macroeconómico favorable a la consolidación del proceso. Lo importante es que, el MERCOSUR es hoy una realidad irreversible. Este libro narra de una manera fascinante como se consolidaron las bases de esta realización. El hecho de que el MERCOSUR Proyecto, Realidad y Perspectivas fue escrito por dos generaciones de diplomáticos profundamente involucrados en la construcción de la Unión Aduanera, es la mayor garantía de continuidad de este proceso de integración.

Winston Fritsch

# MERCOSUR

## PROYECTO, REALIDAD Y PERSPECTIVAS

F632m

Florêncio, Sérgio Abreu e Lima

MERCOSUR, proyecto, realidad y perspectivas / Sérgio Abreu e Lima Florêncio, Ernesto Henrique Fraga Araújo; traducción: Maria del Carmen Hernández Gonçalves. – Brasilia: Vest-Con, 1997.

114pp. ; 21cm.

ISBN 85-7400-003-5

Traducción de: MERCOSUL Hoje (2ª ed.).

1. MERCOSUR. 2. América del Sur – Integración Económica. I. Araújo, Ernesto Henrique Fraga. II. Título.

CDD-377.18

Sérgio Florêncio
Ernesto Araújo

# MERCOSUR

## PROYECTO, REALIDAD Y PERSPECTIVAS

Traducción
María del Carmen Hernández Gonçalves

EDITORA VEST CON

Brasilia 1997

**© Editora Alfa-Omega Ltda, 1997-São Paulo**

**Título original:** *Mercosul Hoje* - Traducido de la 2ª edición.
Editora Alfa-Omega, 1997 - São Paulo - Brasil

© Derechos de traducción reservados
**VEST-CON Editora Ltda**

VEST-CON Editora
Caixa Postal 6.200 - CEP: 70749-950
Brasilia - DF - Brasil
Telefax: 347-4399 - Teléfono: 347-9576
e-mail: obcursos@objetivo.br

**Gerencia de Producción**
Norma Suely A. P. Pimentel

**Coordinación de Editorial**
Egle Regina Alves

**Coordinación de Producción**
Gerda W. Nass

**Editoración Electrónica**
Carlos Alessandro de Oliveira Faria
Francisco César Moreira Arruda
Marcos Aurélio Pereira
Péricles Cruz da Silva
Valdemar Carneiro de Almeida

**Revisión**
Cláudia Caputti Pereira
Dinalva F. da Rocha de Oliveira
Elaine Thomé Brochado
Eliane Serrazes
Isabel Pitaluga Peret
Regina Mara M. Luna

**Diseño de Portada**
D&M Comunicação

Coedición con la
Fundación Alexandre de Gusmão

**Presidente**
Embajador João Clemente Baena Soares

**Directora de la Administración General**
Ministra Irene Pessoa de Lima Câmara

**Coordinación de Publicación**
Sebastiana Maria de Azevedo

Impreso en Brasil

# Dedicatorias

A la memoria de mi padre, João Florêncio Sobrinho.
A mi madre Marina de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho.

A Sonia, mi esposa y a Pedro, Leonardo,
Thiago y Eduardo nuestros hijos.

A Ronaldo Sardenberg, con quien trabajé en el
Equipo de Planeación Política del Itamaraty
al comienzo de los años 80.

A Rubens Barbosa, con quien trabajé como
Jefe de la División del MERCOSUR y como
Jefe del Departamento de Integración del
Itamaraty, a comienzos de los años 90.

Sérgio Abreu e Lima Florêncio

A mis padres, Henrique y Marylin.
A todos con quien tuve la dicha de trabajar en la División del
Mercosur.

Ernesto Henrique Fraga Araújo

# Sobre los autores

## Sérgio Florêncio

Carioca de Vila Isabel. Diplomático. Casado. Tiene cuatro hijos.

Recibió su título de Economista en la Universidad del Estado de Guanabara (actual UERJ). Estudió Administración Pública en la Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAAP) de la Fundación Getúlio Vargas (FGV) y Diplomacia en el Instituto Rio Branco (IRBr). Hizo Maestría en Economía en la Universidad de Ottawa. Fue profesor de Economía (Auxiliar de Enseñanza) de la Universidad de Brasilia y de la Facultad Moraes Junior y profesor de Política Externa Brasileña Contemporánea del Instituto Rio Branco, a comienzos de los años 80 y 90.

Como diplomático, tuvo a su cargo las siguientes misiones en el exterior: Ottawa (tres años), Teherán (cuatro años, durante la revolución Iraniana) y París (tres años, en la Delegación del Brasil junto a la UNESCO). Estuvo, en misiones temporales, en Georgetown y El Salvador.

En los últimos seis años, se desempeñó como Jefe de la División de Estudios e Investigaciones Económicas (DEPE), de la División del Mercosur (DMC) y del Departamento de Integración Latinoamericana (DIN) del Itamaraty. Trabajó como Ministro Consejero en la Misión del Brasil junto a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en Nueva York de 1994 a 1997. Actualmente es Asesor Especial de la Secretaría de Comunicación Social de la República.

## Ernesto Araújo

Nacido en Porto Alegre. Diplomático. Se graduó en Letras en la Universidad de Brasilia en 1988, y en el Curso de Preparación a la Carrera Diplomática, del Instituto Rio Branco, en 1991. Entre 1992 y 1995 trabajó en la División del Mercado Común del Sur del Itamaraty. Actualmente, es el Segundo Secretario en la Misión del Brasil junto a las Comunidades Europeas, en Bruxelas.

# Contenido

**Introducción** ..... 11

**Parte 1**

**Integración económica y desarrollo del MERCOSUR**

I. EL MERCOSUR como proceso de integración económica ..... 21
II. Los objetivos del MERCOSUR ..... 25
a) Eliminación de las barreras arancelarias y no-arancelarias
b) Arancel Externo Común
c) Coordinación de políticas macroeconómicas
d) Liberalización del comercio de servicios
e) Libre circulación de los trabajadores
f) Libre circulación de los capitales
III. Antecedentes del MERCOSUR ..... 31
IV. El periodo de transición ..... 38
Primera fase: del tratado de Asunción al Cronograma de Las Leñas (marzo de 1991 a julio de 1992) ..... 38
Segunda fase: del Cronograma de Las Leñas a la Reunión de Colonia (julio de 1992 a enero de 1994) ..... 39
Tercera fase: de la Reunión de Colonia a la entrada en vigencia de la Unión Aduanera (enero de 1994 a enero de 1995) ..... 46

**Parte 2**

**Estructura del MERCOSUR: instrumentos comerciales e instituciones**

I. Los instrumentos de la Unión Aduanera ..... 48
El libre comercio en el interior del MERCOSUR ..... 48
El Arancel Externo Común ..... 56
El régimen de origen ..... 63
II. La estructura Institucional ..... 66
La estructura institucional definitiva ..... 69
Los órganos temáticos y sus avances ..... 70
Personalidad jurídica y solución de controversias ..... 72
Las instituciones del MERCOSUR y de la Unión Europea: una comparación ..... 73

**Parte 3**

**EL MERCOSUR y el panorama económico internacional**

I. Regionalización y globalización ..... 77
II. La relación entre MERCOSUR y Unión Europea ..... 84
III. MERCOSUR, NAFTA, ALCA y Zona Hemisférica de Libre Comercio ..... 88
IV. Las normas multilaterales de comercio y procesos regionales ... 96

**Parte 4**

**Resultados prácticos del MERCOSUR y sus perspectivas**

I. Pragmatismo y ambición ..... 98
II. Los resultados comerciales: equilibrio de beneficios ..... 102
III. Papel didáctico del MERCOSUR: liberalización y política industrial ..... 106
IV. Perspectivas del MERCOSUR ..... 108

**Bibliografía** ..... 110

# Introducción

Existen dos grandes pilares en el proceso de construcción del MERCOSUR: la democratización política y la liberalización económica. Sin la existencia de un régimen plenamente democrático, sería imposible llevar a cabo este complejo ejercicio de concesiones mutuas, en que la lógica de la cooperación y de la confianza se sitúan por encima de la lógica de la confrontación. Sin la liberalización económica la integración no asumiría su actual vigor. Sería más retórica y menos concreta: no tendría compromisos semestrales de reducción de siete puntos porcentuales en el nivel de tarifas que hicieron posible, sin atrasos, llegar a la meta de una Zona de Libre de Comercio. Sería imposible definir un Arancel Externo Común así como la construcción de una Unión Aduanera única sin estas dos bases de soporte.

El MERCOSUR no surgió de la nada. Su evolución se dio a partir del programa de aproximación económica entre Brasil y Argentina a mediados de los años 80. Representa, un decisivo salto cualitativo en relación a este proceso. Las diferencias fundamentales, no sólo están en la extensión de los compromisos liberalizantes, sino sobre todo en la creciente participación de la sociedad civil en los caminos de la integración.

Es importante tener presente que la relación del Brasil con Argentina, Paraguay y Uruguay no se agota en la discusión de los instrumentos del MERCOSUR y su implementación. La convivencia bilateral con cada uno de estos vecinos es extremamente rica y al mismo tiempo compleja, y por eso no se debe considerar solamente desde el punto de vista de la integración económica. De hecho, la relación Brasil-Argentina presenta temas y desafíos que le son propios y que la distinguen de la relación Brasil-Paraguay, que por su vez no se confunde, con la relación Brasil-Uruguay, debido a sus características específicas. El MERCOSUR no despersonaliza los vínculos bilaterales entre los países que lo componen. La dimensión bilateral y la dimensión del proceso integracionista conviven en el mismo espacio. Desarrollar estas dos dimensiones en forma armoniosa, es una tarea política particularmente desafiadora.

Otro factor complejo del proceso consiste en el hecho de que la integración promovida por el MERCOSUR, ha avanzado mucho más allá de la esfera económica. Ella tiene dentro de sí un conjunto expresivo de actores sociales: empresarios, trabajadores, periodistas, estudiantes, investigadores, políticos. Las realizaciones alcanzan hoy al conjunto de la sociedad.

El MERCOSUR ejerce, entre otras, una importante función vitalizadora de la sociedad brasileña. Es una oportunidad para que expresivos segmentos manifiesten sus aspiraciones, abriendo un canal de debates de temas importantes no sólo para los rumbos del proceso, sino también para la sociedad. A diferencia de otros debates de cuño puramente académico, este es un debate de ideas que se efectúa alrededor de intereses muy vivos y concretos.

Los sindicatos de trabajadores tienen espacio para discutir temas como representatividad sindical, cumplimiento o incumplimiento de la legislación del trabajo, niveles salariales vigentes en cada uno de los cuatro países. Los debates van desde propuestas extremas de igualitarismo salarial, sin tener en cuenta las diferencias en cuanto al poder adquisitivo de cada uno de los países, hasta la elaboración de una Carta Social del MERCOSUR.

En los medios empresariales El MERCOSUR es una caja de resonancia de propuestas de creciente liberalización, defendidas por los exportadores que quieren importar materias primas a bajos costos, y proyectos defensivos apoyados por sectores agrícolas e industriales interesados en el mercado interno con menor capacidad competitiva.

Negociaciones como las del Arancel Externo Común ofrecen una mayor visión a la tendencia natural que cada actor económico tiene de ver liberalizada su materia prima y protegido su producto final. De esta manera quedan transparentes tanto los límites del libre juego de las fuerzas del mercado como el legítimo papel del Estado en la administración de los conflictos entre los sectores y en la búsqueda de un resultado en beneficio del conjunto de la economía.

La institucionalización del MERCOSUR abrió espacio para un amplio debate con respecto a la soberanía nacional, frente al poder de las instituciones supranacionales, vistas como fenómenos precoces en la actual etapa del proceso de integración.

Los sectores más representativos de los intereses de los consumidores y dotados de una visión más moderna señalan la prioridad que debe recibir el tema de la Defensa al Consumidor , al mismo tiempo que los

sectores productivos, más preocupados con la creación de la capacidad competitiva, defienden la adopción de Normas Técnicas según el modelo internacional.

En síntesis, el MERCOSUR incorpora este amplio debate dándole una nueva dimensión. Revigoriza la democracia, sin la cual no habría nacido, y estimula la competitividad, sin la cual no tendría futuro.

La pretensión de este libro es contribuir, como elemento de información y de reflexión, para este debate que abarca en último análisis la matriz que define los rumbos de la integración.

Se dirige tanto a un público no especializado – lo que implica la preocupación de explicar los conceptos y términos mas elementales – como a un público de especialistas – justificando los análisis más técnicos sobre el Arancel Externo Común, sobre la opción de la Unión Aduanera en contraposición a la Zona de Libre Comercio, sobre las relaciones del MERCOSUR, con el NAFTA, y con la proyectada Zona Hemisférica de Libre Comercio.

La Parte 1 focaliza, con objetivos didácticos, las diferentes etapas de la integración y, a partir de ahí, analiza los seis principales objetivos del MERCOSUR: eliminación de barreras arancelarias, adopción de un Arancel Externo Común (AEC), coordinación de políticas macroeconómicas, libre comercio de servicios, libre circulación de mano de obra y libre circulación de capitales.

Luego, son examinados los antecedentes del MERCOSUR: ALALC, ALADI, Protocolo de Expansión Económica (PEC) entre Brasil y Uruguay, y el Tratado de Cooperación Económica entre Brasil y Argentina, que impulsó la diversificación y el aumento del intercambio en sectores como los de bienes de capital, industria automovilística y trigo.

El capítulo siguiente se enfoca a las diversas fases del periodo de transición del MERCOSUR: Tratado de Asunción, Cronograma de las Leñas, Reunión de Colonia, e inicio de la Unión Aduanera, el 1° de enero de 1995.

La estructura del MERCOSUR – sus instrumentos comerciales y su panorama institucional – es el objeto de la Parte 2 del libro. Se presenta una noción de como evolucionó la rebaja semestral de los aranceles, con la reducción de los siete puntos porcentuales hasta el 31 de diciembre de 1994, cuando el arancel que cada país del MERCOSUR cobraba sobre los productos, llegó a cero.

Después se explica el Régimen de Adecuación, que prevé, plazo adicional para los sectores productivos de cada país con grandes problemas de competitividad, un plazo adicional a fin de que se adapten al libre comercio. Son los casos de las listas de productos que sólo tendrán arancel cero en el comercio dentro del MERCOSUR, en 1998 (listas del Brasil y de la Argentina) o 1999 (listas del Paraguay y del Uruguay).

Igualmente es el caso de los productos sometidos a medidas de salvaguardia en el comercio intra MERCOSUR, que continuarán en este régimen hasta 1998. Se trata sobretodo de algunas decenas de medidas de salvaguardia aplicadas por la Argentina a productos brasileños desde 1991. Vale la pena recordar que el Régimen de Adecuación es cuantitativamente poco significativo: no supera el 5% del total del intercambio entre los Estados Partes, lo que significa que el 95% del volumen total de los intercambios, se hacen con arancel cero.

Se examina a continuación, el tema de las Zonas Francas y se indica cómo los productos que provienen de la Zona Franca de Manaos y del Area Aduanera Especial de la Tierra del Fuego (donde rigen beneficios semejantes a los de Manaos), cuando son comercializados en el país sede, obedecen a la legislación local, pero, cuando son vendidos para otro país del MERCOSUR son considerados productos extrazona, pagando la tarifa normal, como si fueran importados desde fuera del MERCOSUR. Resulta útil recordar que no se podrán crear nuevas Zonas Francas, fuera de las dos ya mencionadas y de las existentes en el Uruguay.

El Arancel Externo Común (AEC) es evaluado cuidadosamente, por ser el centro del proceso. El AEC existe, antes de nada, para igualar las condiciones de competencia y para garantizar márgenes de preferencia al productor regional con relación al productor de extrazona.

Se llega a la conclusión de que el libre comercio, sin el Arancel Externo Común, sería perjudicial sobre todo para el Brasil: los productores brasileños perderían espacio en su propio mercado frente a los productores de los demás países del MERCOSUR (que importan insumos y máquinas a precios más bajos), al mismo tiempo que muchos inversionistas externos se dirigirían a otros países con el objetivo de proveer el mercado brasileño.

Más allá de estas ventajas, el AEC fue el instrumento para la revisión de la estructura arancelaria brasileña, en el sentido de crear estímulos

para la competitividad. Los valores porcentuales del AEC, en general, son más bajos que los del Arancel brasileño anteriormente vigente, trayendo la competencia externa para más cerca del productor brasileño.

Si el Brasil hubiera renunciado al AEC, surgirían de inmediato ideas para revisar el libre comercio intrazona, para limitarlo, para exceptuar sectores. La lectura política del AEC es clara: "El MERCOSUR es un proceso irreversible".

El Régimen del Origen del MERCOSUR es objeto de análisis detallado. La regla básica es la siguiente: se considera originario de la región, y por lo tanto tiene derecho a arancel cero, cualquier producto que tenga por lo menos 60% del valor agregado regional. Se enfoca el principio según el cual, la Unión Aduanera – como rige el AEC – no necesita aplicar los criterios del Régimen de Origen para todos los productos, lo cual funciona de manera distinta en las Zonas de Libre Comercio.

El análisis de la estructura institucional llama la atención sobre el hecho de que, a diferencia de la Unión Europea – donde instituciones intergubernamentales, como el Consejo, conviven con instituciones supranacionales, como la Comisión – en el caso del MERCOSUR todos los órganos son intergubernamentales y no supranacionales, tomándose las decisiones por consenso. Se argumenta que la supranacionalidad sería prematura en el actual momento del MERCOSUR y que el consenso – en vez de bloquear el proceso, como muchas veces tiende a ocurrir – ha generado hasta ahora un esfuerzo conjunto de los cuatro para superar los impases y atender a los intereses recíprocos. La alternativa – un sistema de voto ponderado – crearía, en la actual etapa del proceso, mayores resentimientos entre las mayorías victoriosas y las minorías vencidas. En contraste, hasta ahora, el sistema de consenso ha sido una fuerza de asociación.

Se examina a seguir la personalidad jurídica internacional que el MERCOSUR pasó a asumir en consecuencia del Protocolo de Ouro Preto. El Consejo del MERCOSUR está habilitado para firmar acuerdos con otros países y, a representar los gobiernos nacionales en las relaciones externas del MERCOSUR. No existe supranacionalidad: el Consejo funciona como órgano intergubernamental. Las etapas del proceso de solución de controversias son evaluadas a continuación.

Un breve cotejo entre las estructuras institucionales del MERCOSUR y de la Unión Europea intenta responder a algunas de las preguntas, tales como: ¿Por qué el MERCOSUR no tiene Parlamento, Tribunal de Justicia, ni instituciones supranacionales?

La Parte 3 del libro, dedicada al examen del MERCOSUR, y del cuadro económico internacional, se centra en los fenómenos de la regionalización y de la globalización, resaltando que entre los dos, más que una antinomia, existe una complementariedad. La regionalización puede ser vista como una globalización en miniatura. Sin embargo, la integración regional, está sujeta a un acompañamiento político, ausente en gran medida, del proceso de globalización. Vale aquí la imagen de que las dos pueden ser vistas como un trapecio: pero la regionalización es un trapecio con una red abajo, mientras que la globalización no tiene ninguna red. En este contexto se hacen algunas breves consideraciones sobre la crisis financiera mexicana de diciembre de 1994.

Se examinan las relaciones del MERCOSUR con la Unión Europea y el NAFTA, el proceso en formación de una Zona Hemisférica de Libre Comercio (ZHLC) y las negociaciones con los demás países latinoamericanos.

Se destacan la relevancia y la especificidad del NAFTA. No se trata de una Zona de Libre Comercio convencional, es decir, restringida a la eliminación de aranceles y de barreras no arancelarias. El NAFTA busca la coordinación de las políticas comerciales en su conjunto, y prevé medidas profundas de inversiones, servicios y propiedad intelectual, promoviendo también, la armonización de las legislaciones nacionales en materias complejas como medio ambiente, modelos sociales y derechos de los trabajadores.

De este cuadro se desprende la dificultad de expandirse hacia otros países de América Latina puesto que la experiencia del NAFTA, simboliza el núcleo del proyecto de desarrollo de México – que mantiene el 70% de su comercio con los Estados Unidos – y dibuja soluciones para un complejo litigio bilateral: migraciones, polución ambiental y narcotráfico. Tales situaciones no pueden generalizarse para América Latina.

Por estas razones, entre otras, el Brasil no consideró como opción política o económica viable la idea de adherirse al NAFTA o participar de un proceso de integración de las Américas concebido como un NAFTA

ampliado. La concepción brasileña siguió otras líneas y se estructuró con base en la idea de que la búsqueda de una mayor articulación económico-comercial con los Estados Unidos no presupone el abandono de los proyectos de integración en curso en América Latina. Al contrario, esos procesos – entre los cuales el MERCOSUR ocupa un lugar destacado – contribuyen a que los países latinoamericanos obtengan condiciones más favorables de negociación con los Estados Unidos.

El Brasil defendió, la idea de una Zona Hemisférica formada a partir de la convergencia de los diversos grupos subregionales ya existentes, entre ellos el NAFTA y el MERCOSUR. Esa tesis acabó por prevalecer, sobrepujando la concepción de acuerdos bilaterales individuales con los Estados Unidos – que tendrían los mismos problemas inherentes a la adhesión al NAFTA. Con base en este proceso de convergencia de los procesos existentes la idea de la integración hemisférica cobró extraordinario empuje en la reunión de cúpula de los Jefes de Estado de las Américas, realizada en diciembre de 1994, en Miami. Posteriormente, se abrieron las negociaciones para definir con mayor precisión, el esbozo del proceso de integración hemisférica.

Con todo esto, el MERCOSUR es un actor importante no sólo en el contexto hemisférico, sino también en el propio escenario económico mundial. Prueba de esto son las negociaciones ya iniciadas entre el MERCOSUR y la Unión Europea, que, partiendo de un impulso político muy claro, permitirá establecer las pautas para la liberalización comercial entre las dos regiones.

La participación en tantos frentes negociadores, al mismo tiempo, refleja con nitidez el carácter global y no exclusivista del comercio exterior de los países del MERCOSUR, y del Brasil en particular. Del total de las exportaciones brasileñas, hoy, el 27% se destinan a la Unión Europea, el 24% a América Latina y el 21% a los Estados Unidos. Esta característica es muy saludable y debe ser mantenida, ya que estimula el aumento de la competitividad y la diversificación de la economía, al obligar a los sectores agrícola e industrial del Brasil a tener productos capaces de competir en varios mercados compradores. El perfil globalizador del comercio brasileño exige la diversificación de los esfuerzos, que permitan perfeccionar la relación con todos los principales socios económicos.

Luego se estudia la compatibilidad entre los procesos regionales y las normas multilaterales del comercio fijadas por el GATT. Se analiza

en este panorama, el principio básico consagrado por el GATT para la neutralidad de los acuerdos regionales con relación a terceros países: un grupo de ellos puede eliminar todas las barreras para el comercio desde que, en este proceso, no se establezcan barreras más elevadas que las anteriores con los países no miembros.

La Parte 4 – dedicada a los resultados prácticos del MERCOSUR y sus perspectivas – tiene el tinte de recomendaciones finales. En el primer tópico – pragmatismo y ambición – se sustenta que la menor carga retórica del MERCOSUR, en comparación con otros esfuerzos integracionistas, puede ser atribuida a las características de los años 90, más distantes de las utopías que marcaron las protestas de los años 60 y más próximos a la Década de los 80, denominada la Década del Aprendizado Doloroso.

El examen de los resultados comerciales revela un equilibrio de beneficios para los países miembros. Los hechos vienen desbaratando la tesis de que el Brasil poco ganaría con la integración dado que su economía posee dimensiones mucho mayores que las del conjunto de los otros países miembros. La esencia del argumento, puramente cuantitativa y apriorística, desapareció a lo largo de los últimos años. Los partícipes del MERCOSUR, que en 1990 absorbían apenas US$ 1,3 billones de las exportaciones brasileñas, o sea, el 4,2% del total, en 1996 ya adquirieron US$ 7,3 billones, correspondientes al 15,3% del total. Análogamente, las importaciones provenientes del MERCOSUR pasaron de US$ 2,3 billones (7% del total) en 1990, a US$ 8,2 billones (15,5% del total) en 1996.

Argentina es hoy, después de Estados Unidos, el principal socio comercial del Brasil. Cerca del 20% de las importaciones argentinas se originan en el Brasil – su principal socio – en comparación con los 10% que vienen de Estados Unidos.

A continuación se resalta que el MERCOSUR, al abrir camino para la combinación de impulsos de liberalización comercial con estímulos de política industrial, ejerce un papel didáctico sobre la economía brasileña. La experiencia parece alejarse tanto de la visión del "liberal ortodoxo"– para quien una simple referencia a la política industrial causa estremecimientos y es estigmatizada como vehículo proteccionista – o como las convicciones del "nacionalista fanático", para quien la liberalización comercial es una modalidad pérfida de entreguismo.

El MERCOSUR ha sido un proceso enormemente benéfico para todos sus miembros. En la esfera económica, la integración va generando más riqueza, más comercio y más inversiones, estimulando la búsqueda de mayor eficacia de las políticas públicas.

En el campo político, el MERCOSUR aparece como un extraordinario factor de estabilidad. El éxito del MERCOSUR se puede verificar por la enorme sorpresa que hoy causa, al recordar los tiempos de la rivalidad estratégica entre el Brasil y la Argentina, que, aunque cronológicamente próxima, parece ya pertenecer a un otro mundo. El MERCOSUR contribuye eficazmente, a la consolidación del régimen democrático en los países miembros. La intensidad, la fluidez, la franqueza de los contactos entre los cuatro Estados presuponen y refuerzan, en el plano interno de cada uno, la convivencia democrática. Aliarse a un proyecto internacional dinámico y participativo como el MERCOSUR es incompatible con cualquier opción interna que no tenga este mismo espíritu de apertura. De esta manera el proceso integrador externo y el proceso democrático interno se construyen sobre un mismo conjunto de valores.

Las perspectivas del MERCOSUR constituyen el último tópico de este trabajo. Allí se indica que el MERCOSUR no "crea" problemas, apenas les da una dimensión más visible. Los problemas salen del baño maría o del cajón y se colocan en evidencia. No hay como esconderlos.

La actual etapa de integración – inaugurada el 1° de enero de 1995 con la entrada en vigencia de la Unión Aduanera - puede ser visualizada alrededor de dos líneas básicas de tensión.

La primera se sitúa entre la consolidación de los instrumentos ya aprobados y la búsqueda de nuevos avances. Los avances rápidos del MERCOSUR alimentan la idea de que es necesaria una pausa. Se argumenta que no es suficiente administrar lo que ya se conquistó. El proceso es regido por una lógica de equilibrio dinámico, o sea, una acción que genera la necesidad de otras acciones y consecuentemente la ampliación del área negociadora. A pesar de su utilidad, se reconoce que este principio general no soluciona el dilema de definir el ritmo y la profundidad mas adecuados para seguir adelante en la integración.

La segunda es la tensión entre las políticas nacionales y el proyecto integracionista. El avance del MERCOSUR genera nuevos puntos de intersección entre las políticas adoptadas por los países, individualmente, y la normativa común.

Muchas veces las intersecciones tienden a ser tratadas como interferencias indebidas en las políticas nacionales. Algo semejante a lo que pasaba cuando las preocupaciones sociales eran vistas como presiones externas sobre la conducción de la política económica. Aunque la tendencia general parezca ir en la dirección de la incorporación creciente de esta dimensión de la integración a los planos nacionales de desarrollo, las conclusiones dependerán de la capacidad de las economías nacionales de superar crisis graves y desestabilizadoras.

