



Retos de una integración regional

Proceso histórico, evolución y estado actual del Mercosur

Martha Lafaurie de Arévalo



Proceso histórico

En la década de los ochenta, los Presidentes José Sarney de Brasil y Raúl Alfonsín de Argentina lideraron un proceso para profundizar su relacionamiento y suscribieron 24 protocolos bilaterales en los que quedaron reguladas las más diversas áreas. En 1990, los Presidentes de Paraguay, Andrés Rodríguez, y de Uruguay, Luis Alberto Lacalle, solicitaron la incorporación de sus países al acuerdo que se gestaba entre los dos colosos sudamericanos.

Así nació el Mercosur, el 26 de marzo de 1.991 en Asunción, como consecuencia de la necesidad de unir esfuerzos para conformar un bloque económico a través de un sistema de integración, fortaleciendo los objetivos de la ALADI. El tratado, firmado por los Presidentes de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, estableció la decisión de constituir un mercado común que debía estar conformado el 31 de diciembre de 1.994.

*Embajadora de la Carrera
Diplomática y Consular de
la República
Cónsul General de Colombia
en São Paulo, Brasil
Como diplomática, ha
desempeñado funciones en
Ecuador, Guatemala,
Paraguay y Brasil*

Este mercado común implicaría "la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política externa común con relación a terceros Estados o agrupación de Estados, así como la coordinación de posiciones en foros económicos, comerciales, regionales e internacionales". El tratado también estipulaba "la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados parte en las áreas agrícola, industrial, de comercio exterior, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre las partes; y el compromiso de los Estados de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración".

Para facilitar la implementación de la zona de libre comercio, se adoptó un Régimen General de Origen. A fin de lograr que los productos originarios de los países del Mercosur pudieran circular libremente, se estableció un programa de desgravamen progresivo, el cual comprende los derechos aduaneros y toda medida de efecto

equivalente que incida sobre el comercio exterior. De ese modo, los Estados Miembros se obligaban a alcanzar el gravamen 0 del comercio regional al 31 de diciembre de 1994, meta que efectivamente se alcanzó. Estas medidas fueron acompañadas de un sistema de solución de controversias y cláusulas de salvaguardia. Por otra parte, también se acordó una coordinación para enfrentar prácticas de *dumping* o de políticas desleales de terceros Estados.

Dos órganos, uno de carácter político y otro de carácter ejecutivo, quedaron establecidos para administrar el Tratado: El Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común.

El Consejo, que se convirtió en el órgano superior, está integrado por los Cancilleres y los Ministros de Economía de los cuatro países y a él le corresponde la labor de la conducción política y toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos. La Presidencia del Consejo se ejerce por rotación y en orden alfabético, por períodos de seis meses.

El Grupo Mercado Común fue constituido como el órgano ejecutivo y está coordinado por los Cancilleres.

Sus funciones son velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del programa de liberación comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros; y fijar el programa de trabajo que asegure el avance hacia la constitución del mercado común.

El Grupo Mercosur quedó integrado por 4 miembros titulares y 4 alternos por país, representantes de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía o sus equivalentes (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o coordinación Económica), y de los bancos centrales.

Adicionalmente, se completó el organigrama con una comisión de comercio, cuyo objetivo es el de realizar un seguimiento de todos los problemas comerciales que se van presentando y proponer la búsqueda de soluciones. También fue creada la Secretaría Administrativa.

Evolución

En 1994, el comercio global entre los socios creció

considerablemente, pasando de 8.368 millones de dólares en el año 1991, a 19.624, lo que arrojó un incremento del 134.5% en el trienio mencionado.

Este fenomenal despegue económico colocó al Mercosur en la atención de las potencias del mundo. Los resultados fueron muy significativos; el comercio entre los miembros creció considerablemente y se reflejó en un marcado aumento en las transacciones intra-bloques de comercio entre los países miembros.

La cumbre de Ouro Preto de 1994 modificó el cronograma y estableció la puesta en vigencia de la unión aduanera previa a la constitución del mercado común. Desde el 1° de enero de 1995 se puso en marcha la unión aduanera que supuso la eliminación de todas las trabas arancelarias y para-



arancelarias al comercio recíproco y la adopción de un arancel externo común frente a terceros. Esta figura no está plenamente vigente, pues los cuatro Estados negociaron lo que se dio en llamar un régimen de adecuación por el

cual algunos productos en el comercio intra-Mercosur continuarán pagando aranceles por algún tiempo. De la misma manera, se estableció la lista de excepciones al arancel externo común para un grupo de productos. Paralelamente, está en vigencia desde 1995 un mecanismo de reducción anual de gravámenes a la importación entre los cuatro países.

Además del desarrollo de la idea inicial de una zona de libre comercio y de unión aduanera, hay un ingrediente político muy importante que quedó plasmado con la inclusión de la palabra Mercosur en la portada de los pasaportes, documento que se asocia con la nacionalidad, tal vez con la misma intención con que la expresión "Unión Europea" aparece en los pasaportes de los europeos. Igual sucede con la idea lanzada de establecer una moneda única.

Los países del Mercosur han firmado acuerdos y memorandos de entendimiento con los Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Chile, Bolivia, Guyana, Trinidad y Tobago, el BID, la Unesco, y Acuerdos Marco para la

creación de la Zona de Libre Comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, así como entre el Mercosur y México.

Las negociaciones con la Unión Europea se intensificaron, buscando acelerar el ritmo, lo cual quedó demostrado con la visita del Primer Ministro de Inglaterra, Tony Blair, a Brasil y Argentina realizada en octubre de 2.001. Al parecer, se tuvo muy en cuenta el objeto de que la Unión Europea y las economías del Mercosur, puedan anticiparse a la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA.

