

El Mercosur en 1996: ¿consolidación o incertidumbre?

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

JORGE GRANDI / DANIEL SCHUTT

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es por su potencial económico la cuarta zona económica del mundo. Su Producto Interno Bruto (PIB) conjunto se ubica a finales de 1995 en el entorno de los 850.000 millones de dólares de PIB conjunto, con lo cual se sitúa tras la Unión Europea (7,3 billones de dólares), la Zona de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA: 6,8 billones de dólares) y Japón (4,5 billones de dólares); en ese puesto del ranking de mercados y áreas integradas del planeta, por delante de la Asociación de Países del Sudeste Asiático

(ASEAN⁽¹⁾: 700.000 millones de dólares) y la Federación Rusa (400.000 millones de dólares)⁽²⁾. Con base en algunas estadísticas aportadas por organismos internacionales, puede afirmarse que desde el punto de vista de global, el Mercosur equivale a cerca de un 20% de la producción de los países usualmente considerados como en vías de desarrollo⁽³⁾. Su población, de 205 millones de habitantes, representa el 45% de la población total de América Latina y tiene una renta per cápita aproximada de 4.100 dólares⁽⁴⁾. La superficie total de los cuatro países se extiende a más de

JORGE GRANDI, politólogo y director del CEFIR, Centro de Formación para la Integración Regional, Uruguay. DANIEL SCHUTT, politólogo y funcionario del CEFIR.

⁽¹⁾ La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático está integrada, a julio de 1996, por Malasia, Vietnam, Indonesia, Brunei, Tailandia, Singapur, Filipinas y Myanmar o Burma (ex Birmania) como país observador. Las estimaciones sobre el PBI se han hecho en base a los datos nacionales del PBI de *The Economist Intelligence Unit* para todos los países mencionados con la excepción de Brunei y Burma.

⁽²⁾ Las cifras están extraídas y contrastadas de varias fuentes y deben tomarse como aproximativas.

⁽³⁾ Ver, a este respecto, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano 1996*, edición francesa publicada por Edit. Económica, París, junio de 1996.

⁽⁴⁾ Según las últimas estimaciones, la renta per cápita de Argentina se sitúa en los 7.575 dólares, la de Brasil en 4.335 dólares, la de Uruguay en 4.660 dólares y la de Paraguay en 2.125.

12.800.000 km² (un 59% de la superficie total latinoamericana). El comercio total de la subregión con el mundo (exportaciones más importaciones) rebasó en 1995 la barrera de los 150.000 millones de dólares. Las exportaciones subregionales rondaron en 1995 los 70.000 millones de dólares -lo que equivale a un tercio de las ventas totales de América Latina-, mientras que las importaciones sumaron en dicho año los 85.000 millones de dólares.

Dentro del comercio intrarregional, el comercio intraMercosur (que se sitúa en el entorno de los 15.000 millones de dólares) representa el 41% del total de las exportaciones intralatinamericanas, que ascendieron a 37.000 millones de dólares en 1995. Las exportaciones totales de los países del bloque se elevaron en 1995 a alrededor de 70.000. A partir de estos datos, que evidencian el peso económico del bloque y el fuerte impulso que ha venido a imprimirle su configuración como unión aduanera en formación a partir de 1995, el Mercosur asoma como un bloque emergente de primordial significación en el escenario global finisecular, en virtud de su potencial de crecimiento, la magnitud de su mercado y su grado de apertura a la inversión extranjera. El Mercosur aparece cada vez con mayor nitidez como un mercado con capacidad para ampliar rápidamente sus actuales niveles de producción y consumo de bienes y servicios, lo que contrasta con su desempeño en la década de los años 80, en la cual toda la región se vio fuertemente afectada por los problemas derivados de la crisis de la deuda y la fuerte inestabilidad macroeconómica por largos años prevaeciente.

Este artículo consta de cuatro partes. En la primera sección, se reseñan los antecedentes y los hitos fundamentales que marcan los antecedentes del Mercosur, desde mediados de los años 80 hasta su «bautizo formal» el 1º de enero de 1995, y se analizan algunos aspectos inherentes a su evolución y articulación interna. En la segunda sección se analiza someramente la proyección externa del Mercosur, incidiéndose en las distintas modalidades de vínculos asociativos, de cooperación y de multilateralización y profundización de acuerdos preexistentes que el bloque ha establecido ya, esbozándose a continuación las estrategias venideras de definición de su articulación externa.

Finalmente, en la tercera sección, se ensaya un ejercicio de balance y perspectivas de los logros alcanzados y de las asignaturas pendientes.

ANTECEDENTES E HITOS FUNDAMENTALES DEL MERCOSUR

Como es sabido, el Mercosur tiene su antecedente más remoto en los esfuerzos de aproximación emprendidos por los gobiernos de Brasil y Argentina, a la vuelta de sus respectivos procesos, disímiles por cierto, de restauración democrática. El Acta de Iguazú de noviembre de 1985, suscrita por los entonces presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín, constituye la primera iniciativa consistente encaminada a crear un marco de cooperación económica reforzada entre ambos países. Muy pronto, se empezará hablar propiamente de integración, ya que al año siguiente, en 1986, la voluntad política de acercamiento se plasma en el denominado Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño (PICAB).