El punto de equilibrio que se venga a encontrar dentro de estas dos líneas de tensión deberá determinar en gran parte el curso del MERCOSUR en los próximos años.

I

# El MERCOSUR como proceso de integración económica

El MERCOSUR (Mercado Común del Sur) es un "proceso de integración económica" entre el Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay inaugurado el 26 de marzo de 1991, con la firma del Tratado de Asunción, que fijó las metas, los plazos y los instrumentos para su construcción.

¿Qué es un proceso de integración económica?

Es un conjunto de medidas de carácter económico que tienen como objetivo promover la aproximación y la unión entre las economías de dos o más países. Esas medidas comienzan casi siempre con reducciones en los porcentajes de los aranceles, (o sea, en los niveles arancelarios) aplicados al comercio entre los países que hacen parte del proceso de integración. Son reducidas después las restricciones no arancelarias, es decir, otras barreras que limitan el intercambio, entre las cuales se incluyen las prohibiciones de importar determinados productos (como la de importar automóviles, que regía en el Brasil hasta 1990), o las exigencias de aprobación previa del Gobierno del país importador (como la que incidía hasta 1992 sobre la importación de trigo por el Brasil).

Los procesos de integración económica se clasifican en diversos tipos, como se verá a continuación, según el grado de profundidad de los vínculos que se crean entre las economías de los países integrados.

De acuerdo con la teoría del comercio internacional, el proceso de integración más elemental, es la llamada Zona de Preferencia Arancelaria. Consiste apenas en garantizar niveles arancelarios preferenciales para el conjunto de países que pertenecen a la Zona: es decir, los aranceles que inciden sobre el comercio de los países miembros del grupo son inferiores a los aranceles cobrados en los países no miembros. Un ejemplo de este tipo de integración fue la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), que intentó establecer preferencias arancelarias entre sus once miembros (todos los estados de América del Sur, con excepción de Surinam, Guyana y México).

Un segundo modelo de proceso de integración económica es la Zona de Libre Comercio (ZLC), que consiste en la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias que inciden sobre el comercio entre dos o más países. En las discusiones dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se considera que un acuerdo comercial para ser considerado una Zona de Libre Comercio, debe abarcar por lo menos 80% de los bienes comercializados entre los Países Partes, o sea, que debe eliminar las barreras que alcanzan por lo menos el 80% de los productos. Se trata de una perspectiva realista, puesto que, prácticamente todos los acuerdos de libre comercio en el mundo preven, por lo menos en sus fases iniciales, la exclusión de ciertos productos o grupos de productos. Un ejemplo de Zona de Libre Comercio es el NAFTA (sigla en inglés de "Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte", firmado entre Estados Unidos, México y Canadá).

Una tercera modalidad de integración económica es la Unión Aduanera, Zona de Libre Comercio dotada también de un Arancel Externo Común (AEC). Cuando un grupo de países aplica una misma tarifa para las importaciones de cualquier producto proveniente de países no pertenecientes al grupo, se dice que se está practicando un Arancel Externo Común (AEC). Históricamente, el caso más famoso de este género de integración fue el *Zollverein* (que en alemán significa exactamente Unión Aduanera), establecida en 1834, que proporcionó la base económica para la unificación política de Alemania y ejecutada más tarde por Bismarck. La Comunidad Económica Europea fue una Unión Aduanera hasta 1992, cuando avanzó hacia una práctica más evolucionada de integración: el Mercado Común. El 1° de enero de 1995, el MERCOSUR se convirtió en Unión Aduanera.

El cuarto tipo de integración es el llamado Mercado Común, que tiene como ejemplo único hasta hoy a la Unión Europea (UE). La diferencia fundamental entre el Mercado Común y la Unión Aduanera es que esta última prevé solamente la libre circulación de bienes, mientras que en el Mercado Común circulan libremente los servicios y los factores de producción, capital y mano de obra. Fuera de esto, el Mercado Común presupone la coordinación de políticas macroeconómicas: todos los países deben seguir los mismos parámetros para fijar su tasa de interés de cambio y para definir su política fiscal.

La llamada Unión Económica y Monetaria – fase no alcanzada todavía ni por los países de la actual Unión Europea – es la más elevada etapa de integración. Se da cuando existe una moneda única y una política

totalmente unificada conducida por un Banco Central comunitario. De esta manera, mientras en el Mercado Común los países coordinan sus políticas macroeconómicas, en la Unión Económica y Monetaria, todos tienen una misma política macroeconómica. En la Unión Europea de hoy existen, por ejemplo, límites para las valorizaciones o desvalorizaciones cambiarias que cada país puede practicar, pero dentro de esos límites las autoridades económicas nacionales actúan libremente. No hay todavía una moneda única: existe apenas una unidad monetaria común de referencia.

Se ve como los cinco grupos en los cuales se clasifican los procesos de integración pueden también ser comprendidos como fases sucesivas de un mismo proceso. De hecho, cada tipo de proceso integrador incluye todas las características del tipo anterior, añadiéndole nuevos elementos.

La clasificación de los procesos de integración es importante para que se comprenda el MERCOSUR y se evalúen sus realizaciones comparándolo con otros procesos similares en el mundo.

Dentro de esta clasificación, el MERCOSUR, es desde el 1° de enero de 1995, una Unión Aduanera. En esa fecha desaparecieron los aranceles que incidían en el comercio de los Países Partes, y entró en vigor el Arancel Externo Común para el comercio entre los cuatro países integrantes y el resto del mundo.

Es importante hacer una pausa para resaltar una distinción básica si se quiere entender el MERCOSUR: la distinción entre lo que pasa en el comercio intrazona, es decir, entre los cuatro países miembros, y lo que ocurre en el comercio extrazona, o sea, en el intercambio de bienes entre los países del MERCOSUR, y el resto del mundo. En el caso del MERCOSUR los aranceles en el comercio intrazona desaparecieron, mientras que los aranceles para el comercio extrazona fueron igualados. Por ejemplo una camiseta exportada del Uruguay al Brasil está sujeta a un arancel cero, mientras que una camiseta exportada de Francia, paga un arancel del 20% si entra al Uruguay o al Brasil.

En una Zona de Libre Comercio, los países sólo están obligados a cobrar un arancel cero en el comercio intrazona, pero cada uno puede fijar sus propios aranceles para realizar el comercio extrazona. En la Unión Aduanera existe necesariamente un Arancel Externo Común, teniendo que cobrar todos el mismo arancel para un mismo producto, cuando ese producto es importado desde fuera de la zona. El Arancel Externo Común es **externo**, y por lo tanto sólo vale para el comercio extrazona, y es **común** porque es igual en todos los países del MERCOSUR.

En resumen: el arancel intrazona es cero, el arancel extrazona es igual.

El MERCOSUR es ya por lo tanto una Unión Aduanera. Pero el objetivo de los países que lo integran – y que está en el Tratado de Asunción – es el de construir un Mercado Común. **Se puede decir que el MERCOSUR es el proyecto de construcción de un Mercado Común, cuya ejecución se encuentra en la fase de Unión Aduanera.** Dentro de esa misma perspectiva, la Unión Europea es el proyecto de construcción de una Unión Económica y Monetaria que se encuentra en su fase de Mercado Común.

II

# Los objetivos del MERCOSUR

El MERCOSUR es, como ya vimos, un proceso de integración cuya meta es la construcción de un Mercado Común. Esta meta puede ser dividida en los siguientes elementos básicos:

a) eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias en el comercio entre los países miembros;
b) adopción de un Arancel Externo Común (AEC);
c) coordinación de políticas macroeconómicas;
d) libre comercio de servicios;
e) libre circulación de mano de obra;
f) libre circulación de capitales.

Examinemos cada uno de estos objetivos.

a) Eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias

El primer objetivo del MERCOSUR, eliminación de los aranceles y de las restricciones no arancelarias entre sus socios, fue alcanzado el 31 de diciembre de 1994, con algunas excepciones, que serían progresivamente eliminadas, y de las cuales se hablará más adelante. Desde esta fecha, un país puede importar productos de otro integrante de la Zona, sin pagar aranceles. Como continúan existiendo aranceles para los países ubicados fuera del grupo, se concluye que los integrantes del mismo tienen ventaja. A esta ventaja se le da el nombre de Preferencia Arancelaria o Margen de Preferencia.

Una desgravación arancelaria más grande para el comercio intrazonal, esto es, (entre los Países Partes en el MERCOSUR) es una característica esencial de los procesos de integración: las alícuotas arancelarias aplicadas al comercio dentro de la zona son siempre diferentes (y más pequeñas) que las practicadas con los países que están fuera de la zona.

Esta diferencia, llamada de Margen de Preferencia, es uno de los grandes estímulos que los países tienen para integrarse.

b) Arancel Externo Común

El segundo objetivo es el establecimiento de un Arancel Externo Común, concretizado el 31 de diciembre de 1994 previéndose algunas excepciones, que con el tiempo desaparecerían.

Hoy, la importación de productos provenientes de un mercado fuera del MERCOSUR está sujeta a la misma alícuota arancelaria en los cuatro países.

Cumplidos estos dos objetivos básicos, el MERCOSUR, cumple ya los requisitos para ser considerado una Unión Aduanera. Mientras tanto, el Tratado de Asunción establece otros objetivos, que deberán ser trabajados a lo largo de los próximos años para que el MERCOSUR se transforme en un Mercado Común. Se trata de la coordinación de políticas macroeconómicas, liberalización del comercio de servicios, libre circulación de trabajadores y libre circulación de capitales

c) Coordinación de políticas macroeconómicas

La coordinación de políticas macroeconómicas, es el objetivo siguiente. La política macroeconómica de un país se divide en tres esferas principales: política cambiaria (tasa de cambio de la moneda nacional con relación al dólar o al patrón de referencia externo); política monetaria (tasa de interés y cantidad de moneda a ser emitida) y política fiscal (control de los recursos que el Estado debe recoger y gastar).

La importancia de la coordinación macroeconómica entre los países en proceso de integración, queda bastante clara cuando se considera la cuestión del cambio. En un ambiente donde no exista coordinación, un país puede, en cualquier momento, decretar una maxi desvalorización de su moneda, lo que estimulará intensamente sus exportaciones reduciendo las importaciones, causando un desequilibrio en la balanza comercial en contra de los socios. Estos tendrán dos opciones: o absorben las consecuencias de la medida y las distorsiones que se derivan de la diferencia cambiaria, o promueven también la desvalorización de sus monedas. En este caso se crea, un circuito de "desvalorizaciones competitivas", que podran perjudicarlos a todos. La coordinación de políticas cambiarias supone que cada país acepta límites en las modificaciones que puede introducir en su tasa de cambio, para evitar desequilibrios comerciales.

Cuanto más avanza el proceso de integración en el MERCOSUR, y cuanto más se desarrolla la interdependencia entre las economías de los

países miembros, más necesaria se hace la coordinación de políticas macroeconómicas – tanto por sus efectos comerciales ya mencionados, como por su impacto en el flujo de inversión (un país con intereses más elevados puede atraer más capitales externos) y las condiciones de competencia (un país que cobra menos impuestos da un incentivo a los productores locales, en detrimento de los competidores de los otros países miembros).

Aún siendo necesaria, la coordinación de políticas macroeconómicas será un proceso lento , ya que implicará una limitación en la autonomía de cada país para conducir su política económica, cambio de grande envergadura, que no se puede implantar en un corto periodo. Es necesario comprender que la auto limitación derivada del proceso de coordinación macroeconómica será benéfica para cada país. Benéfica porque será un factor de disciplina en la conducción de las políticas económicas, y porque contribuirá a un ambiente de previsión y de reglas del juego estables. Para cualquier país es bueno tener una política de cambio estable, no importa que ello sea una decisión absolutamente individual o derivada de los compromisos asumidos en el proceso de integración.

d) Liberación del comercio de servicios

Paralelamente a la coordinación de políticas macroeconómicas, el MERCOSUR deber avanzar en la liberalización del comercio de servicios. Los servicios son un tema muy nuevo en el escenario de las negociaciones comerciales internacionales. A mediados de la década de 1980 fueron ganando cuerpo en el ámbito del GATT, los conceptos y métodos que permitieron dar al comercio de servicios un tratamiento semejante al del comercio de bienes. A pesar de esto, el propio concepto de liberalización comercial, cuando se trata de servicios, se presta todavía a controversias.

De modo general, se entiende que la liberalización del comercio de servicios consiste en la eliminación de las leyes, normas y reglamentaciones nacionales que discriminan al proveedor extranjero en favor del proveedor nacional de determinado servicio, o sencillamente prohiben su presencia. Este es el caso, por ejemplo, del dispositivo constitucional brasileño que limita a las empresas brasileñas de capital nacional la explotación de servicios de telecomunicaciones: la eliminación de este dispositivo por acto del Congreso Nacional representa, en la práctica, un acto de liberalización del comercio de los servicios de telecomunicación por parte del Brasil (reducir los aranceles para la importación de aparatos de televisión sería un acto de liberalización del comercio de bienes).

Lo que se discute es, si otras medidas, de carácter no explícitamente discriminatorio, son restricciones al comercio de servicios y si deben ser eliminadas o modificadas si se pretendiera liberalizar este comercio. La exigencia de la legislación brasileña de que las películas publicitarias sean transmitidas en portugués no discrimina explícitamente al productor extranjero de servicios de publicidad, pero en la práctica dificulta su presencia en el mercado brasileño. Esta idea de liberalización del comercio de servicios llevada al extremo puede llegar clara y sencillamente a la desreglamentación de la prestación de servicios. De este modo la primera dificultad cuando se habla de liberalizar el comercio de servicios es encontrar el concepto apropiado de liberalización.

Aún con dificultades, el tema de los servicios, figura en la agenda del MERCOSUR para los próximos años. No se puede olvidar, que los servicios corresponden a más de la mitad del PIB de los países del MERCOSUR: tratar de los servicios constituye, de esta forma, un imperativo para la profundización del proceso de integración.

e) Libre circulación de los trabajadores

Los negociadores del MERCOSUR tendrán que enfrentar , todavía, la cuestión de la circulación de los trabajadores. La creciente interpenetración de las economías dará como resultado, como ya de hecho está ocurriendo, el interés de los trabajadores de cada país, por el mercado de trabajo del país vecino. Sólamente el acceso libre a estos mercados permitirá que el trabajador aproveche los frutos de la integración en su totalidad. Hasta aquí, el trabajador puede beneficiarse apenas – y esto ya es mucho – de los empleos que el MERCOSUR crea en su propio país. Para que esto sea posible, es necesario un gran esfuerzo (que ya está siendo desarrollado) a fin de armonizar la legislación del trabajo y la legislación de la seguridad social.

La participación directa de representantes de los trabajadores en el proceso de discusión de estos temas, que ya se está dando y que probablemente será reforzada en el cuadro del Foro Consultivo Económico y Social – del cual se hablará – tiende a crear una creciente presión por el desarrollo de acciones que faciliten la circulación de la mano de obra. Por otro lado, cuando se considera la situación de los profesionales de nivel superior – igualmente interesados en el mercado de otros países del MERCOSUR –, es necesario, fuera de la armonización de las legislaciones, facilitar el reconocimiento de títulos y diplomas. Ya están funcionando actividades en este sentido y la demanda de la sociedad civil probablemente forzará su aceleración a corto y medio plazo.

f) Libre circulación de los capitales

Llegamos por fin , al objetivo de la circulación libre de los capitales. Los inversionistas de los países del MERCOSUR ya cuentan con ciertas facilidades y garantías para su actuación en el mercado de los socios. Hay todavía una gran distancia para recorrer hasta llegar a la libre circulación de capitales. Fuera de esto, la crisis financiera mundial a comienzos de 1995, con su impacto traumático, contribuyó a adoptar criterios de control mayor sobre los flujos de capital, mas que para facilitar esos movimientos. La liberalización de los flujos de capital en el MERCOSUR será, probablemente, una liberalización algo limitada: la tendencia apunta para un control mayor del movimiento de capitales especulativos, que facilita al mismo tiempo los flujos de capital productivo.

Se puede percibir que, para alcanzar la fase de Mercado Común el MERCOSUR tendrá todavía que concretizar objetivos de gran envergadura: la coordinación de políticas macroeconómicas, la liberalización del comercio de servicios y la libre circulación de la mano de obra y de los capitales. Esta perspectiva no debe, empequeñecer lo que ya fue conseguido. En verdad, la Unión Aduanera vigente desde el 1° de enero representa una masa crítica de tal orden, que por sí sólo, y por el desdoblamiento de su lógica interna, exigirá, tarde o temprano, la consecución de estos otros objetivos, por mas complejos que sean. No se pueden olvidar las implicaciones de la palabra "proceso" cuando se describe el MERCOSUR como un proceso de integración. Siendo un proceso, el MERCOSUR está siempre sucediendo. Siempre una nueva idea, un nuevo tema, un nuevo proyecto de acuerdo, está naciendo en alguna parte. Las ideas generan ideas, los avances generan nuevos avances, en un sistema dotado de organicidad y dinamismo.

Examinando los diversos modelos de procesos de integración y la situación que el MERCOSUR ocupa en este panorama, es lícito concluir que el MERCOSUR ya logró un alto grado de integración, alcanzado hasta ahora solamente por la Unión Europea.

Surge la Unión Europea, naturalmente, como un modelo, siempre que se habla de procesos de integración. Se trata del sistema de integración más profundo, complejo, ambicioso y económicamente más pujante ya implantado. Su éxito es innegable, a pesar de las dudas de los "euro escépticos". De ninguna manera, la Unión Europea es una matriz que debe ser copiada. No es el único modelo al cual deben parecerse los demás procesos de integración.

El equívoco de esta visión de la Unión Europea como un modelo único es evidente cuando se ven ciertos comentarios sobre los plazos para la construcción del MERCOSUR: "Los plazos son irreales", dicen. "No podemos pretender lograr en pocos años lo que Europa llevó cuatro décadas para alcanzar".

La comparación de los tiempos de la Unión Europea y del MERCOSUR se hace muchas veces en forma superficial. La práctica que el MERCOSUR logró hasta el 1° de enero de 1995, después de tres años y medio de negociaciones – el de la Unión Aduanera –, fue alcanzado por los primeros miembros de la Unión Europea, no en cuarenta, sino en cerca de once años después de la firma del Tratado de Roma. Los seis países que firmaron el Tratado de Roma, en 1957, ya habían, en 1968, eliminado las barreras para su comercio y adoptado un Arancel Externo Común – en ambos con algunas excepciones como ocurre en el MERCOSUR.

Por otra parte, no se puede pensar que el MERCOSUR surgió de la nada. En verdad, como veremos, el MERCOSUR está fundamentado sobre un largo proceso de integración latinoamericana, comenzado en 1960, y sobre las iniciativas de integración bilateral Brasil-Argentina, inauguradas en los años 80.

III

# Antecedentes del MERCOSUR

Los antecedentes más remotos del MERCOSUR pueden ser encontrados en la creación, en 1960, de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), congregando todos los países de América del Sur (excepto las Guyanas y México). La ALALC tenía como meta básica el estímulo a la industrialización, la diversificación de las economías de los países latinoamericanos, y la reducción de su dependencia en relación a las economías de los países industrializados. Se pretende alcanzar este objetivo por medio de la eliminación de las barreras al comercio regional y, consecuentemente, a la expansión de los mercados. La ALALC buscaba, así, un cambio en el modelo de desarrollo que prevalecía hasta entonces en América Latina: economías con producción poco diversificada, direccionadas para el mercado de los países desarrollados.

Varios factores obstaculizaron el progreso de la ALALC, destacándose la rigidez de los mecanismos establecidos para la liberalización comercial, y la inestabilidad política vivida entonces en la región.

Es necesario tener presente, que la experiencia de la ALALC se dio en un momento histórico en el que las economías latinoamericanas se industrializaban con base en el llamado proceso de sustitución de importaciones, que consistía, entre muchas otras complejas características, en mayores barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones, como forma de inducir el incremento de la producción interna.

Es cierto que el proceso de sustitución de las importaciones tuvo diferentes grados de éxito en los países latinoamericanos, destacándose el Brasil como el país que llevó más lejos este modelo y que, a pesar de las distorsiones, obtuvo los mejores resultados. Este gran éxito brasileño puede ser atribuido a la política gubernamental, mantenida a lo largo de décadas, de invertir macizamente en la industria de base (máquinas,

petroquímica, siderúrgica) y en infraestructura (energía, comunicaciones, transportes). El Brasil fue capaz de ir mucho más allá del paso inicial en la sustitución de importaciones, concentrada únicamente en la industria de bienes de consumo. El Brasil creó, a diferencia de los demás países latinoamericanos, un parque productivo diversificado y competitivo.

En este cuadro, el mantenimiento de aranceles de importación muy elevados aparece apenas como un elemento – importante, pero no decisivo, ni mucho menos suficiente – en la evolución positiva de la industrialización brasileña por la vía de la sustitución de importaciones. Es incorrecto decir que el Brasil se industrializó porque mantuvo aranceles altos. La verdad es que el Brasil se industrializó porque invirtió en industria de base y en infraestructura. Al comienzo de los años 80, con un parque industrial grande, el País estaba en condiciones de iniciar la reducción de sus aranceles, para colocar su industria en una mayor competición externa. Sin embargo, la necesidad de generar superávits comerciales grandes para cubrir el servicio de la deuda externa impidió la apertura comercial en aquel momento, retardándola por diez años más.

El proceso de industrialización basado en la sustitución de las importaciones, hoy tan vilipendiado y fuera de moda, no puede ser visto, en sí mismo, como el gran villano de la historia económica brasileña. Aquel proceso fue instrumento esencial que tornó posible la creación de industrias en los llamados países de industrialización tardía. Es necesario tener una percepción clara de su papel histórico. Es esencial, al mismo tiempo, no dejarnos aprisionar por este instrumento, útil en el pasado pero claramente anacrónico hoy. Se debe tener presente que el proceso de sustitución de importaciones desarrollado en el Brasil no se basó única y principalmente en una política de cierre a las importaciones. Toda una serie de acciones de política industrial, adoptadas a lo largo de varias décadas, fueron esenciales para obtener los buenos resultados de la sustitución de importaciones.

Volviendo a la ALALC, lo fundamental es señalar que durante los veinte años de vigencia de esta Asociación (1960-1980), todos los países miembros practicaban una política de aranceles elevados como elemento de sus políticas de industrialización vía sustitución de importaciones. La tentativa de reducir los aranceles en el comercio entre ellos iba contra la corriente de su política comercial global. Los países sólo estaban dispuestos a entrar en la apertura comercial en el contexto de la ALALC hasta cierto punto. Si redujeran más de la cuenta sus aranceles para los demás miembros de la Asociación, sus industrias comenzarían a sufrir

una indeseable competencia – precisamente lo que se buscaba evitar en relación al resto del mundo, manteniendo aranceles muy altos. Todos los países querían abrir los otros mercados para sus productos, pero ninguno quería abrir el suyo para los demás. Fue esta la principal causa de estancamiento de la ALALC.

A lo largo de dos décadas de funcionamiento de la ALALC, la ausencia de resultados concretos fue formando, frente a la opinión pública, una imagen de integración latinoamericana, inviable en la práctica y quijotesca en su concepción.

A finales de la década de 1970, intentando lanzar nuevamente la idea de la integración sobre nuevas bases, los países miembros de la ALALC negociaron un nuevo Tratado y crearon la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), inaugurada en 1980. La ALADI tenía igualmente un objetivo ambicioso – la total liberalización del comercio entre los once países miembros – pero se dotó de mecanismos más flexibles para su consecución. La principal novedad fue la admisión y el estímulo que se le dio a los acuerdos subregionales, acuerdos de liberalización comercial firmados apenas entre un grupo de países miembros, y no entre los once, aunque respetando principios y conceptos comunes.

Fuera de esta flexibilidad, otros dos factores contribuyeron, en ese momento, para crear un ambiente más propicio a la integración latinoamericana: primeramente, el fenómeno de la redemocratización, que arrasó al continente en pocos años; y, en segundo lugar, la creciente diversificación de la producción industrial, principalmente de los países más grandes – Brasil, Argentina y México.

La redemocratización generó estabilidad y legitimidad, llevando a los Gobiernos a buscar un contacto más cercano con los vecinos, vistos ahora no como fichas en el tablero de ajedrez geopolítico, sino como naciones con los mismos problemas y los mismos objetivos.

La diversificación industrial, a su vez, significó una mayor complementariedad de las economías, permitiendo que la reducción de barreras arancelarias produjeran aumento efectivo del comercio.

Sobre esta base más promisoria, los acuerdos subregionales se transformaron en la principal fuerza motora de la ALADI. Aún en 1980, se firmaron al amparo de la ALADI dos importantes acuerdos subregionales de complementación económica: el Protocolo de Expansión del Comercio (PEC), entre Brasil y Uruguay, y el Convenio Argentino-Uruguayo de Complementación Económica (CAUCE).

Brasil y Argentina también iniciaron en esa época la negociación de preferencias comerciales (esto es, reducciones arancelarias recíprocas). Esta relación saltó a un grado muy elevado en 1986, bajo el impulso político de los Gobiernos Alfonsín y Sarney (que coincidieron en tener una aproximación con su vecino más grande, lo cual constituyó uno de los pilares de sus respectivas políticas externas). En ese año se firmó el Tratado de Cooperación Económica, que buscaba aumentar el comercio en sectores claves para la economía de los dos países, especialmente bienes de capital, trigo y automóviles. El Tratado demostró ser muy eficiente en el aumento y diversificación del comercio bilateral.

Este éxito creó las bases para un paso todavía más ambicioso. En 1988, Brasil y Argentina firmaban (siempre al abrigo del sistema jurídico de la ALADI) un Tratado de Integración, que prevía la formación de un Mercado Común entre los dos países – incluyendo la completa eliminación de barreras al comercio (para todos los productos, y no solamente para algunos sectores), la adopción de un Arancel Externo Común y la coordinación de políticas macroeconómicas.

El movimiento dirigido a la integración económica adquiría así una fuerza sin precedentes. No podían ser indiferentes a este fenómeno, el Uruguay y el Paraguay, países que, históricamente, siempre tuvieron en la Argentina y en el Brasil sus principales socios económicos en la región. Así fue que, ya a comienzos de la década del 90, Paraguay y Uruguay negociaron su adhesión al proceso integrador brasileño-argentino. A su vez, Brasil y Argentina decidieron no sólo confirmar los propósitos del Tratado de 1988, manteniendo la integración como prioridad de su actuación externa, sino también, acelerar el proceso integrador. Surgía así el Tratado de Asunción, firmado en esa capital el 26 de marzo de 1991. Para designar este proyecto se creó el nombre de Mercado Común del Sur – MERCOSUR.

Este camino recorrido desde 1960 nos permite darnos cuenta que el MERCOSUR está apoyado sobre una triple base jurídica, política y económica. La base jurídica es representada por la ALADI: el MERCOSUR está vinculado a la ALADI en forma de un Acuerdo de Complementación Económica entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, obedeciendo a todos los principios y normas de esa Asociación. La base política consiste en el proceso de redemocratización, vivido por los cuatro países en la década de 80, y en el empeño de sus más altos mandatarios, a lo largo de los años, en crear y estimular un proceso de integración. La base económica es configurada por la creciente diversidad y capacidad productiva de las cuatro economías.

Debe registrarse que, aunque la ALALC y la ALADI no han logrado plenamente sus objetivos, contribuyeron, sin duda, a una iniciativa integradora como es el MERCOSUR. Es innegable también que el Brasil, por su condición de país más avanzado industrialmente en la región, se benefició con esta integración, aún en sus fases más incipientes y menos profundas.