Con relación al Alca, los países del Mercosur han contemplado tres posibilidades: el ingreso del Mercosur al Alca como conjunto; el ingreso como entidades individuales (lo que implica la disolución del Mercosur); o la búsqueda de entendimiento directo con el Nafta.

En cuanto a la integración Mercosur-CAN, es importante destacar que en la primera y segunda rondas de negociaciones, la última de ellas celebrada en Lima en octubre pasado, se lograron avances importantes, sobre todo en el tema de la política arancelaria.

De este panorama de acuerdos de integración en proceso, es importante destacar la Cumbre Presidencial de América del Sur, liderada por Brasil en septiembre del 2.000, en donde se trazó como meta una liberalización comercial Mercosur-CAN para enero de 2.002, a lo que se sumarían Chile, Guyana y Surinam. La idea es un proyecto político que preceda al económico convirtiendo el Mercosur en un bloque comercial que abarque toda América del Sur, o el "Amercosur", como algunos lo han llamado.

Situación actual

En sus 10 años de vida, el Mercosur nunca había estado en una situación tan difícil como ahora. La eliminación de asimetrías económicas y jurídicas que deberían ir acompañando la metodología establecida en el Tratado de Asunción no se han producido; mientras el comercio internacional y el comercio regional se mantuvieron en alza, estas asimetrías se fueron postergando. Hoy, frente al cuadro de recesión económica en Argentina y un escenario de desaceleración económica en Brasil, comienzan a impactar las diferencias.

Hay sectores en los países miembros que sufren el ingreso de productos de otros Es-

tados Parte con precios, frente a los cuales pierden competitividad, lo cual ha llevado a industriales y comerciantes a sugerir la suspensión del Mercosur.

El arancel externo hoy es incompleto, y no se produce una distribución de la recaudación aduanera. Las perforaciones al arancel externo común, así como los acuerdos firmados por Brasil y México, y la disminución de aranceles unilateralmente por los países producen una situación difícil. Sin una aduana común y sin un arancel externo común, es poco lo que se les puede ofrecer a los bloques extrarregionales.

Los problemas entre Brasil y Argentina, las dos principales economías de la región, no pueden dejar de afectar a los países miembros. Esto ha motivado diversas reuniones durante los meses de septiembre y octubre en São Paulo y Buenos Aires, la última de las cuales tuvo lugar el 26 de octubre pasado en Buenos Aires. Este período de desentendimientos se han originado básicamente por la devaluación del real, de la cual los empresarios argentinos se quejan porque la consideran perjudicial para sus productos; se ha llegado al punto de presionar al Presidente de Argentina, Fernando de la Rúa, pidiéndole la

suspensión temporal del Mercosur o la creación de un régimen de compensaciones.

Por su parte, el Ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, formuló la propuesta de establecer un sistema de "gatillo cambiario", con aranceles a los productos brasileños para compensar las supuestas pérdidas ocurridas por la devaluación del real, ignorando con ello el arancel externo común, cuya alícuota es cero para los países de la región.

En esta última etapa de negociaciones, las diferencias entre Argentina y Brasil en torno al tema cambiario fueron muy tensas; incluso llegaron al punto de suspenderse temporalmente y sólo serán reanudadas después de la divulgación de una nota del Presidente De la Rúa, en la que reafirmaba que "el Mercosur es política de Estado y las diferencias comerciales se resolverán negociando". Las conversaciones, de manera informal, se reanudarán en Bruselas durante la cuarta reunión del Comité de Negociaciones Bilaterales Unión Europea-Mercosur, que en la fecha se están llevando a cabo.

Brasil concuerda con la aplicación de medidas de salva-

guardia para algunos productos, pero mantiene el Arancel Externo Común, AEC. El Acuerdo de Salvaguardias, según el Director del Comercio Exterior del Brasil, perjudicará a los exportadores brasileños.

La propuesta se aleja de las reglas de la OMC, al pedir que las sobretasas sean aplicadas apenas a los productos de países del Mercosur. El Acuerdo de Salvaguardias de la organización prevé que la protección sea generalizada, válida para los productos de cualquier país que impliquen grave perjuicio a la industria que se defiende. Según la propuesta brasileña, habría un techo para la sobretasa, que sería el de la alícuota prevista en el AEC, conjunto de tarifas para los productos provenientes de fuera del Mercosur.

El tema de las salvaguardias pasó por un análisis de números de flujo de comercio, y de una evaluación de la situación concreta de los productos que afectan el comercio en cada país. El gobierno argentino admitió que puede sufrir una avalancha de pedidos de los sectores que piden ser protegidos por las sal-

vaguardias, lo cual será una tarea larga de comprobar, así como llevar a los sectores productivos brasileños afectados por las salvaguardias a presentar quejas ante la OMC, uno de cuyos propósitos es defender los sectores que se sientan perjudicados. En opinión de algunos economistas uruguayos y paraguayos, las salvaguardias negociadas entre Brasil y Argentina para compensar los desequilibrios no son un buen instrumento.

Las perspectivas en esta fase de dificultades, según lo mencionó el canciller brasileño recientemente en la apertura del Foro Euro-Latinoamericano, UE-Mercosur, Alca, OMC, llevado a cabo en Brasilia en septiembre, es continuar, como hace 10 años: 1) promoviendo la inserción más competitiva de las economías de los cuatro países en la economía mundial; 2) propiciando economías de escala y, como consecuencia, aumentos de productividad; y 3) tomando la región más atractiva para las inversiones internacionales.



En conclusión, lo que se busca a toda costa es que el Mercosur permanezca abierto al mundo. •