El PICAB fijó las premisas nucleares y la metodología de aproximación que dio sustento al proceso de integración en su etapa inicial (1985-1990). En lo esencial, el enfoque escogido para sustentar la aproximación económica entre ambos países fue gradual y sectorial, esto es, sin la adopción de plazos definidos para su concreción y enfocado hacia las áreas económicas consideradas estratégicas para pivotar el desarrollo industrial de ambas economías, en particular, el sector de bienes de capital. En esta fase desempeñan un papel central, por un lado, el estrechamiento de vínculos políticos, empresariales y culturales y, por el otro, las medidas de creación de confianza, particularmente la eliminación de las hipótesis de conflicto mediante acuerdos para la no utilización de los reactores nucleares de ambos países para fines militares.

La negociación de preferencias comerciales «producto a producto» (asimilable en lo esencial al enfoque comercialista predominante en los esquemas y acuerdos de integración latinoamericanos en las décadas de los años 60 y 70) mostró pronto sus límites, al evaluarse como excesivamente prudente. Ciertamente, el avizoramiento de una salida a la severa crisis económica de la primera mitad de los 80 y los nuevos vientos liberalizadores que tienden a

arreciar contribuyen a una aceleración de los tiempos y de los ritmos. Y es así cómo en noviembre de 1988 se llega al Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD), el cual sentó entonces las bases para la creación de un Mercado Común Binacional en un plazo de diez años. Se establecía de este modo una alteración respecto al enfoque preexistente a partir de la adopción de un nuevo enfoque cuantitativo y global materializado en desgravaciones automáticas, progresivas y lineales para el universo de productos comercializados, principio que será retenido en el Tratado de Asunción. Un año y medio después, en julio de 1990, ambos Gobiernos resuelven, con la firma del Acta de Buenos Aires, adelantar los plazos de ejecución del mercado común a 1995.

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

El Tratado para la Constitución del Mercosur (Tratado de Asunción) fue suscrito en marzo de 1991 en la capital paraguaya por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Se trata de un acuerdo-marco de breve extensión, tan sólo 24 artículos, que define con trazos gruesos, entre los objetivos estratégicos a alcanzar, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización

de las legislaciones de los Estados miembros. El único instrumento claramente perfilado desde el principio con metodologías y plazos precisos fue un programa de liberalización comercial para la rebaja progresiva de las restricciones arancelarias intrarregionales hasta su abolición total el 31 de diciembre de 1994, cuyo cumplimiento vendría a garantizar la entrada en vigor de una zona de libre comercio el primero de enero de 1995.

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

DE ASUNCION A OURO PRETO

El Tratado de Asunción entró en vigor en noviembre de 1991 y un mes más tarde comenzó a cumplirse la reducción escalonada de las barreras tarifarias. El calendario de reducciones arancelarias se cumplió puntual y escrupulosamente y, por tanto, el objetivo a corto plazo de crear una Zona de Libre Comercio (ZLC) apareció desde el primer momento como una meta sólidamente respaldada por una firme voluntad política. Sin embargo, las negociaciones sobre el AEC entraron en un *impasse* prolongado que se extendió hasta bien entrado el año 1994. Las motivaciones de este relativo estancamiento abarcan una amplia gama de cuestiones de orden político, económico y técnico.

Desde nuestra perspectiva, han desempeñado un papel fundamental las abiertas discrepancias entre los dos grandes socios, Argentina y Brasil, en el plano del grado de apertura comercial frente a terceros mercados, lo que hay que asociar a

los ritmos distintos en la liberalización económica en ambos países: drástica en Argentina, más prudente en Brasil. El gobierno argentino puso en práctica en abril de 1991 un severo plan de estabilización que logró muy pronto grandes éxitos en materia de reducción de la inflación, acompañado por un rígido ajuste fiscal, un amplio plan de privatizaciones de las empresas públicas y una drástica apertura importadora. En Brasil, los planes de ajuste ensayados desde finales de los años 80 fracasaron irremisiblemente, al tiempo que las políticas de apertura externa fueron mucho más tímidas y condicionadas en su ejecución por la alta inestabilidad política que asoló al país en el trienio 1991-94. Ello condicionó, y ha seguido condicionando, la adopción de posiciones y políticas comunes en varios frentes.

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

Será recién a mediados de 1994, y con dificultades que aún persisten, que se logrará hallar un consenso a los intereses en pugna. Los

cuatro socios llegan a la VI cumbre, celebrada en Buenos Aires en agosto de 1994, con una agenda de toma de decisiones virtualmente inaplazable, dada la proximidad de la entrada en vigor del Tratado del Mercosur (1 de enero de 1995) bajo el riesgo de poner en entredicho la meta de la unión aduanera y la credibilidad del proceso. Un mes antes, en julio de 1994, Brasil había puesto en funcionamiento la tercera y decisiva fase de su enésimo plan de estabilización (el Plan Real), concebido concienzudamente para surtir sus efectos estabilizadores en vísperas de las decisivas elecciones de noviembre de 1994, trascendentales para el futuro político del país; y, a la postre, el mayor activo que la administración brasileña, al igual que la argentina, ha podido adjudicarse frente a la opinión pública doméstica y, también, de cara al exterior.