Veamos ahora cuales razones – internas y externas – condicionan la opción política brasileña en favor del MERCOSUR.

El primer factor que estimuló la decisión de crear el MERCOSUR resulta de la naturaleza de la geografía. Son cuatro países vecinos, con una frontera viva, es decir, los contactos entre las poblaciones de ambos lados de las fronteras son muy densos (tanto en la frontera del Brasil con los otros tres países, cuanto en los límites entre Argentina y Uruguay y entre Argentina y Paraguay). No hay grandes obstáculos naturales en la región limítrofe. Al contrario, se trata de fronteras extremamente permeables. Por esto, el comercio fluye con relativa facilidad a través de un sistema de transporte que, aunque está lejos de los modelos más eficientes, garantiza el flujo satisfactorio de las mercaderías.

Fuera de esto, no existen rivalidades étnicas, ni culturales, ni religiosas. La útima experiencia de conflicto militar entre los países de la región – la Guerra del Paraguay o de la Triple Alianza – ya pasó hace más de un siglo (1864).

Las rivalidades políticas se disiparon de forma total con el fin de los regímenes militares, a mediados de los años 80. Este cambio político fue, como vimos, esencial para el avance concreto y dinámico de la integración Brasileño-Argentina y para el lanzamiento del MERCOSUR.

El MERCOSUR no sería posible con la supervivencia de regímenes militares en la región. Estos tienden a regirse por la lógica de la confrontación, donde la ganancia de un país es siempre vista con suspicacia, pues se asocia automáticamente a pérdida por parte de otro país. Esta lógica corresponde, en la teoría de las Relaciones Internacionales, al llamado Juego de Suma Cero (lo que un país gana es siempre igual a lo que el otro pierde). Este juego es incompatible con la integración, regida por la lógica de la cooperación política y de la creciente interdependencia económica de los partícipes, que forma una dinámica donde todos pueden ganar.

Algunas veces, todavía hoy, se oyen y se leen algunos análisis sobre el MERCOSUR basados en la lógica de la confrontación y del Juego de Suma Cero. Esta percepción resulta directamente de la incapacidad de ver la relación entre los países como una relación cooperativa.

Es necesario ver que, en las relaciones económicas entre los países del MERCOSUR, la lógica de la confrontación ya está superada. En ningún momento sirve para entender los fenómenos del presente ni para buscar soluciones a sus problemas. Se anula a sí misma. La única ventaja de la visión confrontacionista es que ella hace que el mundo sea más fácil de entender: aliados y enemigos, victorias y derrotas, trincheras – o aranceles – limitando con precisión los campos opuestos. Pero el confrontacionismo sólo puede llevar al aislamiento y al estancamiento.

Un conjunto de factores favorables a la integración – fronteras vivas, ausencia de conflictos técnico-culturales, desaparición de las rivalidades políticas debido a l término de los regímenes militares y el advenimiento de la democracia – explican, en gran parte, el surgimiento del MERCOSUR como una opción natural para el Brasil.

A pesar de la importancia de tales factores, las razones de orden económico – nacionales e internacionales – pesan igualmente para explicar el surgimiento del MERCOSUR. ¿Cuáles fueron esas razones?

En el caso brasileño, a partir de 1990, cobró vigencia, el proceso de liberalización del comercio exterior – iniciado tímidamente, como un proceso de revisión arancelaria en 1986. Se vivía en aquella época, una economía extremamente cerrada. Varios productos tenían su importación prohibida. Otros estaban sujetos a aranceles de más del 100%, que equivalían a la prohibición de importar. Las importaciones permitidas eran controladas de forma severa. En 1990, se inauguró un proceso de cambio profundo en la política brasileña de importaciones.

Es muy importante tener presente este fenómeno de apertura de la economía brasileña. Sin él, probablemente, el MERCOSUR no habría ocurrido o si lo hubiera hecho, habría sido apenas como un proceso de integración de rasgos excluyentes y no de la manera abierta como se viene desarrollando.

La liberalización del comercio exterior brasileño es también importante para comprender la llamada función didáctica que el MERCOSUR desempeña en el comportamiento de los agentes económicos (principalmente de los empresarios). El MERCOSUR promueve un ritmo de liberalización del comercio intrazonal brasileño mayor que el aplicado al resto de los socios que permanecen fuera de esta área de integración. De hecho, entre 1990 y 1994, los aranceles brasileños pasaron por dos procesos diferentes: en el comercio con el MERCOSUR, los aranceles fueron cayendo en forma acentuada, hasta llegar al 0%. En el comercio con el resto del mundo, la caída se dio en

forma menos pronunciada, pero también profunda y contínua: el arancel medio para las importaciones del resto del mundo cayó del 35% en 1990 (con varios productos de importación prohibida) al 14% en 1994, sin prohibición de importar.

La liberalización más rápida en el ámbito del MERCOSUR preparó al empresario brasileño, para los efectos que tuvo que enfrentar en la medida en que se reducían los aranceles aplicados al comercio con el resto del mundo. El MERCOSUR ya está estimulando un proceso de ajuste industrial que no ocurriría en su ausencia (más racionalidad productiva, menores costos, más eficiencia económica). Al mismo tiempo, el proceso de integración incentivó a las empresas brasileñas a buscar mercados externos como alternativa al mercado doméstico. El MERCOSUR proporciona, de esta manera, una excelente oportunidad para que el sector productivo brasileño se internacionalice, buscando compradores y proveedores externos, exponiéndose a la competencia de fuera, creando estrategias de inserción, diversificando inversiones – en resumen, acostumbrándose a vivir en una economía más abierta.

Queda claro que la directriz del MERCOSUR – una integración abierta, no excluyente está en sintonía con la evolución de la economía brasileña. Una evolución que – se intenta mostrar – no significa una alienada visión del pasado, ni una esclavitud a este. En la Parte 3, se intentará ver si esta integración está en sintonía con los actuales vientos de la economía internacional.

IV

# El periodo de transición

El 26 de marzo de 1991, con el Tratado de Asunción, se inició el "periodo de transición" del MERCOSUR, definido así por el mismo Tratado. Este periodo se extendió hasta el 31 de diciembre de 1994, y se caracterizó por dos elementos básicos: el desarrollo del programa de desgravación arancelaria y la negociación de los instrumentos de la política comercial común. La terminación de este programa y la aprobación de los instrumentos permitió que el MERCOSUR pasara a constituirse, el 1° de enero de 1995, en Unión Aduanera, terminándose así el periodo de transición e iniciándose una nueva etapa calificada como "periodo de consolidación de la Unión Aduanera". En un periodo de tres años y nueve meses, el MERCOSUR pasó de simple proyecto, existente sólo en el Tratado de Asunción, a un esquema de integración complejo y operante.

Este periodo puede ser dividido en tres fases diferentes:

## Primera fase: del Tratado de Asunción al Cronograma de Las Leñas (marzo de 1991 a julio de 1992)

La primera fase del periodo de transición, iniciada con la firma del Tratado, constituyó una fase de "calentamiento de motores." Los órganos responsables de la conducción del proceso realizaron las primeras reuniones y adquirieron una dinámica propia de funcionamiento.

Al mismo tiempo, la dimensión y las exigencias del proceso integrador iban siendo rápidamente asimiladas por las sociedades civiles. Fue un periodo de asimilación de la idea del MERCOSUR por parte de los sectores empresariales y por la sociedad civil en general.

A partir de la firma del Tratado se puso en marcha el programa automático de liberalización comercial. El programa consistía en una reducción semestral del 7% en todos los aranceles que incidían sobre los

productos comercializados en los cuatro países – partiendo de una reducción inicial mínima del 47%. (Nótese bien: reducción del 47%, y no de 47 puntos porcentuales). Supongamos que el arancel argentino para la importación de una nevera era del 20% antes de la firma del Tratado. El día 26 de marzo de 1991, ese arancel fue reducido para el comercio y para los demás países del MERCOSUR, al 10,6%, o sea, 20 menos el 47% de 20. Al final del semestre se reducía de cada arancel el equivalente al 7% del arancel inicial, en el caso del 7% de 20, o 1,4. Siguiendo el mismo ejemplo, la tarifa se reducía al 9,2% en diciembre de 1991, el 7,8% en junio de 1992, el 6,4% en diciembre de 1992, y así sucesivamente.

Este mecanismo es totalmente automático, es decir, las reducciones de los aranceles sucedían indiscutiblemente, sin ningún tipo de renegociación. Además de esto, el sistema cubría todos los productos, menos aquellos inscritos por los países en la lista de excepciones. Al final del año, parte de los productos de la lista de las excepciones de cada país era incorporada al proceso de reducción arancelaria.

El programa de desgravación arancelaria tuvo un efecto inmediato sobre el volumen de comercio entre los Países Partes, motivando un incremento extraordinario del intercambio. Aceleradamente, las empresas incorporaron la "dimensión MERCOSUR" en sus planes y proyectos. Pero el interés por el proyecto de integración no quedó restringido al circuito empresarial. Al contrario el MERCOSUR apareció como tema de seminarios, debates académicos, artículos periodísticos – inclusive de publicaciones no especializadas – y de conversaciones diarias, aún entre personas poco interesadas normalmente en comercio internacional y política externa.

La respuesta de la sociedad al proyecto lanzado por el Tratado de Asunción, bajo la forma de interés inmediato y creciente, llama la atención hacia un fenómeno tal vez poco tenido en cuenta: el MERCOSUR atendía a una demanda que ya exista cuando surgió, una demanda de integración que las sociedades brasileña, argentina, paraguaya y uruguaya ya abrigaban, y que súbitamente encontró un objeto concreto y pudo realizarse. Aparece aquí, posiblemente, uno de los principales factores de avance que el MERCOSUR alcanzó en un espacio de tiempo.

### Segunda fase: del Cronograma de Las Leñas a la Reunión de Colonia (julio de 1992 a enero de 1994)

La segunda fase se inició en julio de 1992, con la aprobación del denominado "Cronograma de Las Leñas". Este instrumento sistematizaba

las tareas que tendrían que ser cumplidas para alcanzar los objetivos del MERCOSUR, cubriendo las más diversas áreas, desde la política agrícola y los asuntos aduaneros, hasta los aspectos ligados a la legislación laboral. El "Cronograma de Las Leñas" permitió visualizar de forma orgánica todo lo que estaba por hacerse. Más que una herramienta burocrática, el Cronograma se constituyó en una señal política muy importante, una prueba de confianza en el proceso de integración, al mismo tiempo que lo confirmaba como un desafío de grandes proporciones.

Surgieron en esta etapa, las primeras dificultades concretas en el avance del MERCOSUR.

De hecho, los sectores productivos que se sentían amenazados por la perspectivas del proceso de integración comenzaron a presionar a sus Gobiernos para que desaceleraran las negociaciones y el programa de liberalización comercial. En el caso brasileño, es verdad que los cuestionamientos al avance del MERCOSUR, fueron menores de lo que se prevía: se imaginaba que principalmente el sector agrícola sería resistente al proceso, al verse expuesto a la competencia de productos agropecuarios más competitivos, principalmente los argentinos. Aún así, la gran mayoría de los productores brasileños absorbieron la nueva situación derivada del MERCOSUR, aceptando el desafío sin poner obstáculos. Esta actitud fue acertada. Lejos de acabar con la agricultura de la región Sur del Brasil, el MERCOSUR sirvió de estímulo para la recuperación de este sector.

El sector industrial brasileño presentó ciertas reservas al proceso, no por sentir la amenaza de la competencia de los otros tres socios, sino porque le preocupaba el rumbo que iban tomando las negociaciones del Arancel Externo Común (que en 1995 sustituiría los aranceles nacionales cobrados sobre las importaciones provenientes de países no miembros). De hecho, ya en diciembre de 1992 los Presidentes de los Países Partes, reunidos en Montevideo, establecieron que el AEC tendría, como nivel máximo, el 20%. En la época, varios sectores industriales brasileños estaban resguardados de la competencia externa por aranceles más elevados, especialmente de bienes de capital, informática, automóviles y juguetes. Aunque no se hubiera definido el AEC para todos los productos, ya se sabía que, con el MERCOSUR, varios sectores brasileños pasarían a disfrutar de una protección arancelaria significativamente menor en el comercio con el resto del mundo.

La mayor resistencia fue por parte del sector industrial argentino. La industria de este país se veía súbitamente expuesta a la intensa y

eficaz competencia de la industria brasileña. No sólo los aranceles se reducían, en virtud del programa de liberalización comercial del MERCOSUR, sino que además otras dos circunstancias favorecían el ingreso de los productos brasileños en la Argentina: la super valorización del peso argentino, abaratando las importaciones; y la coyuntura recesiva vivida por el Brasil, con la contracción de la demanda interna y la consecuente búsqueda de mercados externos para compensarla. Se debe añadir a este cuadro, la diferencia de la fase tecnológica y lo obsoleto de muchas industrias argentinas en esta época,volviéndolas poco competitivas con relación a la industria brasileña, más moderna y más dinámica en diversos ramos.

La conjugación de diversos factores produjo, en los años de 1992 y 1993, un enorme superávit brasileño en la balanza bilateral con la Argentina. Esta situación amenazó con producir una desaceleración del proceso, o un cambio de rumbo. Los Gobiernos mientras tanto, fueron capaces de resistir a las presiones en este sentido, y preservar la concepción del MERCOSUR en su totalidad.

El éxito en dejar de lado las ideas de paralización o de cambio en el proceso, no puede ser asignado sólamente al esfuerzo político de los Gobiernos. A lo largo de los años de 1991 y 1992, surgió lo que se puede llamar de una red de intereses transfronterizos en el MERCOSUR. Los sectores privados de los cuatro países estaban uniéndose con lazos más complejos y profundos que los de un simple intercambio de mercaderías. El establecimiento de *joint-ventures* y otros tipos de asociaciones interempresariales, las nuevas inversiones que pretendían atender la ampliación del mercado, la redistribución de las etapas del proceso productivo en diferentes países (por ejemplo, una empresa que produce auto-piezas en el Brasil y ensambla el vehículo en la Argentina), todos estos factores ya creaban una gran interdependencia en el parque productivo de los cuatro países. Innumerables empresas detectaban en el MERCOSUR excelentes oportunidades de negocios y se involucraban en el proceso, formando una mayoría silenciosa que contrabalanceaba las quejas de los sectores descontentos, y proporcionaba la masa crítica para la continuación del proceso.

La propia evolución del comercio bilateral Brasil-Argentina fue dejando de lado las críticas y calmando las pesadillas. En 1993, el intercambio de mercaderías entre los dos países tendía al equilibrio. En ese año, aunque Brasil mantuviera un superávit considerable, las importaciones brasileñas de productos argentinos crecieron en un 50%.

Esta reversión se explica, ante todo, por la entrada de un ítem importante en la pauta de las exportaciones argentinas para el Brasil: el petróleo. Hay que tener presente que, con el tiempo, los sectores productivos argentinos fueron encontrando sus centros de competitividad en el mercado brasileño, aumentando sus exportaciones, o desde otro punto de vista, varios sectores brasileños fueron descubriendo las ventajas de adquirir sus insumos y materias primas en Argentina. Se establecía así, un equilibrio dinámico, en que las ventas tendían a crecer de parte y parte, con ritmo acelerado, situación que se mantiene hasta hoy. Han colaborado, para obtener este equilibrio, tanto las fuerzas de mercado, como las acciones del Gobierno ( por ejemplo, la decisión brasileña, al final de 1992, de comenzar a importar petróleo argentino).

No obstante, la discusión del desequilibrio en la balanza comercial ya había llegado a un terreno bastante amplio: el de la coordinación de políticas macroeconómicas.

En 1993, la divergencia entre los indicadores económicos era, de hecho, muy notoria: la inflación brasileña alcanzó un nivel de 40% al mes, mientras que en la Argentina, la tasa mensual no superaba el 1%. Paraguay se mantenía en un segmento igual al de Argentina, y la inflación uruguaya llegaba al 4% mensual. Esta diferencia tenía, evidentemente, un efecto práctico sobre los flujos del comercio, ya que el peso argentino mantenía un poder de compra estable, lo que estimulaba las importaciones, mientras que el permanente deterioro del poder de compra del cruzeiro mantenía frenado el mercado interno motivando la búsqueda de mercados externos. Pero esta situación práctica dada por la diferencia entre las tasas de inflación, no debe ser superestimada. Lo que importaba no era tanto la tasa de inflación, sino el hecho de que el mercado argentino estaba en expansión, mientras el mercado brasileño permanecía estancado.

Mientras el Brasil mantenía una política de cambio neutra – la moneda brasileña, el cruzeiro, era diariamente desvalorizada, en la misma proporción que la inflación –, la Argentina, en virtud de la paridad peso – dólar vigente, por ley, desde abril de 1991, mantenía la política de apreciación constante del peso (ya que la inflación, aunque era pequeña, no se compensaba con las desvalorización de la moneda). Esta política argentina abarataba las importaciones, al mismo tiempo que la política brasileña evitaba que la inflación corroyese la competitividad de los exportadores.

En este cuadro, cualquier lado podría atribuir a la situación macroeconómica del otro, la culpa del desequilibrio en la balanza comercial. Para superar el impase, se comenzó, en el segundo semestre

de 1993, a estudiar un mecanismo de coordinación de políticas de cambio, como primer paso, para un esquema de coordinación más amplia de las políticas macroeconómicas. En 1994, con la llegada del Plano Real, la reducción de las diferencias entre los indicadores hizo menos importante el establecimiento de este tipo de mecanismo.

Conviene observar que en ningún momento, aún en el auge de las diferencias entre la situación macroeconómica brasileña y la argentina, hubo el riesgo de que el Brasil "exportara" su inflación hacia Argentina – amenaza que la prensa propagaba con cierto sensacionalismo. No hubo tal riesgo por dos razones: primero, porque las exportaciones brasileñas a la Argentina, aunque grandes, no representaban más de un quinto del total de las importaciones argentinas, y correspondían apenas a cerca del 3% del PIB de ese país, es decir, la participación de los productos brasileños en el mercado argentino era relativamente pequeña; segundo – y más importante – en virtud de la propia política de cambio brasileña en la época, que evitaba que la inflación interna fuera transferida al precio de los productos exportados (el precio de los productos subía en cruzeiros, pero se mantenía estable en dólares).

La inflación brasileña sólo habría sido "exportada" a la Argentina en una situación completamente diferente: si la tasa de cambio brasileña estuviera desfasada (si el precio de los productos subiera en moneda nacional y también en dólares) y si los productos brasileños tuvieran una mayor participación en el mercado argentino. En esta situación, el aumento del precio en moneda nacional en el mercado brasileño, traería automáticamente el aumento del precio en pesos en el mercado argentino, para una gran cantidad de los productos ofrecidos en este mercado – produciendo, por lo tanto, inflación. ( En las consideraciones anteriores, se presupone que el país importador mantiene una paridad rígida entre su moneda y el dólar.)

De los dos factores señalados – participación en el mercado y política de cambio – el segundo es el más relevante, ya que una política cambiaria neutra (desvalorización igual a la inflación) adoptada por el país exportador, impide el traspaso del aumento de precios al país importador, cualquiera que sea el grado de participación en el mercado; mientras que una política cambiaria de paridad fija (ausencia de desvalorización), automáticamente traslada el aumento de precios al país importador aunque sea para una cantidad pequeña de productos.

De este modo, la política cambiaria brasileña, de desvalorización constante del cruzeiro, tan criticada en su momento por la parte argentina,

fue el principal factor que impidió que la inflación brasileña se trasladara para el país vecino.

Paralelamente a las discusiones sobre la balanza comercial, los países negociaban, en esa época, el Arancel Externo Común. La elaboración del AEC se desarrolló en forma difícil, contando al mismo tiempo con una fuerza propulsora esencial: la confianza mútua y la creencia en un futuro común, o para resumir, el espíritu integracionista.

¿Por qué era difícil la negociación del AEC ? Porque se exigía que cada país cambiara su propia estructura arancelaria, vigente para la importación de todos los productos. Las estructuras arancelarias nacionales eran bastante distintas al iniciar el proceso negociador. La estructura arancelaria brasileña se caracterizaba por alícuotas bajas para las materias primas y productos agrícolas (entre el 0% y el 10%), aranceles medios o altos para insumos industriales (entre el 10% y el 20%) y muy altos para los sectores específicos de gran importancia, como bienes de capital, automóviles y bienes de informática y telecomunicaciones (entre el 20% y el 35%). Los aranceles argentinos diferían de los brasileños sobre todo en lo que se refería a los insumos industriales, tasados por la Argentina con alícuotas bajas, y en lo relativo a sectores de bienes de capital e informática, sujetos en este país al arancel cero. El Paraguay practicaba aranceles bajos para la gran mayoría de los productos, mientras que el Uruguay mantenía los aranceles altos para los productos agrícolas y aranceles bajos para los insumos agrícolas e industriales.

La tendencia de cada país en las negociaciones era, naturalmente, defender el Arancel Externo Común lo más próximo posible a su arancel nacional. Cuanto más pequeñas las diferencias entre ambos, más bajo sería el costo del ajuste para que entrara a regir el AEC. Esta perspectiva prevaleció al comienzo de las negociaciones, volviendo muy difíciles los avances de cualquier tipo – ya que, por tratarse de un proceso negociador, ningún país podía imponer su deseo a los demás, y ninguno de ellos se dejaría convencer de que el arancel del otro era mejor que el suyo. La Unión Europea había resuelto este problema de forma salomónica: en el propio Tratado de Roma, se estableció que el Arancel Externo Común para cada producto sería la media aritmética de los aranceles de cada país para ese mismo producto. El MERCOSUR optó por la vía de negociación, larga pero más enriquecedora.

Poco a poco, la confianza y la convergencia fueron brotando en las discusiones sobre el AEC. De la simple defensa de los aranceles nacionales,

surgió una nueva concepción: la de que el Arancel Externo Común debería ser, simplemente, una nueva estructura arancelaria. La meta de los trabajos no era obtener la máxima proximidad entre el AEC y los aranceles nacionales, sino construir una estructura de protección dotada de coherencia interna, y adaptada a las condiciones de la economía de los cuatro Estados Partes considerada como un todo. El criterio del éxito negociador de cada país ya no era el de la distancia numérica ("cuanto más cerca el AEC esté de mi arancel, mejor") sino , el de la racionalidad económica.

Sustituir la lógica individual por la lógica colectiva: la negociación del AEC se tornó posible cuando los países dieron este paso, cuando pasaron a este nuevo nivel de percepción – haciéndose posible la continuidad del proceso de integración rumbo a la etapa de la Unión Aduanera.

El nuevo enfoque permitió que, a finales de 1993, el AEC ya estuviera definido para la mayoría de los productos. Un grupo de sectores muy importantes permanecía, con su AEC indefinido: bienes de capital, informática y telecomunicaciones, productos químicos. En estos casos, se logró alguna convergencia y la cantidad de sectores donde ya se habían obtenido acuerdos, estimulaban el esfuerzo para completar el trabajo. Puede considerarse que fue en aquel periodo intermediario y turbulento, entre 1992 y 1993, que se construyó el Arancel Externo Común, aunque la estructura sólo se completó a finales de 1994.

En cierto momento, la conveniencia de un Arancel Externo Común llegó a ser cuestionada por algunos. Comenzó a surgir la idea de que el costo del ajuste de cada país a un AEC que fuera muy diferente de su arancel nacional sería excesivo, surgiendo la tentación de desistir de la conformación de una Unión Aduanera. "¿Para qué tanto esfuerzo en negociar un AEC ? Podemos quedarnos sólo en la liberalización del comercio intrazona, sólo con una Zona de Libre Comercio. Esto ya garantiza el libre acceso al mercado entre unos y otros, sin tener que cambiar la estructura tarifaria".

Dudas de este tipo surgieron de diversos sectores en todos los países. El Gobierno brasileño mientras tanto, mantuvo que la adopción del AEC era absolutamente necesaria para la continuidad del proyecto del MERCOSUR. ¿ Por qué ?

Por las razones siguientes :

- solamente el AEC garantiza la igualdad de condiciones de la competencia dentro del MERCOSUR: si cada país puede importar insumos y materias primas con alícuotas más bajas, sus productos finales serán más competitivos que los productos de los socios;

- solamente el AEC garantiza la existencia de un margen de preferencia regional (la diferencia entre el arancel cero cobrada en el comercio intrazona y el arancel más elevado cobrado de terceros): como vimos, el margen de preferencia es la motivación esencial de cualquier país al ingresar en un proceso de integración;
- solamente el AEC garantiza el impulso político necesario para la preservación de conquistas ya alcanzadas y para la continuación del proceso;
- solamente el AEC le da unidad a los países miembros en sus relaciones comerciales con otros países y grupos de países; el AEC da la medida de la seriedad e irreversibilidad del proceso, y atrae países de fuera para negociar con el MERCOSUR.

Esta visión acabó por superar la tendencia al estancamiento y al conformismo con una Zona de Libre Comercio. A finales de 1993 y comienzos de 1994, se consolidó la noción de que el AEC tenía que ser concluido y puesto en vigencia en los plazos previstos.

De este modo, la segunda fase del periodo de transición – julio de 1992 a enero de 1994 –, fue de gran complejidad, constituyéndose en un verdadero éxito: se mantuvo el programa de liberalización comercial, evitando las presiones de la desaceleración; se superó el problema del desequilibrio de la balanza comercial y el de las discrepancias macroeconómicas; se lanzaron las bases del AEC, según una lógica de integración superando la lógica de la confrontación; y se preservaron los objetivos centrales del Tratado, alejándose la idea de disolución del MERCOSUR como una simple Zona de Libre Comercio.

### Tercera fase: de la Reunión de Colonia a la entrada en vigencia de la Unión (enero de 1994 a enero de 1995)

Se inauguró la tercera fase en enero de 1994, con ocasión de la Reunión del Consejo del Mercado Común, en Colonia, Uruguay. En este encuentro fueron delineados los temas centrales que deberían ser solucionados hasta el final del año para permitir el funcionamiento del MERCOSUR como una Unión Aduanera en los plazos previstos. Se confirmó una concepción de la Unión Aduanera, basada en los siguientes elementos: un Arancel Externo Común, que toleraría un número reducido de excepciones temporales; y el libre comercio entre los cuatro países, también con la posibilidad de excepciones muy limitadas, numérica y cronológicamente. Se consolidó en Colonia, el entendimiento de que

los temas característicos de un Mercado Común – servicios, circulación de mano de obra y capital, y la coordinación macroeconómica más profunda – deberían ser dejados para una etapa posterior.

Estos meses fueron de intensa actividad negociadora, concentrada en el Arancel Externo Común y en los demás instrumentos de política comercial. En agosto de 1994, dentro de la reunión del Consejo del Mercado Común, en Buenos Aires, la mayoría de estos instrumentos estaba aprobada o semi concluida. La reunión de diciembre, en Ouro Preto, fue la ocasión para rematar las negociaciones que estaban pendientes, decidir los últimos ítems problemáticos del AEC, y aprobar la nueva estructura institucional del MERCOSUR, que debía entrar en vigencia a partir del 1° de enero.

De modo general, se puede considerar que, en la fase anterior, la implementación del MERCOSUR fue objeto de discusiones de naturaleza política. En la fase iniciada en enero de 1994, las negociaciones asumieron una naturaleza más técnica. La etapa de 1992-1993 fue el momento de los grandes debates sobre el modelo de integración – Unión Aduanera o Zona de Libre Comercio – sobre el impacto del cambio y de los desequilibrios macroeconómicos sobre el comercio, y sobre la manera de preservar el rumbo del proceso de integración dentro de este cuadro de dificultades. En 1994, una vez resueltas las dudas que motivaron los debates anteriores, las atenciones se concentraron en cuestiones mucho más específicas: el nivel arancelario de los bienes de capital, el número de excepciones en el Arancel Externo Común, la situación de las Zonas Francas en el mercado ampliado, los criterios del Régimen de Origen.

Esta sucesión de etapas parece tender a una alternativa, en el proceso integrador, de periodos de predominio político – para trazar las directrices hacia los próximos avances – y periodos de predominancia técnica, donde las directrices son implementadas. La actual etapa del proceso, inaugurada en enero de 1995, tiende a caracterizarse como una nueva fase de predominio político, en la cual se van discutiendo las grandes líneas que orientarán el futuro del proyecto.

I

# Los instrumentos de la Unión Aduanera

Para entender el MERCOSUR, es preciso analizar detalladamente los principales instrumentos comerciales que rigen desde el 1° de enero de 1995, y caracterizan este sistema de integración como una Unión Aduanera. Se tomará en primer lugar la perspectiva intrazona, y se hablará del libre comercio en el interior del MERCOSUR y de sus excepciones temporales, así como del Régimen de Origen. Después se pasará a la dimensión extrazona, para hablar del Arancel Externo Común e igualmente de sus excepciones temporales.

## El libre comercio al interior del MERCOSUR

Todos los países utilizan un sistema de clasificación de mercaderías, normalmente conocido como Nomenclatura. La Nomenclatura no es nada más que una larga lista de productos, que cubre absolutamente todo el universo de bienes que pueden ser comercializados. Todos los productos se encajan en algún ítem de la Nomenclatura.

La Nomenclatura hace posible el cobro de los derechos de importación, o sea, el tributo que el importador paga por el hecho de estar importando. A cada ítem de la Nomenclatura corresponde un determinado derecho de importación. Este derecho se calcula normalmente sobre una base *ad valorem* , equivale a un porcentaje del valor de la mercadería importada. Por ejemplo, si el derecho *ad valorem* incidente sobre la importación de un automóvil es del 20%, esto significa que el importador, cuando el automóvil entra en el país pagará US$ 2.000 de tributo si su valor es de US$ 10.000; si el valor es de US$ 80.000 dólares, pagará $ 16.000 de tributo. El porcentaje del derecho *ad valorem* es llamado alícuota.

En casos raros, el derecho de importación es calculado como un valor fijo, llamado derecho específico. Imaginemos que un país establezca

un derecho específico de US$ 4.000 para la importación de un automóvil. Quiere decir que el importador pagará un tributo de US$ 4.000 al importar un carro, no importando si el valor del carro es de US$ 10.000 o US$ 80.000. Este sistema penaliza la importación de productos más baratos y, comparativamente, favorece la importación de bienes más caros.

La tabla que indica los derechos de importación que corresponden a cada ítem de la Nomenclatura se llama Arancel. Está compuesto de dos elementos: la Nomenclatura y los derechos de importación. En el lenguaje corriente, se popularizó el uso de la palabra arancel para designar los propios derechos de importación. Decimos normalmente que un automóvil está sujeto al arancel del 20% en el país X , cuando, para ser correctos, se debería decir que, de acuerdo con el Arancel del país X, un automóvil está sujeto al derecho de importación *ad valorem* con un porcentaje de impuesto del 20% al ser importado por ese país. La primera forma es mucho más sencilla, y no hay motivo para no usarla, siempre y cuando, seamos concientes de estar cometiendo una pequeña impropiedad técnica, en beneficio de la síntesis.

Sobre los aranceles, es importante recordar lo siguiente: quien paga el arancel de importación no es el país extranjero, sino el importador local – que normalmente repasa el costo al consumidor final. Un aumento de aranceles evidentemente afecta al exportador, pero los efectos directos se concentran en el propio país importador.

No se puede olvidar que el arancel es impuesto. Las mismas personas que reclamaban sobre el Impuesto de Renta o sobre el Impuesto Predial se olvidan de reclamar sobre los aranceles de importación. El arancel debería ser sometido a la misma criba, al mismo análisis de costo-beneficio, que todos los demás impuestos.

Cualquier restricción a la importación tiene, internamente, el doble efecto de limitar la gama de opciones que está a disposición del consumidor y elevar los precios. La existencia de aranceles sólo se justifica cuando estos efectos negativos son contrabalanceados por efectos positivos, tales como mayor recaudación, estímulo a la industrialización interna y equilibrio de la balanza de pagos. Es importante siempre pesar los efectos positivos y negativos del arancel – como de cualquier impuesto – y evaluar si compensan los sacrificios.

Toda la lógica del MERCOSUR se basa en ese cálculo de costos y de beneficios. El MERCOSUR existe, ante todo, porque los Estados Partes entienden que los beneficios al eliminar los aranceles en el

comercio entre ellos son más grandes que los de mantener estos aranceles, justificando todo el desafío que la integración conlleva.

La dimensión básica del MERCOSUR es la eliminación de los aranceles entre los países miembros. Esta es la piedra fundamental del edificio.

En la 1ª Parte, se presenta una noción de como progresó la liberalización comercial – o sea, la desgravación arancelaria – en el MERCOSUR. A partir de 1991, cada país iba reduciendo semestralmente los aranceles que aplicaba a los productos importados de los otros países del MERCOSUR. (Recordemos: dimensión intrazona es una cosa, dimensión extrazona es otra. La reducción semestral se aplicaba sólo a los productos importados de otros países del MERCOSUR, y no al resto del mundo.) El proceso terminó el 31 de diciembre de 1994, cuando el arancel que cada país del MERCOSUR cobraba sobre los productos de los demás llegó a 0%.

¿Todos los productos? No todos. Existe un mecanismo de excepciones temporales a la liberalización comercial intrazona.

En el segundo semestre de 1994, los Países Partes aprobaron un instrumento denominado Régimen de Adecuación. Este Régimen permitió a cada país establecer una lista de productos que sólo tendrán arancel cero en el comercio dentro del MERCOSUR en 1998 (listas del Brasil y de la Argentina) o en 1999 (listas del Paraguay y del Uruguay). El Brasil, por ejemplo, incluyó en su lista del Régimen de Adecuación el durazno en almíbar. Significa que los duraznos en almíbar que el Brasil importe de la Argentina, del Paraguay o del Uruguay continuarán pagando aranceles durante cuatro años. Estos aranceles son más bajos que aquellos que inciden sobre el durazno en almíbar importado, por ejemplo, de Grecia. Esto significa que existe un margen de preferencia para el MERCOSUR. Cada año el Brasil reducirá el arancel para el durazno argentino, paraguayo y uruguayo, hasta llegar al arancel cero el 31 de diciembre de 1998. Lo mismo pasará con los productos que la Argentina inscribió en su lista del Régimen de Adecuación. Los productos de las listas del Paraguay y del Uruguay mantendrán sus aranceles por un año más; sólo el 31 de diciembre de 1999 llegarán al arancel cero. (Es uno de los pocos casos en que los instrumentos del MERCOSUR preven un trato diferenciado para esos dos países).

¿Para qué sirve el Régimen de Adecuación? Básicamente, para que los sectores productivos de cada país con problemas más grandes de competitividad tengan un plazo adicional para adaptarse al libre comercio.

El ideal sería que, a partir del 1° de enero de 1995, no existiera ningún arancel dentro del MERCOSUR. Pero el Régimen de Adecuación no puede ser examinado fuera del contexto de negociación en el cual nació.

Este contexto es, principalmente, el de la segunda fase del periodo de transición, como ya vimos (julio de 1992 a enero de 1994). Desequilibrio comercial, disparidad en las condiciones macroeconómicas de los países, presiones sectoriales para frenar el proceso, recelo de que sería imposible definir un Arancel Externo Común. En este panorama surgió la idea de que la continuación del proceso de liberalización comercial dentro del MERCOSUR debería estar condicionada a mecanismos que protegieran los sectores más afectados por el proceso – en la práctica, mecanismos que permitieran la elevación de barreras al comercio siempre que un sector sintiera amenazado.

El Gobierno brasileño, desde el inicio, se opuso a esta idea, por el irresistible impulso de retroceso que vendría de ella. El Brasil se atenía al principio de que la liberalización comercial en el interior del MERCOSUR debía necesariamente ponerse en marcha, y que condicionarlo a cualquier variable externa comprometería todo el sistema de integración. El Brasil reconocía que la liberalización causaba problemas a algunos sectores, pero insistía en que la solución no estaba en suspender la liberalización. Atacar los problemas provenientes de la eliminación de los obstáculos a través de la creación de nuevos y más grandes obstáculos, sería un error lógico y un equívoco estratégico, equivaldría a renunciar al MERCOSUR. Si los países tuvieran que esperar hasta que sus economías estuvieran totalmente saneadas y hasta que todos sus sectores productivos estuvieran preparados para la competencia externa, nunca habría liberalización.

Las economías nunca están en perfecta salud. Los sectores productivos nunca se consideran totalmente preparados para competir; los brasileños se quejan de que las asimetrías tributarias no los favorecen, y los argentinos reclaman que el Brasil vende más barato porque el sueldo mínimo es menor. De cualquier manera siempre habrá un desacuerdo para liberalizar.

En 1994, época de negociaciones más fluidas en una atmósfera más tranquila, la idea de condicionar la liberalización a ésta o a aquélla variable, y de crear mecanismos que obstaculizaron el comercio perdió terreno. A pesar de ésto, era obvio que debía ponerse a funcionar algún sistema, que permitiera observar la situación de ciertos sectores, sobre todo en la Argentina, y aliviar las presiones de los mismos sobre sus

respectivos Gobiernos. Se desarrolló así la idea de un mecanismo que permitiera, no tanto, levantar nuevas barreras, sino mantener, durante un plazo suplementario, las restricciones que todavía existían, sin condicionarse a variables externas. Se elaboró de esta manera el Régimen de Adecuación, que permitió a los países mantener aranceles en el comercio intrazona, únicamente para los productos que ya constaban en su lista de excepciones o que estaban sujetos a medidas de salvaguardia.

Al firmarse el Tratado de Asunción cada país elaboró una lista de excepciones al proceso de desgravación arancelaria – como se vio en la Parte 1. Al finalizar cada año, un grupo de productos era eliminado de la lista, es decir, pasaba al mecanismo global de desgravación, aplicándose el porcentaje de desgravación previsto en ese momento.

El Régimen de Adecuación permitió que los productos constantes de la última cuota de las listas de excepciones, en lugar de decaer en el proceso global de liberalización el 31 de diciembre de 1994, pudieran disfrutar de un programa de desgravación diferente, comenzando por el porcentaje de desgravación del 10% el 31 de diciembre de 1994, pasando después al 30% el 31 de diciembre de 1995, 55% en 1996, 77,5% en 1997, y 100%, es decir, el arancel cero, en 1998 (los productos de las listas del Paraguay y del Uruguay siguen el mismo esquema, pero comenzando el 31 de diciembre de 1995 y yendo hasta 1999).

El Régimen de Adecuación posibilitó que se mantuvieran los aranceles para los productos que habían sido sometidos a medidas de salvaguardia en el comercio intra – MERCOSUR. Las medidas de salvaguardia son un mecanismo mediante el cual un país puede limitar temporalmente las importaciones de determinado producto, cuando existe amenaza grave para la industria doméstica. Desde 1991, algunas decenas de productos habían sido objeto de medidas de salvaguardia (en todos estos casos, las salvaguardias fueron aplicadas por la Argentina a productos brasileños). El Régimen de Adecuación permitió que, en contra de lo previsto – fin de las salvaguardias en 31 de diciembre de 1994 – , estos productos continuarían sujetos a aranceles hasta 1998, siguiendo el mismo esquema de los bienes de la última cuota de las listas de excepciones: desgravación arancelaria gradual, hasta alcanzar el arancel cero.

El Régimen de Adecuación tiene, por lo tanto, las siguientes características básicas:

– el Régimen permite el mantenimiento de las restricciones que ya existían, no admitiendo en ningún caso la creación de nuevas restricciones;

– los aranceles cobrados en función del Régimen de Adecuación son necesariamente iguales o menores que el arancel cobrado a los países que están fuera del MERCOSUR; a lo largo de la vigencia del Régimen, el arancel cobrado para el exterior permanecerá constante, y el arancel para el interior del MERCOSUR será cada vez menor: habrá un margen de preferencia creciente;
– el cronograma para la eliminación progresiva de estas restricciones ya está definido, tiene naturaleza automática, es decir, cada fin de año cada país tiene que reducir los aranceles de los productos de su lista, sin ninguna posibilidad de renegociación.

El Régimen de Adecuación es poco significativo cuantitativamente. El valor del comercio de los productos sujetos al Régimen de Adecuación no supera el 5% del total del intercambio entre los Países Partes del MERCOSUR. Significa que, hoy, el 95% del volumen de los cambios entre los cuatro países se hacen con arancel cero.

Fuera del Régimen de Adecuación, existen otros dos tipos de productos que no están todavía en el libre comercio: los productos del sector azucarero y las mercaderías oriundas de las Zonas Francas.

En el caso del sector azucarero, hay un grupo de trabajo encargado de negociar un esquema de convergencia que permitirá el comercio de estos productos con arancel cero, en un futuro próximo. Hasta que se de esta situación cada país puede cobrar arancel de los productos del sector azucarero (azúcar, alcohol de caña), aún en el comercio intra-MERCOSUR – no pudiendo cobrar dentro del MERCOSUR aranceles mayores de los que se imponen a terceros países. Ya está decidido que el régimen definitivo para el sector azucarero consistirá en arancel cero intrazona y arancel común extrazona, o sea, la regla general del MERCOSUR.

Se trata del único caso de excepción sectorial dentro del objetivo de libre comercio intra-MERCOSUR. Comparativamente, todos los demás procesos de integración en el mundo poseen muchas más excepciones sectoriales. De cualquier manera, el simple hecho de que haya podido aislar la cuestión del azúcar, sin comprometer el resto de las negociaciones, y de que se haya confirmado el objetivo del libre comercio para el sector, debe ser considerado un avance.

Ya los productos provenientes de la Zona Franca de Manaos y del Area Aduanera Especial de la Tierra del Fuego (donde rigen beneficios semejantes a los de Manaos) están sujetos al siguiente régimen: al ser

comercializados en el país sede (los de Manaos, en el Brasil, los de la Tierra del Fuego, en la Argentina), obedecen a la legislación local; al ser vendidos a otro país del MERCOSUR, son considerados productos de extrazona, pagando por lo tanto el arancel normal, como si fueran importados desde fuera del MERCOSUR.

Las Zonas Francas que funcionan en el Brasil y en la Argentina, basadas en mecanismos complejos de incentivos, crean una enorme desigualdad en la competencia. El Arancel Externo Común, que tanto costó negociar, existe sobre todo, para igualar las condiciones de competencia en el mercado ampliado. Las Zonas Francas, en las cuales los productores pueden importar insumos con total exención arancelaria, representa una anulación del objetivo central del Arancel Externo Común, si sus productos no estuvieran sujetos a restricciones en el comercio intra-MERCOSUR.

Las Zonas Francas constituyen, en verdad, pequeños países dentro del MERCOSUR donde ríge un arancel diferente del Arancel Externo Común – más allá de muchos otros incentivos especiales que no existen en el resto del territorio. Así, el tratamiento arancelario dado a los productos oriundos de las Zonas Francas debe ser el mismo dado a los terceros países: esta decisión se tomó en el MERCOSUR. Se establece, asimismo, que no se podrán crear nuevas Zonas Francas en ninguno de los Países Partes. Permanecerán funcionando, además de Manaos y de la Tierra del Fuego, las Zonas Francas existentes en el Uruguay, en las cuales prácticamente no hay parque productivo instalado, funcionando sólo como puestos de venta. Los productos de todas estas Zonas Francas, al entrar al territorio del MERCOSUR – aún en los países-sede –, pagarán arancel normal, como si provinieran de fuera de la región.

Teniendo en cuenta el sistema de liberalización comercial y sus excepciones – Régimen de Adecuación, sector azucarero y Zonas Francas –, se ve que el MERCOSUR es un acuerdo limpio, es decir, un acuerdo que en la práctica no tiene reglas sectoriales diferenciadas, mecanismos especiales, condicionalidades o requisitos cruzados (un requisito cruzado existiría si, por ejemplo, un país sólo tuviera obligación de reducir sus aranceles y si otro país mantuviera la inflación abajo de determinado nivel). Uno de los grandes éxitos del MERCOSUR fue el de preservar esta limpieza desde el Tratado de Asunción, pasando por las dificultades del Periodo de Transición, y llegando a la implantación de la Unión Aduanera. El principio básico es que la apertura comercial frente a los demás socios del MERCOSUR es una obligación que debe ser cumplida

incondicionalmente por todos, no constituyendo objeto de negociación. Ningún tipo de dificultad sirve como pretexto para retroceder en las conquistas anteriores. El MERCOSUR se va construyendo paso a paso, no interfiriendo en lo que ya está construído.

Aún en el contexto del libre comercio intrazona, hay que abordar el tema de las Medidas No-Arancelarias y Restriciones No-Arancelarias.

Los aranceles no son el único tipo de limitación para la importación de mercaderías. También las Restricciones No-Arancelarias (RNA) pueden incidir sobre las importaciones. Las RNA más comunes en el comercio internacional son las prohibiciones de importación, las cuotas y los requisitos de autorización previa para importar. La liberalización del comercio requiere, evidentemente, más allá de la reducción de los aranceles, la eliminación de la RNA – objetivo con el cual se comprometieron los países del MERCOSUR.

Al contrario de lo que se podría pensar, los países del MERCOSUR mantenían, en el segundo semestre de 1994 – momento en el que se terminó el trabajo de identificación de estas restricciones – poquísimas RNA. Hace varios años los países miembros venían desarrollando, de forma independiente, políticas de desreglamentación de importaciones, lo que vino a facilitar mucho el trabajo de desmantelamiento de las RNA en el ámbito del MERCOSUR.

Todas las medidas identificadas en 1994 ya fueron eliminadas o, en los casos en los que las restricciones están apoyadas en leyes, se inició ya la tramitación parlamentar necesaria para su eliminación. Para dar un ejemplo de las RNA que ya están fuera del comercio intra-MERCOSUR, podemos citar la tasa de estadística cobrada por la Argentina, y que configuraba un segundo arancel que incidía sobre las importaciones, y el requisito brasileño de aceptación previa para la importación de harina de trigo, en virtud de la cual el importador de harina era obligado a pedir autorización previa a la Secretaria de Comercio Exterior.

Al lado de las RNA existen las Medidas No-Arancelarias (MNA). La distinción entre ambas es que las RNA tienen como objetivo central limitar las importaciones, mientras que las MNA persiguen otras finalidades – como salud, seguridad y protección del medio ambiente –, aunque tengan, como efecto colateral, la limitación de las importaciones. Tenemos, así, que la exigencia de autorización por parte del Ministerio del Ejército para la importación de explosivos no es una RNA, pero es una MNA: no se destina a limitar el comercio de explosivos, sino a garantizar la seguridad interna, aunque evidentemente tenga el efecto de

limitar las importaciones de explosivos. Las MNA no pueden ser tratadas de la misma manera que las RNA. Lo que se busca en el caso de las últimas es la eliminación, y en el caso de las primeras, la armonización, o el mantenimiento, debidamente justificado.

Las MNA más comunes están en el área de los requisitos fitozoosanitarios, es decir, los que se refieren a las condiciones sanitarias de productos de origen animal y vegetal. Un país puede impedir la importación de un cargamento de trigo, por ejemplo, si se constata que está contaminado por determinada plaga que podría diseminarse en las plantaciones de trigo de su propio territorio.

En un proceso de integración como el MERCOSUR, se hace necesario un trabajo de examen y armonización minucioso de los requisitos fitozoosanitarios vigentes en cada país, para evitar la imposición de exigencias innecesarias o la utilización de las normas de sanidad animal y vegetal como instrumento proteccionista – lo que frecuentemente ocurre en todas las regiones. Los países del MERCOSUR podrán mantener normas de control de sanidad, pero estas normas deberán ser aprobadas de común acuerdo, y no servirán como barreras innecesarias a la importación. En esta línea, muchas normas fitozoosanitarias comunes ya están aprobadas, pero el trabajo debe proseguir de forma ininterrumpida, dada la complejidad y sensibilidad de la cuestión.

**El Arancel Externo Común**

Podemos pasar ahora a la dimensión extrazona de la conformación del MERCOSUR, y abordar el Arancel Externo Común, principal instrumento en esta esfera.

El Arancel Externo Común es, ante todo, un Arancel. En el ítem anterior, vimos que el Arancel es una tabla que correlaciona los ítems de una Nomenclatura de mercaderías con los derechos de importación que inciden sobre cada uno de estos ítems. Arancel es, por lo tanto, un conjunto de aranceles, que cubre todo el universo de productos comercializables.

En segundo término, el Arancel Externo Común es externo. Quiere decir que se aplica sólamente a las importaciones provenientes de países no miembros del MERCOSUR. Dentro del MERCOSUR, los aranceles son cero, con las excepciones ya mencionadas.

En tercer lugar, el Arancel Externo Común es común. Hasta el 31 de diciembre de 1994, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay tenían cada

cual su propio Arancel. A partir del 1º de enero de 1995, pasaron a tener un Arancel único – el Arancel Externo Común, o AEC.

En la 1ª Parte, se observaron las dificultades presentes en la negociación del AEC durante el periodo de transición. Cabe ahora responder a la siguiente pregunta: ¿Por qué tener un Arancel Externo Común?

Tomemos la pregunta primero con una lógica económica. Los Aranceles nacionales vigentes en cada país del MERCOSUR hasta 1994 eran diferentes entre sí. El Arancel brasileño era un poco más alto que el Arancel argentino y mucho más alto que los Aranceles paraguayo y uruguayo. Si esta situación persistiera, combinada con el libre comercio intrazona, habría dos efectos:

a) Una gran diferencia en las condiciones de competencia: un productor brasileño que necesitara importar sus insumos y máquinas desde fuera de la región, pagaría aranceles más elevados que el productor argentino por los mismos insumos y máquinas. Esta diferencia se reflejaría en los precios, y el productor argentino estaría en mejores condiciones de competir en el mercado brasileño que el brasileño en el mercado argentino. La diferencia arancelaria podría tener repercusión directa en la atracción de inversiones externas: un inversionista de fuera del MERCOSUR preferiría invertir en la Argentina que invertir en el Brasil, ya que en la Argentina podría importar insumos y máquinas con aranceles más bajos, teniendo de cualquier manera libre acceso al mercado brasileño, en virtud del libre comercio intrazona. (Es claro que otros factores, fuera del arancel que inciden sobre los insumos, determinan las decisiones sobre la localización de las inversiones – pero los aranceles pueden dar una ventaja importante a un país sobre otro en lo que se refiere a atraer inversiones.)

b) Márgenes de preferencia muy bajos: si el productor brasileño tiene acceso al mercado uruguayo con arancel cero para su producto, pero al mismo tiempo el Uruguay puede importar este producto con un arancel del 2% desde un país fuera del MERCOSUR, el margen de preferencia del exportador brasileño es mucho más pequeño. Cuanto mayor sea el arancel cobrado para productos de terceros países, mayor será el margen de preferencia, y por lo tanto mayores las ventajas del productor de un país del MERCOSUR, en los mercados de los demás miembros, con relación a la competencia de productos de terceros países.

Así es que el Arancel Externo Común existe, ante todo, para: a) igualar las condiciones de competencia; b) garantizar márgenes de

preferencia para el productor regional con relación al productor de extrazona.

El libre comercio sin el Arancel Externo Común sería perjudicial sobre todo para el Brasil: sin el AEC los productores brasileños podrían perder espacio en su propio mercado para los productores de los demás países del MERCOSUR (que importarían insumos y máquinas a costos más bajos); muchos inversionistas externos preferirían instalarse en los otros países, y no en el Brasil; y los productos brasileños tendrían poca ventaja en el mercado de los demás países.

Pero el AEC existe también como un instrumento de estímulo a la competitividad. Aranceles muy elevados dan excesiva protección al productor local, y le quitan el incentivo para buscar un incremento de la competitividad, ya que el arancel le garantiza una diferencia entre su precio y el precio del producto importado.

La negociación del AEC fue una ocasión importantísima para el Brasil, que lo llevó a revisar su estructura arancelaria en el sentido de proporcionar mayores estímulos a la competitividad. Las alícuotas del AEC son, de un modo general, más bajas que las alícuotas del Arancel brasileño vigente anteriormente, y acercan la competencia externa al productor brasileño.

Se habla de las ventajas del AEC para el Brasil. ¿Y los otros países? Quedan en desventaja?

No. Es cierto que el AEC impide la utilización de aranceles bajos como medio de crear un diferencial de competitividad dentro del MERCOSUR, pero hay que considerar que este mecanismo arancelario de creación de competividad es perjudicial a medio y largo plazo, porque tiende a transformar el país que lo practica en una simple plataforma de exportaciones, donde únicamente se ensambla el producto final a partir de insumos, piezas y componentes importados, prácticamente sin agregado de valor.

Esta industrialización no tiene efectos para el resto de la economía: no difunde tecnología, no crea empleos para la mano de obra calificada, no estimula el mejoramiento de los sectores de servicios e infra-estructura. Al adoptar el AEC, los demás países del MERCOSUR, principalmente Paraguay y Uruguay, están renunciando concientemente a la posibilidad de adoptar un modelo de plataforma de exportaciones, a favor de un proceso de cambio económico, con resultados más lentos pero más sólidos.

Mediante este proceso, los países del MERCOSUR atraerán inversiones en los sectores donde pueden ser realmente competitivos –

agroindustrias, servicios, algunos ramos industriales – y no en el sector de "maquillaje", de bienes electrónicos (montaje simple sin agregado de valor). Es una opción difícil, porque involucra menos ganancia inmediata, pero demuestra el compromiso político profundo de estos países con el proyecto del MERCOSUR.

Independiente de esto, interesa a los demás países contar con márgenes de preferencia significativas en el mercado brasileño. Dentro de este objetivo, es provechoso para la Argentina, Paraguay y Uruguay que el AEC de los productos que exportan al Brasil, sea suficientemente elevado como para garantizarles una ventaja en el mercado brasileño, en comparación con los productores de terceros países.

En lo que se refiere al estímulo de la competitividad, la adopción por esos tres países de un AEC con alícuotas más elevadas que sus tarifas nacionales, con la consecuente pérdida de estímulos a la competitividad, se ve compensada por el hecho de que la principal competencia externa que reciben en sus mercados es exactamente la competencia brasileña – cuyos productos pasan a ingresar con arancel cero. Mientras para los sectores productivos brasileños el principal incentivo a la competitividad proviene de la adopción de aranceles más bajos que los del resto del mundo, en el caso de la Argentina, Paraguay y Uruguay el principal incentivo reside en que los productos brasileños pasan a entrar sin barreras en sus mercados.

El AEC encaja, al mismo tiempo, en una lógica política. Con la adopción del AEC, el grado de compromiso de los países miembros con el proceso de integración alcanza un grado mucho más alto del que tendría en una zona de libre comercio. Este nuevo nivel es alcanzado, no sólo por el hecho de que el AEC será común, sino sobre todo, porque sólo puede ser alterado de común acuerdo. La política arancelaria, a partir del 1° de enero, dejó de ser una cuestión individual para transformarse en un instrumento que pertenece a los cuatro, y sólo puede ser administrado por los cuatro en conjunto. El AEC representa, así, una transferencia de soberanía. Como tal, requiere coraje y confianza en el futuro del proyecto. Es fundamentalmente esta confianza que los Gobiernos señalaron a la opinión pública al adoptar el Arancel Externo Común. La lectura política del AEC es: el MERCOSUR es un proceso irreversible.

La ausencia de un Arancel Externo Común significaría el estancamiento del proceso integrador en la fase de Zona de Libre Comercio. Si en el MERCOSUR se hubiera renunciado a tener un AEC, al día

siguiente se estaría pensando en revisar el libre comercio intrazona, en limitarlo, exceptuar sectores, crear mecanismos de restricción para equilibrar los flujos de comercio, dar plazos muy largos para la convergencia de los sectores sensibles, condicionado todo por el equilibrio macroeconómico de los socios. Al poco tiempo se tendría una zona de comercio administrada, lo cual es peor que no tener nada. (Zona de comercio administrada, es una Zona de Libre Comercio con tantos reglamentos, cuotas, mecanismos especiales para ciertos sectores, criterios de equilibrio, que el comercio acaba volviéndose más difícil que si no hubiera ningún acuerdo comercial.) La opción política de negociar y adoptar un AEC nos libró de este laberinto. Al asumir el AEC, se dio por concluido el primer piso del edificio, y se pasó al segundo.

El Arancel Externo Común también eleva a otro nivel la relación entre el MERCOSUR y el resto del mundo. A partir de la entrada en vigencia del AEC, cualquier negociación comercial entre el MERCOSUR y otros países o grupos de países debe ser orientada por los cuatro Estados Partes en conjunto, porque cualquier concesión que uno de ellos ofrezca incidirá sobre el AEC, y por lo tanto afectará a los demás.

Digamos que el Brasil comenzara, hoy, a negociar un acuerdo de liberalización comercial con Australia, y decidiera reducir en 50%, los aranceles aplicados a los productos australianos. Esto significaría, que en el comercio con Australia, el Brasil estaría cobrando aranceles diferentes del AEC. Si al mismo tiempo Argentina negociara un acuerdo de liberalización previendo reducciones arancelarias con Africa del Sur, el Paraguay con el Japón, y el Uruguay con los Estados Unidos, se tendría la estructura arancelaria proporcionada por el AEC completamente desvirtuada, al cobrar cada país aranceles diferentes para cada uno de sus socios en el resto del mundo. Es absolutamente necesario que todas las negociaciones con países fuera del MERCOSUR que impliquen aranceles, sean hechas en conjunto.

No es necesario negociar en conjunto, pero es más conveniente. Los cuatro países del MERCOSUR, considerados como una unidad, tienen naturalmente un peso negociador más grande que el de cada uno en forma individual. Los otros países y sistemas de integración también prefieren negociar con grupos a negociar con países aislados, ya que, al negociar con un conjunto, las concesiones que reciben les abren las puertas de un mayor mercado.

El AEC constituye, todavía, un factor de respetabilidad del MERCOSUR, en el escenario internacional. No es lo ordinario que cuatro

países adopten un Arancel Externo Común. Al hacerlo dan prueba de la seriedad y solidez del proceso en el que están involucrados, demuestran madurez y eficiencia negociadora. Si son capaces de superar sus diferencias y definir un AEC, también serán capaces de negociar, en forma constructiva, acuerdos con países de otras regiones.

Así como el libre comercio intrazona, también el Arancel Externo Común tiene excepciones.

La idea original era que los países se adhirieran totalmente al AEC el 1° de enero de 1995. Pronto se demostró que ese ideal difícilmente podría ser alcanzado en la práctica, y se comenzó a trabajar con la hipótesis de mecanismos de excepciones temporales. Estos mecanismos fueron negociados junto con la estructura global del Arancel Externo Común, constituyendo un elemento facilitador de los trabajos relativos al AEC: era una cosa negociar el AEC con la obligación de tener alícuotas comunes en vigencia para todos los productos el 1° de enero de 1995, y otra cosa era saber que los productos más problemáticos tendrían un periodo adicional, hasta llegar a una alícuota común.

Se admitieron así, tres grupos de productos como excepciones al AEC:

a) Bienes de Capital: estos productos (máquinas y equipos de todo tipo) ocupan una posición vital en el conjunto de la economía, y una alteración brusca de sus aranceles tendría un impacto muy amplio. Se decidió que a los bienes de capital se les aplicaría un arancel del 14%, dando a los países un plazo hasta el año 2001 para alcanzar este grado, partiendo de los aranceles que tenían en 1994. En este periodo, el Brasil reduciría poco a poco sus aranceles para los bienes de capital – que se situaban en una escala del 20% – hasta llegar al 14%, mientras que los demás países irían progresivamente elevando los suyos, a partir de los niveles más bajos que aplicaban – 0% en la mayoría de los casos. El Paraguay y el Uruguay tendrán hasta el año 2006 para llegar a un arancel del 14%, definido para los bienes de capital.

b) Informática y Telecomunicaciones: los productos de estos sectores se encontraban en una situación semejante a la de los bienes de capital – gran importancia para toda la economía y gran distancia entre las alícuotas practicadas por los cuatro países (35% en el Brasil, 0% en los demás). De este modo, se definió un arancel del 16% para los principales ítems incluídos en estos sectores (computadoras, impresoras, centrales telefónicas). Esta tarifa se logrará sólo en el año 2006, después de la caída gradual de los aranceles brasileños y la subida gradual de los aranceles de los demás socios.

c) Listas de excepciones nacionales: fuera de los bienes de capital y de los productos del área de informática y telecomunicaciones, cuya situación en relación al AEC era problemática para todos los países, se previó la posibilidad de exceptuar productos cuya incorporación inmediata al AEC causaría problemas sólo a un país. Para hacerle frente a esta situación, se crearon las listas de excepciones nacionales. Se le proporcionó a cada país, el derecho de presentar una lista de excepciones con 300 productos (399 en el caso del Paraguay), que no serían incorporados al AEC inmediatamente, sino en el año 2001, después de un periodo de convergencia. El Brasil inscribió, por ejemplo, la leche en polvo en su lista de excepciones: lo cual significa que el arancel del 35% vigente desde 1994 para la leche en polvo, será gradualmente reducido hasta llegar al 16% – alícuota acordada para este producto – en el año 2001. Los otros países que no inscribieron la leche en polvo en sus listas de excepciones, están aplicando desde el 1° de enero la alícuota del 16% para la leche. (El Paraguay, además de otros 99 ítems en su lista de excepciones, tendrá derecho a cinco años más de convergencia, pudiendo aplicar aranceles de excepción hasta el ao 2006).

Se nota que todos los grupos en excepción, tienen en común el hecho de que sus cronogramas de convergencia al AEC ya están definidos. Ningún país puede, unilateralmente, decidir incluir nuevas excepciones, o aumentar el plazo para las convergencias de los ítems ya exceptuados. Se puede decir que el AEC, de cierta forma, ya rige para la totalidad de los productos, una vez que las alícuotas de los productos de excepción sólo pueden ser alteradas de común acuerdo.

Las excepciones fueron pensadas para suavizar el aterrizaje de cada país en el Arancel Externo Común, sin comprometer los objetivos y los principios centrales del proceso de integración. Una postura radical que no admitiera ningún tipo de excepción habría eternizado las negociaciones del AEC. Sin las excepciones no habría AEC, y sin él no habría MERCOSUR. Así como en el caso del Régimen de Adecuación, es necesario comprender las excepciones al AEC en su contexto. Si tenemos en cuenta las diferencias existentes entre las estructuras arancelarias nacionales vigentes hasta 1994, nos sorprenderíamos al ver que se hubiera conseguido establecer un AEC con tan pocas excepciones, y todas ellas temporales.

El sector automotriz constituye un caso aparte en el contexto del Arancel Externo Común. Se definió que cada país podría mantener, hasta 1999, su propia política para este sector. Tanto la política argentina,

vigente hace algunos años, como el régimen automotriz brasileño, aprobado en el primer semestre de 1995, preven esquemas especiales para la importación, con limitaciones cuantitativas en el caso de los vehículos terminados, y posibilidad de isención arancelaria en el caso de las partes y repuestos. Significa que, en la práctica, las condiciones de importación, de los ítems del sector automotriz, son diferentes en cada país, y no están, por tanto, cubiertas por el Arancel Externo Común. A partir de 1999 los cuatro países deberán aplicar un régimen común para el sector automotriz.

Aún con las restricciones y esquemas diferenciados, el comercio de bienes del sector automotriz ha crecido de forma considerable en el MERCOSUR. Al mismo tiempo, el hecho de que gran parte del comercio intra-MERCOSUR se concentra en este sector exige una doble atención hacia la cuestión de las políticas automovilísticas nacionales, y una actuación concatenada de los gobiernos. En este sentido Brasil y Argentina, en los meses de junio y de julio de 1995, desarrollaron conversaciones sobre las medidas que acababan de ser adoptadas por el Brasil para el sector. En este proceso, quedó totalmente aclarado que las medidas brasileñas, contrariamente a lo anunciado, no creaban restricciones a los automóviles provenientes de la Argentina.

Las pautas básicas del futuro régimen automotriz común fueron aprobadas en diciembre de 1994, y consisten básicamente en: Arancel Externo Común para el comercio extrazona; libre comercio intrazona; y ausencia de incentivos nacionales que puedan torcer las condiciones de la competencia. Los países del MERCOSUR ya se están esforzando para iniciar la definición del régimen común a partir de estos lineamientos. Se mantienen igualmente las conversaciones para coordinar la aplicación de sus políticas nacionales mientras no se concluya el régimen común.

### El régimen de origen

En principio, el libre comercio intrazona presupone isención de aranceles para importar productos originales de los países que hacen parte de la zona, sin considerar los productos de terceros países, que están siendo simplemente reexportados. En el MERCOSUR, por ejemplo, si el Brasil importa una camiseta desde el Uruguay tiene arancel cero. Pero una camiseta originaria de Indonesia que ingrese en el Uruguay y sea reexportada al Brasil, debe pagar arancel. ¿Cómo determinar si un producto es originario de la región? Por medio de un Régimen de Origen.

El Régimen de Origen del Mercosur tiene la siguiente regla básica: es considerado originario de la región, y por lo tanto tiene derecho a arancel cero, cualquier producto que tenga por lo menos el 60% de valor agregado regional. Tomemos el ejemplo de una llanta producida en el Uruguay a partir del caucho importado de Malasia; digamos que en el valor final de la llanta, el caucho represente el 30%, y el costo del proceso de fabricación el 70%. Este producto puede ser importado por el Brasil pagando un arancel cero. Pero si una licuadora es fabricada en el Uruguay utilizando piezas importadas de Hong Kong que, sumadas, representen el 50% del valor final, este producto no es considerado de origen regional, y pagará un arancel normal, como si estuviera siendo importado directamente de Hong Kong, aunque haya sido ensamblado en el Uruguay.

Algunos otros criterios para determinar el origen regional pueden ser aplicados en otros casos, aunque todos siguen el mismo principio: el producto fabricado a partir de insumos importados de extrazona, para circular en el MERCOSUR con arancel cero, debe haber sufrido, dentro de la región, algún tipo de proceso de transformación sustancial, mediante el cual se agregue valor a los insumos importados de terceros países.

¿Es necesario aplicar los criterios del Régimen de Origen a todos los productos que circulan en el MERCOSUR? No.

En un sistema de integración del tipo Zona de Libre Comercio, el Régimen de Origen es realmente necesario para todos los productos, lo que no sucede en la Unión Aduanera, donde rige un Arancel Externo Común. La existencia de un AEC significa que un producto importado de extrazona paga el mismo arancel al entrar en cualquiera de los países que componen la Unión Aduanera. Si este producto, después de ingresar a uno de los países paga el AEC y es reexportado a otro país miembro, no paga AEC otra vez.

En la Unión Aduanera, todo producto que entra en uno de los países miembros proveniente de otro país también miembro, se encuentra en una de las siguientes categorias: o fue fabricado por la propia región, y por lo tanto está exento de arancel; o fue importado de extrazona, y en este caso ya pagó el AEC.

Veamos el caso de la camiseta. Una camiseta entra en el Uruguay proveniente de la Argentina. Hay dos posibilidades: 1) esta camiseta fue fabricada en la Argentina o en otro país del MERCOSUR, y por lo tanto puede ingresar al Uruguay con arancel cero; 2) fue fabricada fuera de la zona, por ejemplo Indonesia, y al entrar en la Argentina, pagó el AEC,

aplicándosele el mismo arancel que incidiría sobre ella si hubiera venido directamente de Indonesia para el Uruguay. En este segundo caso, no hay por qué hacer distinción entre la camiseta argentina y la camiseta indonesia exportada al Uruguay vía Argentina – siempre se presupone que sobre la camiseta fue cobrado el AEC en el momento en que primero ingresó en el Mercosur.

El control de origen sólo será necesario cuando el producto en cuestión figure en alguna de las listas de excepciones al AEC. Supongamos que Argentina tenga inscrita la camiseta en su lista de excepciones, y que el arancel vigente en aquel país para la camiseta fuera hoy, del 2%, mientras el Uruguay aplica un AEC del 20%. Un operador instalado en la Argentina podría pretender importar la camiseta de Indonesia, pagando apenas un arancel del 2%, y la reexportaría al Uruguay, pagando 0%, burlando de esta forma el arancel más alto vigente en el Uruguay. Para evitar este tipo de operación – conocida como triangulación – continuará aplicándose el Régimen de Origen a los productos exceptuados del AEC. Estos bienes sólo se beneficiarán del arancel cero intrazona al comprobar el origen regional – 60% del valor agregado en la región, y otros requisitos específicos cuando sea necesario. Cuando el AEC esté vigente para todos los productos, desaparecerá la necesidad de contar con un Régimen de Origen. Cualquier producto importado desde fuera del MERCOSUR pagará AEC al ingresar a uno de los Países Partes, y podrá ser libremente reexportado a los otros tres.

"¿Pero cada país va a confiar en que los demás están cobrando correctamente el AEC?" Sí. Se trata al final de un sistema de confianza recíproco. Si no existiera confianza de unos en los otros, no se hubiera entrado en este proceso. Todo el MERCOSUR se basa en la permanente construcción y reafirmación de la confianza mutua. La buena fe figura entre los presupuestos básicos de la relación internacional. No se puede pensar que los países que se asocian y que asumen compromisos lo hacen únicamente para burlarlos. No se puede pretender merecer la confianza de los socios al mismo tiempo en que se desconfía de ellos. Solamente la confianza recíproca permitirá la maduración del proceso. Si no se tiene confianza, se comenzará a crear una maraña de normas, controles y salvaguardias para que cada uno se defienda de sus propios vecinos, y todo el proyecto se verá obstaculizado. Hay que procurar entender los problemas y particularidades del socio, comprender de que forma los problemas de cada uno afectan los demás, y articular todas estas dificultades de manera compatible con el sistema de integración en su conjunto.

II

# La estructura institucional

Es importante analizar el cuadro institucional del MERCOSUR, los órganos en cuyo ámbito fueron negociados los instrumentos de política comercial común y aquellos que estarán encargados de administrar estos instrumentos y definir nuevos avances.

El Tratado de Asunción definió las instituciones a las cuales incumbía conducir el proceso de integración durante el periodo de transición, y determinó que, en el segundo semestre de 1994, los Países Partes realizarían una conferencia diplomática que delinearía la estructura institucional definitiva del MERCOSUR, para funcionar a partir de 1995.

La estructura institucional del MERCOSUR para el periodo de transición fue constituida por los siguientes órganos:

- Consejo del Mercado Común, organo político máximo, formado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía o Hacienda; responsable de la conducción política del proceso de integración;
- el Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo, compuesto por representantes de los Ministerios implicados más directamente en los temas de integración y de los Bancos Centrales, en cuyo ámbito se discutían los principales temas del proceso de integración;
- los Subgrupos de Trabajo, organos vinculados al Grupo Mercado Común, encargados de examinar a nivel técnico los temas pertenecientes a la esfera del GMC;
- las Reuniones de los Ministros y las Reuniones Especializadas, que asumieron la función de desarrollar iniciativas integracionistas fuera de la esfera económico-comercial (tales como justicia, educación, cultura, ciencia y tecnología, medio ambiente y turismo).

Todos estos órganos presentaban dos características básicas: 1) eran instituciones gubernamentales, y no supranacionales; 2) tomaban sus decisiones por consenso de los Países Partes.

La diferencia entre las instituciones gubernamentales y supranacionales es esencial para comprender la dimensión jurídica de los procesos de integración. Organos intergubernamentales son aquellos formados por los representantes de los gobiernos – funcionarios que ejercen una función en el cuadro administrativo interno de cada país y que son encargados también, de participar en las negociaciones; la decisión de un órgano intergubernamental es simplemente una decisión conjunta de los gobiernos en él representados. Ya los órganos supranacionales son formados por un cuadro propio de funcionarios, desvinculados de los gobiernos de los países miembros, y sus decisiones son autónomas con relación a estos gobiernos. En la Unión Europea conviven instituciones intergubernamentales (el Consejo, formado por representantes de los gobiernos) y supranacionales (la Comisión, independiente de los gobiernos de los Países Partes). De una manera general las decisiones finales son siempre tomadas por el Consejo, pero la Comisión detenta la capacidad casi exclusiva de proponer nuevas medidas – sea de carácter técnico o político – lo que en la práctica resulta en atribuirle un espacio de poder muy amplio. Se puede decir que la capacidad decisoria de los gobiernos y la capacidad propositiva de la Comisión se equilibran. En torno a esa relación Comisión-Consejo – que traduce la relación entre el proyecto común y los intereses nacionales – se articula todo el funcionamiento de la Unión Europea, que no es ni enteramente supranacional ni enteramente intergubernamental. El Parlamento Europeo puede ser visto como un tercer elemento que complementa la relación Comisión-Consejo, destinado a representar el interés de los ciudadanos, lo que, sin embargo, ocurre todavía de manera imperfecta.

El Tratado de Asunción optó por un esquema diferente: todas las decisiones tomadas en todos los niveles son de responsabilidad de los cuatro gobiernos. Cualquier acto oriundo de los órganos del MERCOSUR que afecte la vida de un ciudadano brasileño, es decidido por el gobierno brasileño, en conjunto con los gobiernos de los otros tres países.

En el MERCOSUR, las decisiones son todas fruto de consenso. Ninguna resolución puede ser adoptada sin el acuerdo de los cuatro gobiernos. Este sistema también contrasta con el de la Unión Europea. Allí, el Consejo toma la mayoría de sus decisiones por votación, correspondiendo a cada país un determinado número de votos, (no exactamente proporcional a su peso económico y poblacional ): Alemania, por ejemplo, tiene diez votos en el Consejo, mientras que

Luxemburgo tiene dos – lo que significa que el voto del representante alemán vale por diez, y el del Luxemburgués por dos (aunque la economía y la población alemanas sean cerca de doscientas veces más grandes que las de Luxemburgo).

En el Brasil el Tratado de Asunción fue criticado por haber optado por el sistema de decisiones en consenso. Se alegaba que este modelo implicaba sujeción del Brasil a la voluntad de los tres países económica y demográficamente más pequeños. Se defendía el sistema del voto ponderado, inspirado en el modelo europeo, como esquema más apropiado para reflejar el peso relativo de los países. Con el tiempo se fue demostrando, que el mecanismo de consenso es mucho más favorable al desarrollo del MERCOSUR.

Primeramente con el consenso , todos se sienten más seguros: cada país sabe que nada podrá ser resuelto a la fuerza. Segundo, cuando se llega a una decisión por consenso, todos están comprometidos con ella. El consenso proporciona mayor solidez al proceso. "Pero un país puede bloquear cualquier avance: basta cruzar los brazos y decir que no". En teoría, esto es verdad. En la práctica, el consenso genera el esfuerzo conjunto de los cuatro para encontrar soluciones que permitan superar los impases, atendiendo a los intereses de todos. El consenso exige creatividad negociadora.

El sistema del voto ponderado, crearía, a cada decisión, mayorías victoriosas y minorías vencidas, resentimientos y acusaciones. Un país que viera sus intereses constantemente pisados por la mayoría, sentiría cada vez menos afinidad con el proceso y se alejaría.

El sistema del consenso funciona, en el MERCOSUR, como una fuerza que agrega. Es un sistema que lleva a la permanente búsqueda del equilibrio entre las particularidades individuales y el proyecto colectivo: cada país se ve obligado a saber hasta qué punto puede ceder en sus intereses, para permitir la formación del consenso y a partir de qué punto no puede ceder, pero debe impedir alguna decisión que no le favorezca. La búsqueda del consenso constituye, un ejercicio mucho más rico que la pura y simple votación. La necesidad de articulación entre las dimensiones interna y externa, entre el presente y el futuro, de racionalizar las propias propuestas para convencer a los demás, de perfeccionar permanentemente las propias posiciones y auto-cuestionarse, proviene de la búsqueda del consenso. El consenso produce tensión, que se traduce en energia.

## La estructura institucional definitiva

De este modo, las instituciones intergubernamentales, decidiendo por consenso, condujeron el MERCOSUR a lo largo del periodo de transición. La eficacia de este sistema fue reconocida en el segundo semestre de 1994, cuando se negoció el protocolo que establece las instituciones definitivas del MERCOSUR: firmado por los cuatro Presidentes el 17 de diciembre de 1994. El Protocolo de Ouro Preto diseñó la siguiente estructura institucional:

- Consejo del Mercado Común: mantenido con la misma composición (Ministros de Relaciones Exteriores de Economía o de Hacienda) y las mismas atribuciones que le concernieron durante el periodo de transición; se reúne dos veces por año, y es el órgano que traza las grandes líneas del proceso de integración y que garantiza el impulso político para su profundización. Los Presidentes no hacen formalmente parte del Consejo aunque el Protocolo determine que deben estar presentes por lo menos en una de las dos reuniones anuales de este órgano. Los Presidentes, son evidentemente, la instancia máxima del proceso, pero una instancia informal, cuyas deliberaciones son oficializadas como Decisiones del Consejo. Este sistema se destina a preservar a los Presidentes del desgaste que resultaría de su participación directa en las negociaciones, garantizando al mismo tiempo su capacidad de orientar el proceso.
- Grupo Mercado Común: mantuvo también las mismas características, y permanece como el principal órgano de implementación de los objetivos del MERCOSUR y la supervisión de su funcionamiento; el GMC examina todas las cuestiones con más detalle que el Consejo, pero cuenta con alta representatividad política, que lo habilita para solucionar situaciones de gran complejidad.
- Comisión de Comercio: en funcionamiento desde octubre de 1994, fue confirmada en la nueva estructura como el principal órgano técnico encargado de administrar los instrumentos de política comercial común (verificar su correcta aplicación, proponer ajustes, examinar pleitos nacionales relacionados a casos comerciales específicos). La Comisión es asesorada por diez Comités Técnicos, dedicados a áreas temáticas determinadas, como asuntos aduaneros, defensa del consumidor, defensa de competencia, sector automovilístico y sector textil.

- Comisión Parlamentaria Conjunta: compuesta por 16 parlamentarios de cada país, tiene la función de intentar acelerar los procedimientos legislativos necesarios para la entrada en vigencia, en cada país, de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, y auxiliar al proceso de armonización de legislaciones, de acuerdo con las necesidades del avance del proceso de integración, pudiendo igualmente dar recomendaciones al Grupo Mercado Común. La Comisión Parlamentaria no constituye un Parlamento común.
- Foro Consultivo Económico y Social: congrega representantes del sector empresarial, sindicatos y entidades de la sociedad civil para la discusión de temas vinculados al MERCOSUR y formulación de propuestas específicas. Su funcionamiento tiende a volverse más dinámico a lo largo de los años. Su composición y mecanismos de funcionamiento todavía no están definidos.

**Los órganos temáticos y sus avances**

Además del Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio, Comisión Parlamentar, Conjunto y Foro Consultivo Económico y Social, que lidian con el proceso de integración como un todo, cuenta el MERCOSUR con diversos órganos, que se podrían llamar de temáticos. Estos órganos temáticos se dividen así:

- Reuniones de Ministros: constituyen foro para la coordinación de políticas en áreas específicas entre los Ministros de los cuatro países y para la tomada de iniciativas que buscan el desarrollo de la integración en sus respectivas esferas; se relacionan directamente con el Consejo del Mercado Común. Diversas Reuniones de Ministros existían en el periodo de transición, y fueron mantenidas en la nueva estructura institucional: son las Reuniones de los Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, de Educación, de Justicia, del Trabajo y de Agricultura. En 1995, fueron creadas las Reuniones de los Ministros de Cultura y de Salud.
- Subgrupos de trabajo: son los principales órganos de asesoría técnica del Grupo Mercado Común, encargados de formular propuestas para la integración en sus áreas de actuación, de acuerdo con la orientación general recibida del GMC. Los Subgrupos de Trabajo tuvieron un papel esencial durante el periodo de transición, y continuarán funcionando en la nueva estructura institucional. Los Subgrupos de Trabajo son diez, y cubren las siguientes áreas:

Comunicaciones, Minería, Reglamentos Técnicos, Asuntos Financieros, Transporte e Infraestructura, Medio Ambiente, Industria, Agricultura, Energía y Asuntos Laborales.

- Reuniones Especializadas: también vinculadas al GMC, las Reuniones funcionan de forma semejante a los Subgrupos de Trabajo pero con más flexibilidad para el desarrollo de sus actividades. El MERCOSUR cuenta con Reuniones Especializadas de Turismo y de Ciencia y Tecnologia.
- Grupos *ad hoc*: asesoran el GMC en cuestiones sectoriales específicas o en aspectos de la relación externa del MERCOSUR; la estructura del MERCOSUR cuenta con los Grupos *ad hoc* de Servicios, Aspectos Institucionales, Sector Azucarero, y Relacionamiento Externo (este último destinado a decidir las posiciones conjuntas para los contactos del MERCOSUR con los otros países o grupos de países).
- Comité de Cooperación Técnica: acompaña la implementación de las iniciativas de cooperación técnica entre el MERCOSUR y la Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo y otras entidades que financian estudios y eventos sobre el MERCOSUR.

El cuadro de los órganos temáticos da una idea de la enorme variedad de asuntos presentes en las negociaciones del MERCOSUR. De hecho, el MERCOSUR va mucho más allá del aspecto comercial. Prácticamente todas las áreas cubiertas por las administraciones públicas nacionales son también tratadas por algún órgano del MERCOSUR. Esta amplitud de perspectivas es una de las características esenciales del MERCOSUR, que lo vuelven uno de los sistemas de integración más profundos en todo el mundo, comparable sólo, a la Unión Europea.

Durante el periodo de transición, los órganos temáticos fueron responsables por la realización de un conjunto muy importante de iniciativas de integración, entre las cuales cabe destacar:

- Administración aduanera: fueron armonizadas las legislaciones aduaneras de los cuatro Estados, se determinaron acciones concretas para facilitar los trámites aduaneros en la frontera.
- Reglamentos técnicos: fueron aprobados reglamentos técnicos armonizados para decenas de sectores, facilitando la circulación de productos que atiendan a patrones técnicos de nivel internacional.
- Asuntos financieros: se adoptaron medidas de armonización de los criterios de supervisión de las instituciones financieras por

los Bancos Centrales lo que proporciona una mayor seguridad al creciente flujo de capitales entre los Países Partes.

- Transportes: se concluyeron importantes acuerdos que, por medio de la adopción de legislaciones más avanzadas, permiten agilizar el sistema de transportes de la región.
- Educación: Se aprobaron criterios de equivalencia de diplomas de primaria, de secundaria y de títulos universitarios, haciendo mucho más fácil la transferencia de alumnos entre los diferentes países y la circulación de profesionales.
- Asuntos laborales: Fueron realizados grandes esfuerzos para la aproximación de criterios relativos a los sistemas laborales nacionales, con la participación directa de representantes de los gobiernos, sindicatos y asociaciones patronales. Están siendo sentadas las bases para importantes acuerdos sobre derechos del trabajo, seguridad social, costos laborales, que constituirán avances fundamentales en un área de las más complejas del MERCOSUR, como dicho sea de paso son todas las iniciativas integración.

**Personalidad jurídica y solución de controversias**

El Protocolo de Ouro Preto también le dio al MERCOSUR personalidad jurídica internacional. Esta disposición habilita al Consejo para firmar acuerdos con otros países o grupos de países en nombre del MERCOSUR. Antes, un acuerdo con otros países debía ser firmado por los cuatro gobiernos. Se admite que el Consejo puede representar los gobiernos nacionales en la relación externa del MERCOSUR. No se trata aquí de elementos de supranacionalidad, ya que el Consejo al deliberar sobre la relación externa, continúa funcionando como un órgano intergubernamental decidiendo por consenso. El Consejo, por lo tanto, no sustituye los gobiernos nacionales en la conducción política externa de cada país, simplemente es reconocido como un órgano habilitado para asumir compromisos internacionales en nombre de los gobiernos.

Por otro lado, el sistema de solución de controversias en el MERCOSUR, adoptado en 1991, fue confirmado, con pequeños arreglos, por el Protocolo de Ouro Preto. El sistema de solución de controversias permite examinar y solucionar eventuales casos de incumplimiento de las normas del MERCOSUR. Estos casos pueden ser planteados por un gobierno contra otro gobierno, o por un agente privado, que accionará a

su gobierno, el cual a su vez llevará el caso al gobierno del país objeto de la reclamación – si considera la demanda justificada.

El proceso de solución de controversias se desdobla en los siguientes niveles: 1) examen técnico de la cuestión; 2) negociación directa entre los países involucrados; 3) examen por el Grupo Mercado Común, que – siempre por consenso – puede formular recomendaciones para solucionar la cuestión; 4) sometimiento del caso a un Tribunal *ad hoc*. (Cada nivel, sólo es accionado, naturalmente, si el nivel anterior no resolvió lo que estaba pendiente). El Tribunal *ad hoc* es una corte de justicia formada por juristas de los Estados Partes o de fuera de la región, convocado únicamente para apreciar la situación que motivó la disputa (*ad hoc* significa "para esto" o "para este caso"). No existe en el MERCOSUR una corte de justicia permanente.

## Las instituciones del MERCOSUR y de la Unión Europea: una comparación

Comparando las instituciones del MERCOSUR y las de la Unión Europea, se pueden notar dos diferencias básicas:

- el MERCOSUR no posee un Parlamento comunitario, ni ninguna corte de justicia permanente, al contrario de la Unión Europea, en la cual el Parlamento Europeo y la Corte de Justicia desempeñan un papel de gran relevancia. (El Parlamento Europeo tiene la responsabilidad de representar a los ciudadanos de la UE junto a las instituciones comunitarias, especialmente en la Comisión, mientras que la Corte de Justicia está encargada de interpretar y hacer cumplir toda la legislación comunitaria);
- en la estructura ejecutiva de la Unión Europea conviven instituciones intergubernamentales (Consejo de ministros) y supranacionales (la Comisión Europea, independiente de los países miembros). Generalmente las decisiones finales son siempre tomadas por el Consejo a partir de las propuestas de la Comisión. Esta última tiene la capacidad casi exclusiva de proponer nuevas medidas – sean de carácter técnico, sean de naturaleza política – obtiene de este modo un espacio de poder muy amplio. Se puede decir que la capacidad de decisión de los gobiernos, representados en el Consejo, y la capacidad de propuestas de la Comisión se equilibran. Alrededor de esta relación Comisión-Consejo (que traduce la relación entre el proyecto común y los intereses

nacionales), se articula todo el funcionamiento de la unión Europea, que no es ni totalmente supranacional ni totalmente intergubernamental. Ya en el MERCOSUR, los órganos responsables por la conducción del proceso (Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio), son todos intergubernamentales, y se distinguen no sólo por su naturaleza, sino por la jerarquía de sus miembros (Ministros en el caso del Consejo y funcionarios a ellos subordinados, en el caso del Grupo del Mercado Común y de la Comisión de Comercio.

Tales diferencias llevan a los siguientes cuestionamientos:

1) ¿Por qué el MERCOSUR no tiene un Parlamento ?

Porque sus órganos decisorios no tienen características supranacionales. Todas las decisiones tomadas en el ámbito del MERCOSUR son tomadas por los gobiernos nacionales, que están sujetos al control de sus respectivos Parlamentos nacionales. No hay necesidad de un Parlamento comunitario porque no hay ejecutivo comunitario. Ya la Comisión de las Comunidades Europeas no es responsable frente a los Parlamentos nacionales de los países miembros. Si no hubiera Parlamento Europeo, la Comisión no estaría sujeta a ningún control externo.

2) ¿Por qué el MERCOSUR no tiene Tribunal de Justicia?

Este hecho se deriva de la naturaleza intergubernamental de los órganos que toman las decisiones. Todas las normas elaboradas por estos órganos, deben ser transformadas en normas nacionales en cada país para poder ser válidas. Una decisión del Consejo de Mercado Común, por ejemplo, para ser aplicable en el Brasil, necesita ser transformada en una Ley o Decreto y, como tal, publicada en el Diário Oficial. Las normas del MERCOSUR, son incorporadas al orden jurídico de cada país, y su aplicación puede ser objeto de acciones junto a los órganos de cada Poder Judicial nacional. Cuando un ciudadano o una empresa se sienten afectados por una norma del MERCOSUR, o por la implementación inadecuada de esta norma por parte de su gobierno, puede recurrir al Poder Judicial de su propio país. Cuando el mismo ciudadano o empresa, o el propio gobierno, se sienta afectado, por la conducta del gobierno de otro país, recurre al sistema de solución de controversias ya visto.

Los casos de reclamación judicial, por personas privadas, sobre la implementación de las normas del MERCOSUR por el propio gobierno son raros. Los casos en que un gobierno, a través del sistema de solución

de controversias, reclama sobre la conducta de otro gobierno en la implementación de las normas, son rarísimos. (Durante el periodo de transición, sólo una vez fue accionado el procedimiento de solución de controversias, habiéndose solucionado la cuestión en la etapa del diálogo en el Grupo Mercado Común). No hay por qué mantener un tribunal permanente para juzgar un caso cada cinco o diez años. El establecimiento de Tribunales *ad hoc* cuando es necesario, es mucho más práctico.

Para los casos que involucren apenas a personas privadas de distintos países, el MERCOSUR cuenta con un acuerdo sobre las esferas jurisdiccionales, que establece criterios para determinar cuál corte de justicia es competente para juzgar la situación en cuestión (por ejemplo, si la controversia se da en torno del no cumplimiento de un contrato, el tribunal será el del país donde fue registrado el contrato).

En resumen: en las cuestiones de ámbito interno, se recurre al Poder Judicial nacional. Para aquellas que involucren más de un gobierno, se recurre al procedimiento de solución de controversias. En el caso de situaciones que queden pendientes entre personas privadas de más de un país, se aplica lo dispuesto en el acuerdo sobre las competencias jurisdiccionales.

3) ¿Por qué el MERCOSUR no tiene instituciones supranacionales?

La primera explicación que surge – y que de un modo general es correcta – dice que la supranacionalidad, en el momento actual del proceso de integración, sería prematura, porque exigiría una renuncia de la soberanía que los países no están dispuestos a emprender. Presupone además la existencia de funcionarios con una mentalidad comunitaria más fuerte que sus simpatías nacionales. Un otro elemento puede ser mencionado para complementar esta explicación. En la Unión Europea, la convivencia del Consejo y de la Comisión, cada cual con esferas de actuación bien diferenciadas, refleja en gran medida la tradición parlamentaria de los países europeos. Se puede ver la Comisión como una especie de Gabinete comunitario, cabiendo al Presidente de la Comisión el papel de Jefe de Gobierno, mientras que el Consejo aparece como una Jefatura de Estado colegiada. En los países del MERCOSUR, de cultura presidencialista, no se tiene costumbre de separar las funciones del Estado y las funciones del Gobierno. La supranacionalidad, aún en la Unión Europea, sólo se ejerce en la esfera del gobierno, mientras que en la esfera del Estado se mantiene un sistema intergubernamental. En el MERCOSUR, introducir un sistema supranacional en la esfera del

Gobierno, exigiría antes, separarla de la esfera del Estado, operación difícil en el ambiente político presidencialista. En lo que se refiere a introducir la supranacionalidad en el proceso de integración sin separar las dos esferas, se trata de una alternativa que implicaría una total unión política, que se aleja de la intención del proyecto del MERCOSUR. Simplificando: supranacionalidad, sólo separando Estado y Gobierno. Separar Estado y Gobierno, sólo en la cultura parlamentarista.

Hoy no existe, perspectiva de instituciones supranacionales en el MERCOSUR. El Protocolo de Ouro Preto deja claro que los cuatro países consideran que las instituciones intergubernamentales son las más indicadas para consolidar y desarrollar el proceso de integración, como ya ocurrió en el breve e intenso periodo transcurrido desde la firma del Tratado de Asunción.

# I
# Regionalización y globalización

Una evaluación del cuadro económico internacional es esencial para la comprensión más amplia del origen y de las perspectivas del MERCOSUR.

Como ya observamos, el MERCOSUR tiene sus antecedentes en el proceso de aproximación comercial brasileño-argentino, en iniciativas como el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) con el Uruguay y en el Tratado de Itaipú con el Paraguay. De la misma forma, motivaciones de orden política – como el fin de los regímenes militares en la región y el advenimiento de la democracia – fueron esenciales para el lanzamiento del MERCOSUR.

¿Qué circunstancias internacionales más amplias, que trascienden a nuestra región, serían relevantes para la comprensión del MERCOSUR?

Primero es necesario entender el MERCOSUR en el contexto de la conjunción de impulsos simultáneos en el sentido de la regionalización y de la globalización.

No se debe pensar en la regionalización y en la globalización como dos doctrinas que se oponen: como si hubiera países globalistas y países regionalistas. Se trata de fenómenos, no de doctrinas, y en la verdad ambas se complementan, en lugar de contraponerse.

La globalización se da, cuando, por ejemplo, una empresa americana productora de neveras, que antes fabricaba todas las partes y piezas de su producto, deja de producir los compresores, y los importa de una empresa de Taiwan; deja de producir la lámpara interna, y la importa de Colombia; deja de producir las verjas, y las importa de Tailandia; y deja de hacer su propio *design*, pasando a importarlo de Italia. O cuando el disco de un cantante venezolano es grabado en el Canadá, reproducido en serie en Hong Kong, empacado en cajas fabricadas en Nueva Zelanda y puesto a la venta en el mercado europeo.

La globalización se da también cuando un banco que tiene su sede en Londres capta recursos en Moscú, Santiago y Sidney administrando

operaciones de inversión en Miami, San Paulo, Johannesburgo y Shanghai.

La globalización se da en la medida en que el flujo del comercio mundial crece más aceleradamente que las economías, de tal modo que la importación y exportación representan una parte cada día más significativa del PIB de cada país. Los países dependen hoy de los mercados externos con mucha más intensidad que dos décadas atrás.

La globalización es por lo tanto un fenómeno del proceso productivo, del movimiento de capitales y del flujo del comercio. Todas estas dimensiones del fenómeno se superponen y se refuerzan mutuamente. (Otros aspectos de la globalización, aún fuera de la esfera estrictamente económica, podrían también ser citados, como la interpenetración y unificación de los valores culturales y la homogenización de los sistemas políticos). El resultado de todos estos elementos es una creciente interdependencia de todas las economías del mundo – y todos los países, desde Laos hasta las Islas Feroe, están dentro de este proceso.

Paralelamente, constatamos el fenómeno del regionalismo. La manifestación más concreta de este fenómeno es, sin duda, la Unión Europea, que desde sus orígenes inspiró iniciativas semejantes en otras regiones, como pasó con la ALALC. Sin embargo, fue en la segunda mitad de la década de 80 y comienzos de los años 90 que los sistemas regionales de integración cobraron impulso. En esta época, mientras que la Unión Europea conocía avances decisivos (conformación de un mercado único, decisión de adoptar una moneda común), surgían o se fortalecían diversos esquemas de integración como el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ampliándose más tarde para formar el NAFTA), o el Grupo Andino (Colombia, Venezuela, Ecuador, Peru y Bolivia), el Consejo de Desarrollo del Africa Meridional, La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (conocido por la sigla en inglés ASEAN), y, naturalmente el MERCOSUR. La gran mayoría de las economías desarrolladas y de las economías emergentes de todo el mundo hacen hoy parte de algún sistema, más o menos amplio de integración.

¿ Cómo se explica este fenómeno ?¿ Simplemente por el súbito deseo de imitar a la Unión Europea ? Seguramente que no – aunque el ejemplo del éxito de la Unión Europea, al proporcionar más prosperidad y mejores perspectivas de crecimiento para los países miembros haya seguramente influenciado en la tendencia mundial de regionalización. Pero la principal razón consiste en el hecho de que, en un mundo más globalizado, y por

lo tanto más competitivo, cada cual tiene que buscar los medios de aumentar su propia competitividad y dinamizar su economía: y la formación de grupos regionales se reveló como un extraordinario instrumento para lograr estos objetivos.

La regionalización es una globalización en miniatura. Cada proceso de integración regional reproduce, en un espacio más restringido, pero, con mucha más vehemencia, las principales características de la globalización: multinacionalización del proceso productivo, diversificación y aceleración de los flujos de capital, interpenetración de las economías, convergencia de valores y patrones culturales.

Un país que se compromete con un proceso de integración, se vuelve más apto para participar del proceso de globalización. Gana experiencia en el trato económico internacional, recibe estímulos para buscar más competitividad, amplía la posibilidad de mercados consumidores y proveedores. Quien regionaliza, globaliza mejor.

De todos modos hay una diferencia importante entre regionalización y globalización: los procesos de integración regional están sujetos a un seguimiento político del cual carece todavía, el proceso de globalización.

Es cierto que los siete países más desarrollados del mundo se reúnen periodicamente para coordinar sus políticas económicas, y también es verdad que la Organización Mundial de Comercio constituye foro inestimable para la discusión multilateral de temas importantísimos en la agenda de la globalización.

Es evidente, sin embargo, que los gobiernos no conducen el proceso de globalización como conducen los procesos de regionalización, teniendo frente a los fenómenos globalizadores una actitud marcadamente reactiva, con una capacidad de control muy limitada sobre los rumbos del proceso.

Aunque la dinamización económica generada por los procesos integradores regionales sea espontánea, liberalizante, y, en ese sentido, muy saludable, hay que notar que éstos se desarrollan dentro de un ambiente mucho más seguro. Existen siempre, en estos procesos, normas y disposiciones institucionales que permiten enfrentar las situaciones difíciles.

Los problemas económicamente relevantes surgidos por la integración regional despiertan inmediatamente la sensibilidad política de los gobiernos, que se movilizan para encontrar soluciones dentro de las reglas del juego. Ya cuando se considera el proceso de globalización, se constata que hay muy pocos mecanismos de seguridad, y los gobiernos

se demoran mucho para dar una respuesta concatenada a los problemas derivados de la globalización – cuando dan una respuesta.

La regionalización y la globalización son ambas como un trapecio, la regionalización es un trapecio con red abajo, mientras que la globalización no tiene ninguna red.

Estas deficiencias en el proceso globalizador quedaron muy claras con ocasión de la crisis mexicana en diciembre de 1994, a través de las repercuciones, que se extendieron hasta los primeros meses de 1995. La súbita desvalorización del peso mexicano con relación al dólar, decretada por el Gobierno de México, llevó a los inversionistas internacionales a retirar inmediatamente sus operaciones financieras de naturaleza especulativa (capital invertido en el sistema financiero, y no en el sector productivo), ya que estas operaciones, denominadas en pesos, pasaron repentinamente a valer mucho menos en dólares, situación que se agravaría si sobrevinieran nuevas desvalorizaciones.

Corrió entre la comunidad financiera internacional el temor de que otros países latinoamericanos también desvalorizaran sus monedas, especialmente países que, como Brasil y Argentina venían manteniendo – con variantes – políticas de cambio fijo (en estos países la presión por la desvalorización era más grande, ya que la tasa de cambio, por no acompañar la inflación, estaba desfasada). Este temor no tardó en provocar una fuga de capitales especulativos en toda América Latina, amenazando con volver deficitárias las balanzas de pago de los países de la región (la balanza de pagos es la suma de la balanza comercial – exportaciones menos importaciones – y de la balanza financiera – capitales que entran menos capitales que salen).

Para hacer frente al déficit en la balanza de pagos, los países se verían obligados a: 1) desvalorizar sus monedas para frenar las importaciones, estimular exportaciones y mejorar el saldo comercial, compensando el deterioro del saldo financiero (tendríamos el caso clásico de un temor infundado que acaba provocando el propio fenómeno que teme); 2) introducir restricciones a las importaciones, con el objetivo de mejorar el saldo comercial; 3) aumentar de forma brutal los intereses, para atraer los capitales especulativos, y evitar el desequilibrio de la balanza financiera.

Estas medidas adoptadas, en larga escala, podrían crear un cuadro inflacionario y recesivo, teniendo un resultado dramático principalmente en el Brasil, que apenas pocos meses antes había conseguido controlar la inflación y vivía un cuadro de crecimiento económico.

De este modo, en pocas semanas, toda la estabilidad económica de los países latinoamericanos, tan difícilmente conquistada, se vió amenazada por una crisis iniciada en México. Todo el sistema financiero internacional estuvo en serio riesgo: la retractación de inversiones especulativas podría haberse ampliado a una escala global, y podría desestructurarse completamente la circulación mundial de capitales.

Los eventos mostraron un panorama menos catastrófico del que se llegó a prever. La tendencia a la retractación de inversiones se calmó, y el sistema financiero internacional no conoció la desarticulación que se llegó a temer. En el contexto regional, con ajustes en sus políticas macroeconómicas y comerciales, los países latinoamericanos consiguieron superar la crisis.

En el caso brasileño, se procedió a una desvalorización relativamente pequeña del Real, manteniéndose los intereses en niveles altos, pero sin nuevas elevaciones, aumentándose algunas tarifas de importación – dentro de las normas del MERCOSUR –, como forma de disminuir las importaciones. En el segundo trimestre de 1995, el impacto de la crisis mexicana estaba resuelto.

Mientras tanto, el episodio dejó una lección que está siendo rápidamente reconocida a nivel mundial: es necesario establecer mecanismos internacionales para controlar el flujo de capitales especulativos. Deben crearse esquemas que permitan circunscribir los problemas localizados a sus reales dimensiones, evitando que sus repercusiones se diseminen y se agraven innecesariamente. Es urgente establecer ciertas reglas para el funcionamiento de una economía internacional globalizada.

La crisis de México comprobó la gran interdependencia existente entre las economías, destacándose igualmente el hecho de que esta interdependencia genera una responsabilidad compartida, responsabilidad de naturaleza sobre todo política, que todos los países deben asumir.

En este sentido, los procesos de integración son particularmente instructivos para los gobiernos nacionales. En este proceso, la interdependencia y la responsabilidad compartida es común, es un hábito que se va introyectando día a día en los Estados. La participación en procesos regionales capacita y estimula los gobiernos a buscar instrumentos que puedan efectivar esta responsabilidad también en el plano mundial.

Otro elemento que se debe tener en cuenta al analizar la atmósfera internacional en que se va desarrollando el MERCOSUR es el aumento de la participación de los llamados "mercados emergentes" en la economía mundial. El concepto de "mercados emergentes" abarca actualmente cerca

de treinta países de América Latina y Asia, inclusive el Brasil y la Argentina.

Según estimativas del Banco Mundial, las economías de los mercados emergentes deberán crecer a una tasa anual media de 4.8% hasta el año 2003, mientras que las economías de los países desarrollados crecerán en media anual de 2,7% en este periodo. En virtud de este crecimiento más acelerado, los países en desarrollo, que ya responden por el 44% de toda la producción mundial (según la metodología de las cuentas nacionales basada en la paridad del poder de compra de las monedas), deberán ser responsables por la mitad de la producción mundial del año 2000.

De esta forma los países industrializados tienen interés en negociar acuerdos de liberalización comercial con los países de economías emergentes, cuya capacidad de absorción de bienes, servicios e inversiones es cada vez más importante. Los países del MERCOSUR, por lo tanto, tienen mucho que ofrecer en sus conversaciones con la Unión Europea y en los trabajos para una Zona Hemisférica de Libre Comercio, y deben negociar de acuerdo con esta percepción.

Uno de los aspectos más relevantes y promisorios de convivencia de los procesos de globalización y de regionalización es, de hecho, la tendencia de los diferentes sistemas de integración regional a procurar aproximarse y articularse con los otros.

De hecho, van dándose cuenta que su actuación en el plano económico internacional puede hacerse de manera más eficiente, si se conduce concatenadamente con sus socios en un proceso de integración regional. La actuación conjunta refuerza el peso negociador de cada uno. Fuera de esto, los contactos entre diferentes sistemas de integración tienden a ser más fluidos que entre los países tomados individualmente. Los grupos integradores tienen muchas experiencias en común, atravesaron problemas y esbozaron soluciones semejantes, están todos acostumbrados a un proceso de negociación creativa.

Por otro lado, la articulación entre procesos de integración significa la expansión del área de la vida económica internacional cubierta por reglas conocidas y negociadas a partir de intereses colectivos. La creación de vínculos entre los diferentes procesos de integración favorece, por lo tanto, la estabilidad de la economía mundial: todos aquellos aspectos de la economía que se fueron globalizando solos, y sin ningún control, tienden a ser trabajados nuevamente con una perspectiva reguladora en el contexto de las negociaciones entre grupos de integración. (Es

importante no entender esta función reguladora como elemento de dirigismo, pero sí como preocupación de proporcionar la necesaria seguridad al sistema: de extender la red bajo el trapecio).

Puede verse como promisorio, el escenario de la multiplicación de iniciativas de diálogo, la coordinación y vinculación más profunda entre los grupos regionales. En este contexto, conviene analizar las negociaciones en curso entre el MERCOSUR y la Unión Europea, así como los trabajos para la conformación de una Zona Hemisférica de Libre Comercio, cuyo papel principal es ser básicamente un proceso de articulación de grupos subregionales, así como los acuerdos entre el MERCOSUR y los demás países suramericanos.

II

# La relación entre MERCOSUR y la Unión Europea

En 1992, los países del MERCOSUR firmaron con la Comisión de las Comunidades Europeas un Acuerdo Interinstitucional que abría perspectivas de aproximación entre los dos grupos en el campo de la cooperación técnica. El interés recíproco que comenzó a concretizarse viene creciendo permanentemente, y condujo al MERCOSUR y a la Unión Europea a firmar, en diciembre de 1995, el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, destinado a crear las condiciones para una futura Asociación Interregional. Con tal objetivo se preven actividades de cooperación en una multiplicidad de campos (transportes, telecomunicaciones, propiedad intelectual, medio ambiente, lucha contra el tráfico de drogas), juntamente con la realización de estudios para evaluar la situación actual del comercio entre las dos partes y la perspectiva de una liberalización de ese intercambio.

Vale la pena repasar aquí, brevemente, algunos aspectos del desarrollo histórico de la Unión Europea, destacando sus afinidades con el MERCOSUR y los puntos de convergencia que tienden a facilitar el proceso negociador.

Teniendo como embrión a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951), e inspirada en la Convención de BENELUX de 1994, que instituyó una Unión Aduanera entre Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, fue creada por el Tratado de Roma, de 1957, la Comunidad Económica Europea. Formada originalmente por seis países – los tres del BENELUX, Francia, Italia y la República Federal de Alemania.

A lo largo de los años 60 fueron reducidos los niveles arancelarios entre los países-miembros e implementado el Arancel Externo Común (AEC). Los países de la Comunidad Económica Europea tuvieron un crecimiento económico extraordinario, en virtud de la eliminación de los aranceles entre los Estados y como consecuencia de la ampliación de los mercados. Sin embargo, a partir de la década de 70 hubo un

retroceso en el proceso de la unificación europea, resultante, en gran medida, de consecuencias negativas de los dos choques del petróleo (1973/74 y 1979/80).

En la década de 70 y en la primera mitad de los años 80, países de la Comunidad mantuvieron las restricciones al comercio intracomunitario, mediante normas técnicas de cuño proteccionista, rígidas formalidades aduaneras y subsidios estatales con efectos discriminatorios sobre la competitividad de los países miembros. El resultado de este retroceso fue la creciente pérdida de competitividad de las economías europeas.

Esta última tendencia comenzó a ser alterada a partir de mediados de 1980 por medio de un conjunto de iniciativas, definidas en el Acto Unico Europeo de 1987, que vinieron a concretizar un mercado único en 1992, pasando la Comunidad Económica Europea a denominarse Unión Europea, la cual consiste en un área sin fronteras económicas, con libre circulación de mercaderías, personas, servicios y capitales. Una de las principales motivaciones para el resurgimiento del proceso de integración europeo y el establecimiento del mercado único fue la tentativa de superar la pérdida de la competitividad de las empresas europeas ante las norteamericanas y japonesas. Actualmente, los quince países miembros están involucrados en la profundización del proceso de integración, enfocado a la constitución de una Unión Económica Monetaria.

Un balance de los cuarenta años de integración europea indica que, a pesar de las dificultades de la década de 70, tuvo un éxito extraordinario, tanto en términos de dinamización económica, y de estabilidad política: nunca antes en la historia, Europa Occidental atravesó cuatro décadas sin guerras. La Unión Europea pasó a simbolizar el éxito del regionalismo, integrando de forma concreta un mercado consumidor de 320 millones de personas, con dimensiones demográficas y económicas superiores a las de los Estados Unidos.

El desarrollo de la Unión Europea sufrió el impacto de la Guerra Fría, con el desmembramiento de la antigua Unión Soviética, la desestructuración política y económica de los países de Europa Oriental y la caída del muro de Berlín.

Al mismo tiempo que desaparecía la "amenaza soviética"– el gran peligro externo que siempre contribuyó para la cohesión de Europa Occidental – surgía también el desafío de la inestabilidad política y de la presión demográfica representada por Europa Oriental. Alemania Federal fue el país directamente sometido a prueba en este contexto, pues, si

Europa Oriental como un todo podía ser considerada un problema europeo, la antigua Alemania Oriental y la idea de la reunificación eran específicamente un problema alemán.

La Unión Europea consiguió atravesar con éxito este periodo de problemas. De hecho, el fin del peligro externo no representó factor de desagregación. Los países de Europa Oriental, gracias a sus propios esfuerzos, pero también al apoyo económico y a las inversiones de la Unión Europea, están realizando sin traumas la transición hacia la democracia y la economía de mercado. La República Federal Alemana absorbió a la ex-República Democrática de Alemania sin desestabilizar su propia economía – y por lo tanto sin crear problemas al conjunto de la economía europea, tranquilizando al mismo tiempo los temores alarmistas de que Alemania, fortalecida por la reunificación, asumiría una postura agresiva en el continente europeo.

Es interesante notar que la Unión Europea, al contrario de lo que pasó en la década de 70, respondió a los desafíos desencadenados a partir de la caída del muro de Berlín con la decisión de continuar avanzando en el proceso de integración. La convulsión en Europa Oriental se dio en 1989, Alemania fue reunificada en 1990 y la Unión Soviética – después de la amenaza del golpe que quiso reinstalar el régimen comunista y la guerra fría – dejó de existir en el segundo semestre de 1991: a lo largo de este periodo de gran inestabilidad externa la UE mantuvo normalmente el cronograma para la implementación del mercado único, que entró en vigor el 1° de enero de 1993. Aún en 1992, por el Tratado de Maastricht, los doce países miembros asumieron compromisos más amplios y definieron las etapas para implantar una Unión Económica y Monetaria abarcando la adopción de una moneda común.

Los principales desafíos de la Unión Europea en la esfera económica consisten en: 1) garantizar la implementación de nuevos pasos hacia una Unión Económica y Monetaria; 2) efectuar la aproximación económico-comercial con los países de Europa del Este y negociar con los mismos su adhesión a la UE; y 3) profundizar la relación extracontinental. La Unión Europea está dentro de un proceso de permanente ampliación de su área de actuación temática y geográfica, debiendo entenderse dentro de este panorama, la relación con el MERCOSUR.

Las relaciones del MERCOSUR con la Unión Europea se están profundizando en un momento complejo para esta última – igualmente

complejo, por otros motivos, para el MERCOSUR, como veremos en la 4ª Parte. En ambos grupos, esta negociación será un elemento más dentro de una red de intereses, objetivos y concepciones que involucran a todos los sectores económicos de la sociedad.

En ambos grupos la relación externa es hoy una prioridad. Pero al reconocer que el momento es complejo para los dos, cabe preguntar: ¿existen momentos que no sean complejos en un proceso de integración? Sabemos que no. Sabemos – como lo demuestra la evolución de la reciente Unión Europea – que la introducción de nuevas complejidades vuelve menos complejas las complejidades antiguas. En el MERCOSUR, la negociación externa servirá como estímulo importante para resolver rápidamente las situaciones internas.

III

# MERCOSUR, NAFTA y ALCA

Otra manifestación de regionalismo económico particularmente relevante para el MERCOSUR es el NAFTA (North America Free Trade Agreement) – Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte), que reúne Estados Unidos, Canadá y México, vigente desde el 1° de enero de 1994.

El NAFTA tuvo como principal antecedente el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá en diciembre de 1988. Como proyecto de libre comercio entre dos economías desarrolladas, con patrones de bienestar social aproximado y nivel tecnológico elevado, el acuerdo canadiense-norteamericano tuvo escasa repercusión internacional.

Para los escépticos, era la "integración de lo ya integrado", pues el grado de interdependencia de las dos economías y de las dos sociedades es históricamente muy intenso. Para otros, tuvo un significado más grande, pues forzó una apertura mayor de la economía canadiense (sobretodo segmentos del sector industrial tradicionalmente protegidos) y avanzó en la coordinación de áreas importantes como políticas de defensa comercial *anti-dumping*, subsidios y salvaguardias), y contribuyó a la solución de controversias, en las cuales se establecieron mecanismos más liberales, esto es, menos unilaterales por parte de los Estados Unidos.

Se iniciaron en 1990 las conversaciones para la adhesión de México al Acuerdo de los Estados Unidos-Canadá. Las negociaciones fueron difíciles exigiendo gran empeño político por parte de las administraciones Bush y Clinton, en los Estados Unidos, y Salinas, en México. El texto del acuerdo estaba concluido a principios de 1993, pero solamente en octubre del mismo año fue aprobado por el Congreso norteamericano.

El NAFTA es una experiencia inédita y de gran importancia por un conjunto de razones. En primer lugar, no es una Zona de Libre Comercio convencional, (restricción a la eliminación de aranceles y de barreras de

otra índole). El NAFTA busca la coordinación de las políticas comerciales en su conjunto, y prevé medidas de amplia liberalización en las áreas de inversión, servicios y propiedad intelectual, promoviendo la armonización de las legislaciones nacionales en materias complejas como medio ambiente, patrones sociales y derechos laborales.

El NAFTA es el primer ejemplo de un área de Libre Comercio con participación de países desarrollados y de países en desarrollo. Para los Estados Unidos, es un proyecto que demuestra una tendencia más liberal de su comercio exterior, lo que explica el peso político que tuvo su aprobación la víspera de la conclusión de las negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT. El NAFTA demuestra, igualmente, un interés revitalizado de los Estados Unidos por América Latina.

Para México simboliza el núcleo de su proyecto de desarrollo nacional. En lo político, el NAFTA archiva la historia "anti-americana", que tuvo su mayor expresión en la Revolución Mexicana de 1910. En el plano económico, profundiza la marcada dependencia existente en relación a los Estados Unidos. Este país es origen o destino de cerca del 70% de las importaciones y exportaciones mexicanas, fuera de representar el 60% de la reserva de capital de México.

El NAFTA no es una Zona de Libre Comercio convencional. Es un proyecto político-económico de aproximación de dos sociedades. Como uno de sus objetivos finales tiene la misión de resolver el complejo contencioso bilateral: elevado contingente de mano de obra mexicana en dirección a los Estados Unidos, agravando el drama del desempleo; problemas ambientales serios en las ciudades fronterizas con California y Texas; repercusiones del narcotráfico.

El proyecto de aproximación entre México y Estados Unidos, agravó inicialmente el déficit comercial mexicano en el comercio con los Estados Unidos (ese déficit llegó a US$ 22 billones en 1993). Este desequilibrio, venía siendo compensado por un considerable flujo de inversiones norteamericanas. La crisis financiera de diciembre de 1994 ahuyentó gran parte de esas inversiones. La reestabilización de la economía mexicana, que se está logrando mediante importantes sacrificios, tiende a atraer nuevamente las inversiones extranjeras. Los mexicanos esperan beneficiarse de estas inversiones, de la transferencia de nuevas tecnologías en ellas implícitas, y del acceso preferencial al mercado norteamericano decorrente del proceso de desgravación arancelaria y no arancelaria que está siendo implantada.

El NAFTA tendrá así, un efecto modernizador sobre la sociedad mexicana, que estaría dejando de lado una trayectoria político-cultural

más autónoma, en favor de un futuro económico promisorio, gracias al crecimiento de las inversiones norteamericanas con efectos dinámicos sobre la economía de aquel país, y gracias al acceso privilegiado al inmenso mercado de los Estados Unidos.

La formación del NAFTA representó, desde temprano, antes de la conclusión de sus negociaciones, un polo de atracción para los demás países de América Latina, la mayoría de los cuales manifestó, en algunos momentos, y de forma más o menos explícita, el deseo de adherirse al NAFTA. El Brasil fue uno de los pocos países latinoamericanos que no consideró esta posibilidad. Veamos por qué.

En el plano político un NAFTA ampliado (con o sin la presencia del Brasil) tendería a reducir el espacio de maniobra de la diplomacia brasileña en la región. Ocurriría ésto, porque el polo de irradiación comercial pasaría a ser el propio NAFTA, dejando en una posición de menor relieve las iniciativas brasileñas, como el MERCOSUR y, más recientemente, el Área de Libre Comercio de Sudamérica – ALCSA – lanzada por el Presidente Itamar Franco en octubre de 1993, y que más adelante será examinada (no confundir el ALCSA con el Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA – de que también se volverá a hablar).

En el plano económico, una pura y sencilla adhesión al NAFTA sería problemática. Supongamos que un país como Brasil decidiera "ingresar" al NAFTA. ¿Qué ocurriría con su sector industrial ? Tendría condiciones precarias para competir con los Estados Unidos y, así, las importaciones aumentarían brutalmente, mientras que las exportaciones para los Estados Unidos no se elevarían mucho, pues Estados Unidos no podría tratarlos de una manera más favorable que la atribuida a los países del NAFTA.

Creciendo las importaciones y con las exportaciones estancadas, el país que viniera a ingresar al NAFTA tendría una tendencia estructural al déficit comercial crónico. Una de las salidas sería el ingreso en bloque de inversiones norteamericanas, capaces de compensar el déficit comercial. No obstante, en el mundo de hoy, lo volátil de la inversión extranjera directa es tan grande, que parece arriesgada la estrategia de depender esencialmente de inversiones para compensar los déficits comerciales.

En el caso de la relación Brasil-Argentina en el MERCOSUR la dinámica es muy distinta de aquella que prevalece entre México y Estados Unidos, y que existiría en la hipótesis de adhesión de uno de los países del MERCOSUR, individualmente, al NAFTA. ¿Por qué? Primero, porque el

diferencial de desarrollo no es tan grande. Segundo, porque, seguramente, la Argentina no se tornará tan dependiente de las inversiones brasileñas como México, que depende, para mantener funcionando su economía, de las inversiones norteamericanas. La relación entre los dos mayores partícipes del MERCOSUR no está expuesta a la inestabilidad presente en la relación económica Estados Unidos-México, que quedaron muy claras en el episodio de la crisis financiera al final de 1994 e inicio de 1995.

Fuera de esto, muchas de las características esenciales del NAFTA se derivaron de la propia complejidad de la relación México-Estados Unidos y de la consecuente actitud mexicana de considerar el NAFTA como el núcleo de un proyecto de desarrollo nacional centrado en el objetivo de creciente convergencia con la sociedad norteamericana. Esta no es la situación de los demás países de América Latina, que no tienen como los Estados Unidos, relaciones tan densas como las que tiene México. Tampoco es la situación de Brasil, dotado de un perfil de comercio exterior multilateralizado (que se designa por la expresión *global trader*) y cuyo proyecto político, destituido de veleidades hegemónicas, ha preservado el grado de autonomía compatible con las dimensiones territoriales, demográficas y económicas del país.

Una pregunta pocas veces formulada, pero pertinente, es si México y Canadá (y el propio Estados Unidos) serían receptivos al "ingreso" del Brasil al NAFTA. Existirían seguramente, resistencias venidas de los sectores que compiten con la industria norteamericana (calzados, jugo de naranja, siderúrgicos, textiles, confecciones). Sin duda México perdería espacio con la entrada de un país como Brasil, que exporta para el mercado de los Estados Unidos algunos productos que compiten con los mexicanos.

Las características estructurales del Brasil – dimensiones territoriales continentales, elevado contingente poblacional, economía dotada de un sector industrial de relativo tamaño – tienden a dificultar su incorporación a un esquema periférico en torno de los Estados Unidos. Esta afirmación no tiene carácter ideológico. Por el contrario, está la percepción de que – diferente de países como México y Chile – el Brasil, por su propia naturaleza y por la historia de su economía, es poco asimilable a un esquema de integración con los trazos del NAFTA.

El Brasil no podría embarcarse en un proyecto de adhesión al NAFTA que propusiera una dependencia de su economía con relación a los Estados Unidos, en detrimento de su relación con los demás socios, como Europa, Japón y la propia América Latina. No es el caso de México

cuyos vínculos con la economía norteamericana son tradicionalmente más grandes.

De esta forma, la idea de una adhesión al NAFTA, o de participar en un proceso de integración de las Américas concebido como un NAFTA ampliado, centralizado en los Estados Unidos, no fue identificada por el Brasil como una opción política y económica viable. La concepción brasileña de lo que podría ser un proceso de integración económica de las tres Américas siguió otros lineamentos.

En octubre de 1993, el Brasil formuló una propuesta buscando una mejor articulación del espacio económico latinoamericano: la formación de un Area de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) La idea brasileña que incorporó algunas modificaciones después de ser discutida con los demás miembros del MERCOSUR, consistía en la conclusión de los acuerdos de libre comercio entre el MERCOSUR y los demás países suramericanos con el objetivo de establecer la exención de los aranceles y restricciones no arancelarias al comercio de mercancías de la región.

La propuesta encontró receptividad por parte de los participantes de América del Sur. El Brasil, de hecho, representa un mercado promisorio para exportaciones de estos países, por las dimensiones de su economía y por la diversidad y volumen crecientes de su pauta importadora. Los demás países suramericanos se dieron cuenta que, para asegurar su presencia en este mercado de expansión necesitaban de acuerdos de liberalización comercial con el MERCOSUR, que les facilitaría el acceso al mercado brasileño. El propio éxito del MERCOSUR también representaba un factor de atracción. Vincularse a un grupo integrador con el potencial dinamizador del MERCOSUR constituía una perspectiva muy interesante para toda América del Sur.

Desde el punto de vista brasileño, no se puede olvidar que la participación de los mercados latinoamericanos como destino de sus exportaciones ha aumentado comparativamente con el intercambio con otras regiones, lo que vuelve esperanzadores los esfuerzos para ampliar la presencia de los productos brasileños en los países latinoamericanos que no participaron en el MERCOSUR.

La idea del ALCSA, surgió en un contexto de convergencia de intereses, y dio lugar a los importantes acuerdos de asociación firmados por el MERCOSUR con Chile y Bolivia en 1995 y 1996, respectivamente. Acuerdos semejantes se deberán negociar muy pronto con los demás países andinos. Estos acuerdos seguramente permitirán elevar a un nuevo nivel la relación económica en el ámbito suramericano.

Los desdoblamientos de la propuesta del ALCA fueron importantes para demostrar que existen otros caminos para promover una mayor integración de las Américas, y no solamente la adhesión individual al NAFTA de los países latinoamericanos. América del Sur, específicamente tiene un peso económico propio y una capacidad de articulación interna que se perderían en un esquema de "carrera hacia el NAFTA".

La actuación brasileña fue uno de los factores fundamentales que llevaron a los Estados Unidos a emprender, a lo largo de 1994, una reformulación de su postura en relación a la aproximación económico - comercial con América Latina. De una actitud reservada frente a las ideas de ampliación del NAFTA, los Estados Unidos pasaron a defender la creación de una Zona Hemisférica de Libre Comercio, reuniendo a los países de América del Norte, América Central y América del Sur, así como a los países del Caribe. Esta idea ya había sido presentada por el Gobierno Bush, bajo el nombre de iniciativa para las Américas, teniendo entonces las características de un "paquete" ya listo, con parámetros y objetivos definidos por los Estados Unidos. La idea de la Zona Hemisférica, del Gobierno Clinton, era mucho más abierta, dejando el campo libre a un proceso de negociación.

Con este propósito, la mayoría de los Jefes de estado del hemisferio, inclusive el Presidente Itamar Franco, se reunieron en un encuentro de cúpula en Miami, en diciembre de 1994, donde se llegó a una sintonía entre las diferentes concepciones y se definió en líneas generales el proyecto de formar un área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). A lo largo de las conversaciones, el Brasil defendió la idea de una Zona Hemisférica formada a partir de la convergencia entre los diversos grupos subregionales ya existentes, entre ellos, el NAFTA y el MERCOSUR. Esta tesis acabó por prevalecer, superando la idea de acuerdos bilaterales individuales con los Estados Unidos, que tendría los mismos problemas de la adhesión individual al NAFTA. El esquema defendido por el Brasil y acordado por todos dará a los países latinoamericanos y del área del Caribe un espacio negociador mucho mayor del que tendrían bajo otra modalidad.

Con base en los resultados de la cúpula de Miami, los países de las Américas volvieron a reunirse en el mes de junio de 1995, en Denver, en esta ocasión a nivel ministerial, para definir los mecanismos de trabajo capaces de efectivar la construcción del ALCA a lo largo de los próximos años. Se formaron grupos de trabajo para intercambio de informaciones y definición de posibles parámetros iniciales, para un proceso de

integración en las áreas de acceso a mercados (aranceles y restricciones no arancelarias), procedimientos aduaneros, reglas de origen, inversiones, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios y defensa comercial.

En mayo de 1996 tuvo lugar en Belo Horizonte una nueva reunión de Ministros pertenecientes a los 34 países participantes del ALCA. En esa ocasión fue acordado que en marzo de 1998 deberían iniciarse las negociaciones concretas de un área de libre comercio y que ese proceso negociador deberá concluir en el año 2005. Se adoptaron dos importantes principios: en primer lugar todas las decisiones serán tomadas por consenso, y en segundo lugar ningún sector estará excluido de la liberalización (se evita así que la negociación se concentre en los sectores de interés norteamericano, como por ejemplo la eliminación de aranceles y excluya temas de interés de los demás, como la cuestión de las barreras no arancelarias existentes en los Estados Unidos).

Es importante anotar que el ALCA es compatible con todas las iniciativas de integración ya en curso en el continente – entre ellas el MERCOSUR. Al profundizar y perfeccionar estas iniciativas se está también colaborando con el objetivo de construir un Area de Libre Comercio de las Américas. Por otra parte, las negociaciones del ALCA no perjudican los entendimientos externos que los grupos regionales puedan desarrollar, como la aproximación del MERCOSUR con la Unión Europea. Este carácter no exclusivista del ALCA queda demostrado claramente cuando se verifica el empeño de los países latinoamericanos en llevar adelante la idea (lanzada por Francia y España) de realizar una reunión de cúpula Unión Europea – América Latina, en la cual se encontrarían los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los países de las dos regiones. Es claro que el interés latinoamericano es el de estrechar sus vínculos con los principales socios externos – tanto con los Estados Unidos como con la Unión Europea. Concentrar la relación en solamente uno de los socios crearía un desequilibrio y una dependencia indeseables para una región de un dinamismo económico creciente y que desea mejorar su participación en los flujos globales del comercio y de las inversiones.

Para el Brasil, principalmente, no se plantea de ninguna manera el dilema "MERCOSUR o ALCA", o, en términos más simplistas, "mercado argentino-mercado norteamericano". No son caminos excluyentes. Al contrario, el perfeccionamiento del MERCOSUR da las mejores condiciones de negociación en el contexto hemisférico, al mismo tiempo en que la construcción del ALCA estimula nuevos avances en el MERCOSUR.

En las negociaciones del ALCA, la atención de los países del MERCOSUR se concentrará probablemente en los puntos siguientes:

- garantizar que el proceso de liberalización comercial no se restrinja a los aranceles, abarcando las restricciones no arancelarias , que, de un modo general, son las principales barreras para las exportaciones a los Estados Unidos.
- desarrollar mecanismos equilibrados de solución de controversias;
- limitar el campo de aplicación de las medidas restrictivas de carácter unilateral.
- utilizar las reglas y los conceptos de la Organización Mundial de Comercio como parámetro para toda la normativa que vaya a desarrollarse en el ALCA, ya que cualquier alejamiento con relación a estos conceptos tendería a crear más espacio para la unilateralidad;
- evitar que la temática del medio ambiente y de las relaciones laborales sea utilizada para crear nuevas dificultades al comercio;
- estimular la adopción de reglas para los flujos de inversión, limitando de este modo la volatilidad de los capitales especulativos;
- establecer mecanismos de coordinación que eviten una disputa por las inversiones americanas de parte de los países de América Latina; esta disputa podría llevar a sacrificar importantes cuestiones de fondo.

Estas consideraciones nos llevan a la conclusión de que el camino que debe seguir el MERCOSUR deberá desplegarse en tres frentes: el desarrollo del propio MERCOSUR, la apertura de nuevas vías de integración continental (ALCA, y acuerdos con los países andinos) y la profundización de los vínculos extracontinentales, especialmente con la Unión Europea.

Dar continuidad al MERCOSUR es una directriz consensual. Al mismo tiempo, es consensual la percepción de que el MERCOSUR no puede ser un proceso cerrado, excluyente, lo que estaría en contradicción con el carácter multilateral del comercio exterior brasileño. Por tal razón, se debe invertir en todos los frentes de negociación ya existentes, creando también otros nuevos, confirmándose así la condición del Brasil como actor global, con intereses económicos y políticos propios, que abarcan todas las regiones del mundo. Solamente la actuación negociadora diversificada tanto en términos temáticos como geográficos, permitirá al Brasil aprovechar todo el potencial del doble proceso de regionalización y globalización.

IV

# Las normas multilaterales de comercio y los procesos regionales

Desde 1947 los países miembros del GATT (sigla en inglés del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), se preocupan por definir reglas claras para el funcionamiento del comercio mundial como principal elemento para el crecimiento de este comercio. La normativa del GATT consiste, básicamente, en imponer límites a la facultad de los países de aplicar restricciones al comercio internacional, y en inducirlos a aceptar un grado de apertura comercial cada vez más grande. El extraordinario crecimiento del comercio internacional desde la pos-guerra se debe ante todo a los esfuerzos del GATT.

El 1° de enero de 1995, al entrar en vigencia los acuerdos firmados en Marrakech, y culminando la ronda de negociaciones iniciada en 1986, el GATT se convirtió en la Organización Mundial de Comercio, contando con una estructura más perfecta para la búsqueda de los mismos objetivos centrales.

¿ Cómo encajan en la normativa del GATT/OMC los acuerdos de integración entre los diferentes grupos de países? Por medio de un principio muy sencillo, pero muy eficiente: un grupo de países puede eliminar todas las barreras del comercio entre ellos, desde que, este proceso, no aumente las barreras del comercio ante los países no miembros. Esto garantiza que, en relación a terceros países, los acuerdos regionales serán neutros, en la peor de las hipótesis.

En la práctica se está demostrando que los acuerdos regionales son positivos con relación al objetivo de facilitar la liberalización del comercio. Un país que atraviesa un proceso de apertura violenta de mercados para sus socios regionales tendrá mucha mayor facilidad para aumentar el grado de apertura de su mercado hacia fuera del grupo, porque el impacto de la integración regional adapta su economía a la apertura económica, de tal forma que se vuelve impensable liberalizar hacia dentro de la región e incrementar las barreras hacia afuera. Es

bueno recordar que los países se regionalizan para globalizarse mejor, y no para aislarse del resto del mundo.

El MERCOSUR mantuvo siempre su compromiso con las normas del GATT/OMC, lo que garantiza a los socios de fuera del grupo que las medidas de carácter integracionista favorecerán su acceso al mercado brasileño, argentino, paraguayo y uruguayo. Los números comprueban el carácter abierto del MERCOSUR: la participación de los países que a él pertenecen en la totalidad de las importaciones efectuadas en el mundo, se duplicaron sencillamente entre 1990 y 1994.

Se nota igualmente la importancia de que todas las normas que se definan en el contexto del ALCA o de los entendimientos entre el MERCOSUR y la Unión Europea están basadas en los parámetros de la OMC. De lo contrario, los países podrían negociar normas más tolerantes con relación a la capacidad de introducir restricciones al comercio, y los beneficios de estos acuerdos, en términos de apertura de mercados, podrían ser anulados por la admisión de medidas restrictivas. La convergencia conceptual entre los acuerdos regionales o inter-regionales y la OMC es esencial para garantizar la contribución de estos acuerdos al incremento del comercio mundial en condiciones equitativas.

# I
# Pragmatismo y ambición

A diferencia de otras experiencias latinoamericanas, el MERCOSUR no tuvo la misma carga retórica que marcó gran parte de la historia de los esfuerzos integracionistas en la región. Si lo comparamos, por ejemplo, con la ALALC, de 1960 o con la ALADI, de 1980, las diferencias son muy marcadas. El MERCOSUR ha demostrado ambiciones más modestas, número reducido de actores (apenas cuatro, en comparación con once en la ALALC y la ALADI), mayor participación del sector privado en el proceso, voluntad política más firme de los Gobiernos de los Estados Partes, más transparencia en las decisiones, participación más viva de las entidades de clase y del conjunto de la sociedad, programa con tareas más realistas y con un mayor nivel de análisis técnico.

Esta dosis mayor de pragmatismo, tal vez está asociada con el propio carácter de los años 90, tan distante de las utopías revolucionarias que marcaron las protestas de los años 60. Tal vez esta dosis mayor de realismo sea tributaria de las frustraciones de la "Década Perdida" de los años 80, o también de la "Década del Aprendizaje Doloroso", como recientemente fue caracterizada por la CEPAL (Comisión Económica para la América Latina de las Naciones Unidas).

Esta experiencia del MERCOSUR se refleja claramente, por ejemplo, en la evolución de su cuadro institucional. Como vimos, el MERCOSUR no creó una estructura institucional pesada y burocrática. No optó por el camino – tan usual en nuestros países – de crear primero una burocracia amplia y bien paga para después intentar definir sus funciones. El trayecto fue inverso: primero definir las tareas, y después crear los órganos encargados de su ejecución.

El carácter intergubernamental de las instituciones del MERCOSUR es, tal vez, la principal garantía de que las decisiones serán implementadas internamente, ya que la decisión de un órgano intergubernamental es,

para efectos internos de cada país, una decisión de su propio gobierno. Se tiene aquí un factor esencial de pragmatismo. No obstante, aún con su naturaleza intergubernamental, los órganos del MERCOSUR van poco a poco desarrollando lo que se podría denominar de una dinámica comunitaria, una percepción de los problemas bajo una óptica no estrictamente nacional.

La dinámica comunitaria necesita madurar. La tendencia natural de las naciones, así como la de las personas, es la de defender sus propios intereses. La negociación continua, como existe en el MERCOSUR, lleva a un proceso de racionalización de los intereses nacionales, de ajuste de estos a una realidad más amplia. Al mismo tiempo, lleva a un ejercicio de la responsabilidad. Cuando las medidas internas tienen un impacto inmediato en la vida de los pueblos vecinos, tomar estas medidas debe pensarse aún con más cuidado, si no se estuviera en un proceso de integración.

Por otro lado, pragmatismo no debe ser confundido con inmovilismo. El pragmatismo debe presidir la esfera de la acción, pero la esfera de la concepción debe ser manejada con ambiciones más amplias. El binomio pragmatismo-ambición ha estado presente en el MERCOSUR desde la firma del Tratado de Asunción, que combina osadía de propósitos con economía de medios.

A lo largo de los tres años y nueve meses del periodo de transición, el pragmatismo fue siempre un instrumento dirigido a lograr objetivos concretos, y no un fin en sí mismo.

En el periodo de consolidación de la Unión Aduanera inaugurado el 1° de enero de 1995, era necesario reforzar el pragmatismo, para adaptar el proceso a las nuevas situaciones, sin dejar de lado la perspectiva de nuevos avances. Es necesario perfeccionar permanentemente el funcionamiento del MERCOSUR, lo que requiere un intenso trabajo técnico. Esto no puede significar, el abandono de la dimensión política. Sólamente si se mantiene un abordaje político se permitirá que el proceso de integración esté en permanente sintonía con la vida del ciudadano común. De lo contrario, el proceso se encerrará en sí mismo, se limitará a lo técnico-burocrático, a las discusiones sobre las normas fitosanitarias; se eternizarán los procesos de nomenclatura, perdiéndose el influjo de las reivindicaciones sociales.

El MERCOSUR debe ser visto como un gran campo de negociación, una escuela de negociación, con clases, seminarios e investigaciones continuas. En el MERCOSUR, todos negocian con todos: gobierno (y

los diversos órganos dentro de cada gobierno), sector privado, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, regiones, unos con otros están en permanente negociación. Se tiene la sensación de que no pasa un día sin que un grupo de personas, representando intereses distintos, estén discutiendo algún aspecto del MERCOSUR, en alguna sala de reuniones.

El Arancel Externo Común y el Protocolo de Ouro Preto son tal vez las más visibles materializaciones de este complejo sistema negociador, dejando muy claro que, en el ámbito del MERCOSUR, la negociación no debe ser entendida como un simple proceso de acomodación cuyo resultado es un promedio de intereses, sino como un esfuerzo creativo, a través del cual se busca construir la mejor solución para todos. Como el AEC no es un promedio de los aranceles nacionales, sino una nueva estructura arancelaria, mejor que los aranceles nacionales, así también los instrumentos que van implementando el MERCOSUR – resultantes todos de intensas negociaciones – apuntan a un perfeccionamiento global.

El MERCOSUR obliga a inventar. Demanda ideas. El proceso de integración está orientado por ideas, con base en hechos.

Los más diversos sectores de la sociedad civil, gobiernos de Estados, Provincias, Departamentos y Municipios, universidades, sindicatos, ciudadanos sin ningún vínculo institucional, procuran cada vez más, saber cómo participar en el MERCOSUR. Para hacerlo basta pensar, formular ideas y presentarlas. Ya existen muchos canales para el intercambio. Vivimos en sociedades democráticas: tenemos la prensa, el Parlamento, el Ejecutivo abierto al diálogo, tenemos decenas o centenas de entidades civiles que ponen el MERCOSUR en su agenda. El MERCOSUR viene a reforzar estos canales ya existentes, al mismo tiempo que crea la demanda para nuevos canales. De hecho, el MERCOSUR presupone, no sólo una mejor infraestructura para el flujo de mercaderías, sino también una mejor infraestructura para el flujo de ideas.

Las quejas de que la sociedad civil no participa suficientemente del proceso de integración, que vienen surgiendo en diferentes ámbitos, deben ser consideradas en este contexto, como una señal positiva. La participación de la sociedad civil en la discusión de políticas públicas no es más pequeña, en relación al MERCOSUR, que la de cualquier otra esfera de la vida nacional. No es más pequeña que la de la formulación de la política energética o de transportes, de la política social o de la económica. Lo que ocurre es que, en el campo de la integración, el deseo de participación de la sociedad civil es más intenso. El MERCOSUR

despierta los intereses de la colectividad en el sentido de ciudadanía, como tal vez ninguna otra iniciativa gubernamental lo hizo. En virtud del MERCOSUR, un número más grande de personas se va interesando por una gama mucho mayor de temas públicos queriendo participar de su discusión. Este es uno de las mayores indicadores del éxito del proyecto integracionista.

II

# Los resultados comerciales: equilibrio de beneficios

Uno de los argumentos contrarios al MERCOSUR, en el Brasil, estaba basado en el hecho de que representaba una apertura muy pequeña de nuevos mercados: se decía que el Brasil ganara muy poco al integrarse con tres países cuyas economías sumadas, no alcanzaban a la mitad de la economía brasileña – y probablemente mucho menos, si se incluyese la economía informal. La argumentación crítica proseguía, diciendo que no se podría considerar como prioritaria una iniciativa que involucraba cuatro países que absorbían, en 1990, apenas el 4,2% de las exportaciones globales brasileñas. Esta crítica se asociaba a la tesis simplista de que el Brasil, por sus dimensiones económicas y por su peso político, debería integrarse al "Bloque de los Ricos". Tal argumento, apenas estadístico, está hoy superado por la propia dinámica comercial estimulada por el proceso de integración. Los otros tres países del MERCOSUR, absorbieron, en 1996, la importante cifra del 15,3% del total de las exportaciones brasileñas.

En este corto periodo de vida, los otros tres países de la región triplicaron su participación como mercados destinatarios de las exportaciones procedentes del Brasil, y no se encuentran ya a una distancia tan grande con relación a los otros mercados. Argentina es hoy el segundo socio comercial del Brasil, superada apenas por Estados Unidos, mientras que las exportaciones brasileñas al Paraguay y al Uruguay superan en las ventas a los socios más tradicionales, como España y el Reino Unido.

En el caso de las importaciones la evolución fue también notoria. El MERCOSUR, que proveía el 7% del total de las importaciones brasileñas en 1990, participó con el 15,5% de las importaciones en 1996. Aún los más escépticos tendrían que demostrar entusiasmo frente a estos resultados.

En términos absolutos, las exportaciones brasileñas para el MERCOSUR, que fueron de US$ 1,3 billones en 1990, pasaron a

US$ 7,3 billones en 1996, mientras que las importaciones crecieron de US$ 2,31 billones a US$ 8,2 billones en el mismo periodo.

Este aumento de la importancia cuantitativa del MERCOSUR para el comercio exterior brasileño estuvo acompañado, sobretodo en el caso de las exportaciones, por una mejoría cualitativa en el intercambio, donde sobresalieron las exportaciones de automóviles, repuestos, electro-electrónicos y diversos bienes de capital, o sea, productos de alto valor agregado. Mientras las exportaciones de productos industrializados para el resto del mundo representaban el 60% del total las ventas externas del Brasil, en las exportaciones al MERCOSUR se alcanzaban niveles próximos al 90%. De modo general, las exportaciones de productos manufacturados generan más empleos internos que las ventas de los productos agrícolas o minerales.

Una segunda crítica que se le hace frecuentemente al MERCOSUR se basa en el argumento de que todo el éxito de las exportaciones brasileñas resultó, no del esfuerzo de la integración, sino del desequilibrio macroeconómico: la política de cambio fijo en la Argentina, responsable por la sobrevalorización del peso y el aumento de la tendencia a la importación de aquel país. Esta tesis estuvo muy presente en la prensa, particularmente en el año de 1992, cuando el déficit bilateral de la Argentina con el Brasil fue de US$ 1,4 billones ( nótese que fue de US$ 1,8 billones con los Estados Unidos, que absorben cerca del 10% del total exportado por la Argentina, mientras que el Brasil absorbe cerca del 20%).

Esta tesis, que tenía más apariencia de racionalidad ( en realidad, la correlación es entre el nivel de comercio y las tasas de cambio real, y no en el cambio nominal), perdió vigencia con los resultados obtenidos a partir de 1993. La política económica argentina continuó fija (como su cambio), pero las exportaciones argentinas hacia el Brasil crecieron un 50% en 1993 y más de un 100% en 1994, mientras que las importaciones argentinas de productos brasileños subieron menos de la mitad de estos porcentajes.

Cambiando de punto de vista, se constata que el acceso al mercado brasileño posee uno de los factores decisivos en la recuperación de varios sectores productivos de los demás países. La industria automovilística argentina, por ejemplo, pasó de un nivel de producción anual de cerca de 100 mil vehículos a comienzos de los años 90 a cerca de 350 mil unidades en la actualidad, gracias al acceso facilitado del mercado brasileño. En el sector agroindustrial están siendo implementadas grandes

inversiones, tanto en la Argentina como en el Paraguay y Uruguay, con miras a atender la creciente demanda del mercado brasileño.

La realidad del MERCOSUR viene diluyendo así, las críticas basadas en argumentos puramente aritméticos. La energía productiva, la fuerza transformadora desencadenada por el proceso, es mucho más grande que lo que los números mirados rápidamente harían suponer.

El aumento del flujo de la inversión intra-MERCOSUR debe ser tenido en cuenta cuando se consideran los beneficios originados por el proceso de integración. El creciente volumen de inversión directa de las empresas brasileñas sobretodo en la Argentina (que en 1994 se estimaba superior a US$ 150 millones) en una demostración de que la percepción que el sector privado tiene del MERCOSUR va más allá del objetivo del lucro comercial inmediato, contemplando ganancias a más largo plazo. Es un indicador de la irreversibilidad del proceso de integración.

El MERCOSUR ha producido de esta manera un equilibrio de beneficios. Equilibrio dinámico, bien entendido, no estático. Si se consideran los flujos del comercio o de las inversiones o cualquier otro indicador relevante al proceso de integración, en un momento aislado, siempre habrá desequilibrio. Pero, si se toma en cuenta una serie temporal mucho más amplia, se constata la tendencia al equilibrio, en niveles cada vez más altos. El equilibrio permanente sólamente podría ser alcanzado mediante mecanismos de comercio administrado – cuotas, salvaguardias, restricciones diversas – que no existen en el MERCOSUR. El equilibrio en este caso no es deseable, porque limita el potencial del proceso de integración. El balance de ganancias y pérdidas con el MERCOSUR no puede hacerse a cada semana: hay que considerar las series históricas. Los años ya transcurridos desde el comienzo del proceso, indican claramente que todos los socios obtuvieron beneficios.

Cabe señalar que estos beneficios fueron probablemente más notorios para Brasil y Argentina que para Uruguay y Paraguay. El aumento de exportaciones con destino al MERCOSUR y del flujo de inversiones motivadas por el proceso integrador, se viene dando menos aceleradamente, en los dos países más pequeños.

Este hecho puede ser explicado por dos elementos: primero, las economías uruguaya y paraguaya por tener sectores productivos menos diversificados, y por trabajar tradicionalmente con una escala más reducida, responden más lentamente a las oportunidades generadas por el MERCOSUR; así, una empresa brasileña, acostumbrada a producir para un mercado consumidor de 150 millones de personas y US$ 1 trillón

de PIB no tiene mayor dificultad si quiere adecuarse para actuar frente a un mercado de 200 millones de personas y US$ 1.000 billones, mientras que una empresa uruguaya, que produce para un espacio económico limitado a 3 millones de consumidores y un PIB de US$ 10 billones, no tendría los medios de adecuación necesarios, en un corto periodo, para trabajar dentro de la escala del MERCOSUR.

El segundo elemento es la ampliación, a nivel nacional, de esta realidad del nivel empresarial: el MERCOSUR exige un gran cambio de los modelos económicos uruguayo y paraguayo, lo que no ocurre – al menos tan dramáticamente – en el Brasil y la Argentina. Sólo una nueva estrategia de desarrollo – que no se establece en pocos años – permitirá que los dos socios más pequeños maximicen los beneficios de su inserción en el MERCOSUR. Esta circunstancia revela el peso y la dimensión del gran esfuerzo político que los gobiernos uruguayo y paraguayo han emprendido, para participar plenamente en el proceso de integración.

III

# Papel didáctico del MERCOSUR: liberalización y política industrial

El MERCOSUR ejerce un papel didáctico sobre la economía brasileña, al abrir camino para la combinación de dos elementos esenciales a la racionalidad económica: liberalización comercial y política industrial. Esto ocurre porque el MERCOSUR, al reducir a cero los aranceles aplicados a los productos comercializados entre los Países Partes, muestra diversas deficiencias de los sectores productivos brasileños. Unas, derivadas de los problemas de competitividad interna de cada empresa, y otras provenientes de políticas públicas ineficaces. Los beneficios del MERCOSUR para el Brasil no están únicamente en la apertura del mercado a una mayor competencia, sino en la necesidad de reformular y racionalizar las políticas que esta mayor competencia impone.

El MERCOSUR hace particularmente visible, el hecho de que la política industrial no se hace sólo con aranceles, ni principalmente con aranceles. Cuando ellos son muy altos, pueden servir de disculpa por la carencia de una política industrial eficiente. Gracias a este raciocinio, los aranceles "protegen" la industria y basta: no es necesario formular una mejor política tributaria, no es necesario mejorar la infraestructura de transportes y comunicaciones, no se exige incorporar nuevas tecnologías. Como vimos en la Parte 1, el Brasil tuvo éxito en la política de sustitución de importaciones porque mantuvo aranceles altos y restricciones a las importaciones, pero también porque implementó una política industrial activa y eficiente.

En esta cuestión de la liberalización comercial y de la política industrial, dos elementos son esenciales: 1) evitar dogmatismos de cualquier naturaleza y actuar con bases racionales; 2) disponer de buenos diagnósticos sobre la eficiencia y la competitividad sectorial a nivel nacional e internacional (esto es, saber muy bien si se es eficiente en este o en aquel sector).

Para el "liberal ortodoxo", la simple expresión "política industrial" causa sobresalto y se le acusa de ser vehículo proteccionista destinado a preservar los "dinosaurios".

Para el "nacionalista fanático", la "liberalización comercial" es una modalidad pérfida de entreguismo.

Como casi siempre, estos extremos son igualmente falaces, y la razón se encuentra en el medio. Lo más complicado es que los extremos muchas veces defienden intereses establecidos, con gran influencia económica, fuerte apoyo político o gran "clamor" popular. En contraste, los defensores del "término medio", más próximos a la razón, quedan frecuentemente muy alejados de las fuerzas económicas y políticas más influyentes.

El MERCOSUR es una de esas ideas que florece con la racionalidad. Un Brasil ortodoxamente liberal o fanáticamente nacionalista no podría construir un MERCOSUR. Evidentemente, lo mismo pasa con Argentina, Paraguay y Uruguay.

IV

# Perspectivas del MERCOSUR

El MERCOSUR exige esfuerzos para realizar cambios – de los países, de las empresas y de las personas. El MERCOSUR no "crea" problemas. Apenas enfoca problemas que ya existían mucho antes en los países miembros, desde las deficiencias de la red vial, hasta la falta de coordinación entre los órganos públicos y la falta de planeación a mediano y largo plazo. Los problemas salen del baño maría, o del cajón, y quedan al descubierto. No hay como esconderlos.

El MERCOSUR es un proceso de continuo enfrentamiento, de dificultades, de tensión constante. Esta tensión debe ser vista, no como un problema, sino como una fuente de energía del proceso de integración. Cuando un factor de tensión es superado, surgen inmediatamente dos en su lugar. Este fenómeno debe verse no como señal de incompetencia de los Gobiernos o como incapacidad de los sectores privados para resolver el impacto de la integración, sino, por el contrario, como una gran prueba de vitalidad del MERCOSUR. Las tensiones indican que la integración está sacando a la luz problemas latentes, para resolverlos, y dar lugar a nuevos problemas, que serán resueltos a partir de un nivel más alto. Sin tensión no hay avance.

La actual etapa del proceso de integración, inaugurada el 1º de enero de 1995, con la entrada en vigencia de los instrumentos de la Unión Aduanera, puede ser visualizada, alrededor de dos líneas de tensión básicas. ¿Cuáles son ellas ?

En primer lugar, la tensión entre la consolidación de los instrumentos ya aprobados y la búsqueda de nuevos avances. Las negociaciones entre 1991 y 1994 fueron tan intensas, y los impactos de la integración sucedieron tan rápido, que surgió naturalmente la tendencia de administrar sencillamente lo que ya se tenía, introduciendo algún ajuste necesario, sin emprender nuevas acciones integradoras.

No obstante, el proceso continúa con su propia lógica – la del equilibrio dinámico – es decir que, una acción genera la necesidad de otras, y así sucesivamente. Esta lógica exigirá permanentemente la ampliación del área negociadora, la adopción de nuevas normas y la concatenación de políticas.

En segundo lugar, la tensión entre las políticas nacionales y el proyecto común. Cuanto más avanza la implementación del MERCOSUR, mayor es el número de puntos en que las políticas nacionales de cada país están relacionadas a la normativa común. Las administraciones irán poco a poco acostumbrándose a esta realidad. Es interesante recordar, a propósito, que hasta las primeras décadas de este siglo, en la mayoría de los países del mundo, todas las preocupaciones sociales que chocaban con la política económica eran consideradas interferencias indebidas. Hoy ya los gobiernos no razonan así, y la vertiente social se incorpora al proceso de formulación y conducción de la política económica. De manera semejante, se puede imaginar, que las dimensiones de la integración económica, inicialmente tratadas como interferencias indebidas en las políticas nacionales, pronto serán incorporadas de forma natural en todas las esferas de la administración.

El punto de equilibrio que se encuentre entre estas dos líneas de tensión determinará en gran parte el curso del MERCOSUR en los próximos años.

Tal vez se pueda encontrar el punto de equilibrio a partir de la percepción de que el MERCOSUR es, en el momento actual, al mismo tiempo un proyecto y un patrimonio. Un patrimonio, porque los resultados ya alcanzados lo transforman en un instrumento inestimable para el desarrollo de los países miembros, en términos humanos y materiales. Un proyecto, porque todavía el sistema no está completo, y su mejor funcionamiento requiere siempre nuevas acciones, nuevos mecanismos y nuevos acuerdos. El sistema incompleto como se tiene, sólo funciona porque está en movimiento hacia su perfección. Es el equilibrio dinámico. El patrimonio que ya se construyó sólo puede ser preservado por medio de nuevos avances en la ejecución del proyecto. Los avances, a su vez, ampliarán el patrimonio: al mismo tiempo que introducen riesgos y desafíos vuelven el sistema más complejo, exigen nuevos desarrollos. Este doble movimiento permite asociar la lógica interna del proceso con su dimensión económica y social, siempre con un objetivo simple, casi obvio, pero cuya percepción es absolutamente esencial: el MERCOSUR existe para ayudar a los brasileños, argentinos, paraguayos y uruguayos a tener una vida mejor.

# Bibliografia


ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Controvérsias no Mercosul: o Protocolo de Brasília ao Tratado de Assunção.* Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília, DF, n. 4, p. 9-11, jan./mar. 1992.

_____. *O Mercosul no Contexto Regional e Internacional.* São Paulo: Ed. Aduaneiras, 1993. 204 p.

ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. *Reestruturação Industrial e Integração Econômica: as perspectivas do Mercosul.* Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 97-113, jan./mar. 1993.

BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Impacto do Mercosul sobre o Sistema Legislativo Brasileiro.* Revista da Indústria, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 144-157, jan./mar. 1992.

BARBOSA, Rubens Antonio, PANELLI, César Luis Fernando. *A Integração Sub-Regional, Regional e Hemisférica: o esforço brasileiro.* In: FONSECA JÚNIOR, Gelson, CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II.* Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Paz e Terra, 1994. 2v. (Coleção Relações Internacionais, 20). v. 1, p. 285-304.

BERGSTEN. Fred et al. *O Brasil e a Nova Ordem Internacional.* Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, FGV, 1991. 152 p.

BRASIL, *Boletim de Integração Latino-Americana. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria-geral de Assuntos de Integração, Econômicos e do Comércio Exterior. Grupo de Estudos Técnicos (1991).* Trimestral.

BRASIL, *Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior. O Brasil e o Nafta: impacto sobre comércio e investimentos.* Brasília, DF: Abigraf, 1993. 138 p.

CHILE, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.* Santiago de Chile, 1994. 109 p.

CORREA, Paulo Maria Guilherme. *Reestruturação Industrial e Inserção Internacional.: subsídios para a definição de uma política industrial no Mercosul.* Rio de Janeiro: Funcex, 1993. 63 p. (Texto para Discussão, 83).

DRUMMOND, Maria Cláudia. *O Mercosul Político: a Comissão Parlamentar Conjunta.* Boletim de Integração Latino-Americana, Brasília, DF, p. 22-27, mar. 1993.

FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção.* Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior, 1993. 193 p.

FARIA, Werter R. *Defesa da Concorrência no Mercosul.* Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1992. 71 p. (Estudos de Integração, 1).

HIRST, Monica. *A Dimensão Política do Mercosul.* Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, v. 10, n. 39, p. 58-65, abr./jun. 1994.

PARANA *(Brasil), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (coord.). Política de Reconversão: critérios e parâmetros para a formulação de um projeto de reconversão.* Brasília, DF: Ipea, 1994. 170 p. (Estudos de Política Agrícola. Documentos de Trabalho, 19).

LINDNER, Eduardo. *ZPEs Brasileiras: a necessidade de mudanças no contexto do Mercosul.* Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993. 67 p. (Estudos da Integração, 4).

PEREIRA, Edgard Antônio, ROMANO, Ricardo. *O Mercosul e as Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações, Áreas de Livre Comércio e Áreas Aduaneiras Especiais.* Brasília, DF: Ipea, 1992. 22 p., 225f. (Texto para Discussão, 283).

URUGUAY, *Seminario Condiciones de Competencia, Ajuste y Estabilidad en el Marco de la Integración Regional,* 5-9 jul. 1993. Montevideo, Uruguay. Documento final. Montevideo: Cefir, 1993. 242 p.

SOUTO-MAYOR, Luis Augusto Pereira. *Dumping e o Mercosul.* Brasília, DF: Ipea, 1992. 14 p. (Texto para Discussão, 244).

_____. *Salvaguardas: achegas a uma legislação comum aos países do Mercosul.* Brasília, DF: Ipea, 1993. 23 p. (Texto para Discussão, 292).

SÃO PAULO, *Universidade de. Instituto de Estudos Avançados. Mercosul: impasses e alternativas 1.* São Paulo, 1991. 91 p. (Assuntos Internacionais, 18).

_____. *Instituto de Estudos Avançados. Mercosul: impasses e alternativas 2.* São Paulo, 1991. 74 p. (Assuntos Internacionais, 19).

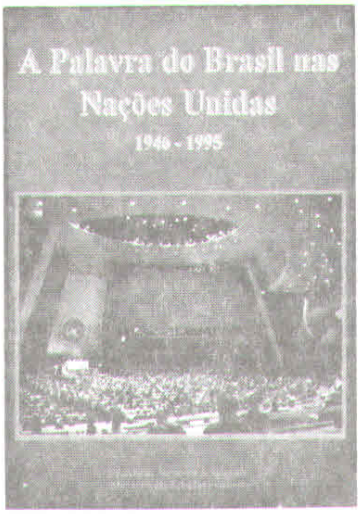
_____. *Instituto de Estudos Avançados. Mercosul: impasses e alternativas 3.* São Paulo, 1991. 91 p. (Assuntos Internacionais, 20).

VEIGA, Pedro da Motta. *Abertura Externa e Integração do Mercosul: cenários para o período de transição.* Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, v. 8, n. 32, p. 15-31, jul./set. 1992.

_____. *Mercosul: adaptando a estratégia de integração à realidade.* Rio de Janeiro: Funcex, 1993. 14 p. (Texto para Discussão, 82).

_____. (org.). *Cone Sul: a economia política da integração.* Rio de Janeiro: Funcex, 1991. 234 p.

_____. *O Mercosul e a Liberalização Comercial nas Américas: notas sobre a estratégia brasileira para o continente.* Rio de Janeiro: Funcex, 1993. 46 p. (Texto para Discussão, 76).




# A PALAVRA DO BRASIL NAS NAÇÕES UNIDAS 1946 – 1995

595pp.

## Un compendio valioso

**Luiz Felipe Lampreia**
**Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores**

Esta edición de los pronunciamientos de los Jefes de Delegaciones brasileñas en las sesiones de apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas, durante los últimos 50 años, constituye una contribución de la Fundación Alexandre de Gusmão (FUNAG) al conocimiento de la historia y de la doctrina diplomáticas del Brasil.

Al mismo tiempo en que señala para nosotros, del Itamaraty, la conmemoración del cincuentenario de la fundación de las Naciones Unidas, el presente esfuerzo editorial coloca a disposición del público interesado en la política exterior brasileña un valioso compendio de los textos fundamentales de nuestra diplomacia. En estos textos, se encuentra la síntesis por excelencia de la visión del mundo y de los proyectos de la diplomacia brasileña, actualizada anualmente, a medida que evolucionaban las relaciones internacionales y a medida que evolucionaba nuestra propia concepción del Brasil y del mundo.

Compilada por FUNAG, la antologia es presentada por el Embajador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, diplomático de gran experiencia y reconocida sensibilidad política, quien también fue autor de los textos que sitúan cada discurso en sus contextos nacionales e internacionales. La presente obra pasa a constituir así, una fuente autorizada de referencia histórica y doctrinaria. A lo largo de los cincuenta y dos discursos aquí compilados, se encuentran expuestos los grandes temas que marcaron la historia más reciente de las relaciones internacionales y que por eso mismo, concentran la atención del Gobierno brasileño en el escenario internacional durante medio siglo de posguerra. Se encuentran también en ellos las grandes contribuciones brasileñas al debate que las Naciones Unidas promovió durante su existencia, transformando cualitativamente el derecho y la normatividad internacionales. El desarrollo, el desarme, la seguridad económica colectiva, el hiato normativo entre la Carta y la evolución de las relaciones internacionales, el concepto más moderno de "desarrollo sostenible" y otros avances políticos que recibieron una notable contribución brasileña se encuentran aquí perfectamente reflejados y analizados dentro de la óptica diplomática del momento en que se hicieron los discursos. Enfasis, evaluaciones, intuiciones y sensibilidades de la política exterior brasileña se revelan con particular agudeza en los discursos de apertura de la Asamblea General.

Al mismo tiempo, la lectura de estos discursos revela al lector, paso a paso, un gran y exitoso esfuerzo de aprendizaje realizado por la diplomacia brasileña en estos últimos cincuenta años: el aprendizaje del multilateralismo. Verdadera escuela de la diplomacia moderna, marca distintiva por excelencia de las relaciones internacionales contemporáneas, las Naciones Unidas sirvieron al mismo tiempo como espacio político y como foro de perfeccionamiento de la convivencia internacional, trazos que los países tuvieron que internalizar forzosamente en sus políticas exteriores.

Documento político por excelencia, registro y memoria de la política defendida y llevada a cabo por un Gobierno, el discurso en las Naciones Unidas, paradigma del discurso diplomático fruto de la reflexión y cuidadosamente elaborado, adquiere dentro de la perspectiva contextual en que es colocado en esta antologia, su verdadera dimensión histórica, al mismo tiempo en que revela las líneas de coherencia de la diplomacia brasileña.

Por estos motivos, esta obra se presenta como una iniciativa oportuna y valiosa, que ayudará a todos a comprender mejor un período de nuestra historia diplomática.




## GRAMÁTICA PELA PRÁTICA

**Ernani Filgueiras Pimentel**

**334pp.**

"Gramática por la Práctica" es el título de la obra del consagrado profesor de Lengua Portuguesa Ernani Filgueiras Pimentel. En este trabajo, él enseña de una manera sencilla, la memorización de normas gramaticales usando recursos gráficos que facilitan la visualización de lo que es enseñado. Las técnicas utilizadas fueron ampliamente probadas en el salón de clase, llevando al lector a raciocinar de forma más práctica.

Ernani Pimentel es poeta concretista, seguidor del estilo poético lanzado por los franceses Guillaume Apollinaire y Stéphane Mallarme y por el norteamericano Ezra Pound. Esta escuela francesa que encontró en los brasileños Augusto de Campos, Haroldo de Campos y Décio Pignatari sus grandes momentos, tiene, entre otras características, el sentido práctico, la capacidad de abstración geométrica y la racionalidad. Estos aspectos de la personalidad intelectual del autor influyeron positivamente en la construcción metalinguística y gráfica de la Gramática por la Práctica, un libro innovador y sin igual en el mercado editorial internacional de gramáticas, de manera general.

"Sólo se aprende a hablar hablando, de la misma manera, sólo se aprende a escribir escribiendo", suele decir el profesor Ernani Pimentel, refieriéndose al método universal de aprender haciendo. De esta manera, el lector es llevado a reproducir las construcciones gramaticales correctas y a identificar los errores. Los asuntos gramaticales más importantes son abordados de tal manera que resuelven las dudas de lo cotidiano.

La naturaleza dominantemente práctica y racional del libro es apropiadísima al universo del Mercosur, cuya población quiere aumentar su integración a través del dominio simultáneo de las lenguas española y portuguesa.

El autor poseedor de una larga historia personal dedicada a la enseñanza, realizó la hazaña de dictar más de treinta mil horas de clase.

Actualmente, el autor, poeta y profesor es el Director Nacional de la editora VEST-CON, líder del mercado brasileño en el área de obras destianadas a concursos públicos, preuniversitarios y libros para las diversas categorías profesionales: abogados, contadores, profesores, especialistas en informática, etc.

El anterior libro del profesor Ernani Filgueiras Pimentel "Intelectiva e Interpretación de Textos", es "best-seller" en el Brasil y ya está en la 13ª edición.

Impressão e Acabamento
com fotolitos fornecidos




SIG/SUL Quadra 06 Lotes 2340/70
Tel.: (061) 344.1012 - Fax: 344.3949
CEP: 70610-400 - Brasília-D.F.

MERCOSUR Proyecto, Realidad y Perspectivas, coeditado por la editora VEST-CON y por la FUNAG - Fundación Alexandre de Gusmão, órgano vinculado al Ministerio de las Relaciones Exteriores. Su finalidad es promover actividades de naturaleza cultural, técnico-científica y pedagógica en el campo de las relaciones internacionales -, fue escrito por dos generaciones de diplomáticos profundamente involucrados en la construcción de la Unión Aduanera.

FUNAG
FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

ISBN 85-7400-003-5
9 788574 000039