Uno de los componentes del programa antiinflacionario brasileño -que posee paralelismos con el plan de estabilización argentino en lo que respecta a la adopción de un ancla cambiario como mecanismo antiinflacionario- no lleva aparejada la fijación de un tipo de cambio fijo, ni las exigencias muy particulares que se derivan del plan de convertibilidad argentino. No cabe duda, empero, la existencia de una cierta sintonía entre ambos, en materia de políticas de profundización de la apertura comercial y de reducción de aranceles de importación.

Por consiguiente, la cumbre de agosto de 1994, tanto por las circunstancias que la rodean como por la magnitud de las decisiones que recaen sobre ella⁵⁾ puede considerarse como la reunión más trascendental del Mercosur en la etapa de transición, por más que sea la siguiente de Ouro Preto la que sentencie y elabore jurídicamente lo ya acordado. Brasil se presenta, pues, a esta cumbre con posturas diferentes a las que sostuvo en la etapa inicial del Mercosur, aceptando algunas concesiones en favor de sus socios. Ello favoreció el desbloqueo al máximo nivel político de las decisiones que darían cuerpo a las

⁵⁾ Otro atributo de esta reunión es la atmósfera de tensión que la precedió en los días inmediatos, provocada por un tipo de conflicto que recurrentemente tiende a reproducirse en las tomas de posición y de decisión en el seno del Mercosur. En concreto, la adopción de pactos bilaterales o la publicitación de pronunciamientos de responsables argentinos y/o brasileños, en abierta o presunta desestimación de su impacto sobre los otros dos socios menores.

condiciones de acceso a la unión aduanera: este, en rigor, ya era asumido entonces como el horizonte realista que la cumbre de Colonia (Uruguay) de enero de 1994 se había propuesto encarrilar a partir del acotamiento de los objetivos del Cronograma de Las Leñas, mediante la aprobación de los requisitos mínimos para la entrada en vigor de la unión aduanera.

UNA UNIÓN ADUANERA EN FORMACION

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

Por otra parte, algunos analistas, en particular de Argentina, sostienen que el perfil comercial que ha emanado de la cumbre de Ouro Preto está hecho a la medida del país más poderoso, Brasil. La existencia de un arancel medio de un 14% significa para Argentina reducir su nivel promedio de apertura al exterior en cinco puntos porcentuales, mientras que para Brasil implica sólo un punto menos. Influyentes expertos de Argentina han puesto en entredicho en los últimos años los beneficios que se derivan para

este país de su asociación privilegiada con su gran vecino, en detrimento de una posible incorporación al NAFTA, opción esta última que hasta bien entrado el año 1994 suscitó una fuerte atracción en amplios sectores del país, incluido el propio Gobierno.

Sin embargo resulta claro que una vez superada la discusión sobre los temas arancelarios, se abren otros nuevos que involucran toda una serie de cuestiones que atañen a otros factores que inciden sobre la libre circulación de las mercancías y el acceso sin trabas a los mercados. Pero al mismo tiempo el año 1995 se abre con un contexto regional perturbado por los efectos de la devaluación mexicana y su impacto directo sobre la afluencia de capitales en la región, cuyos efectos visibles, hasta la primera mitad de 1996, se percibieron nítidamente en los niveles de inversión y de consumo y en la desaceleración general de la actividad económica de la región.

Ello ha incidido en la reaparición de algunos *dossiers* espinosos y el surgimiento de dificultades y discrepancias técnicas entre los socios en relación a la denominada lista de excepciones, esto es, la determinación de los productos y/o sectores que no circularán libremente dentro del Mercosur (el denominado «régimen de adecuación» que comprende los productos excluidos hasta el año 2000 de la zona de libre comercio)⁽⁶⁾, al igual que las excepciones al AEC (en el cual se incluyen productos considerados «sensibles», tales como bienes de capital y productos informáticos, petroquímicos y de telecomunicaciones) cuya vigencia se prolongará, en algunos casos, hasta el año 2006⁽⁷⁾. El criterio que ha tendido a prevalecer entre los socios es el de flexibilizar el manejo arancelario de manera que puedan contemplarse decisiones temporarias de elevar los aranceles (cuando se detectan prácticas de *dumping* o de comercio desleal) o a reducirlos (cuando constan situaciones de desabastecimiento o cuando se considera que ello contribuye a la contención de la inflación por la vía de favorecer productos importados).

⁽⁶⁾ Uruguay incluyó en esta lista 1.000 productos, Paraguay 800, Argentina 300 y Brasil 30.

⁽⁷⁾ Argentina y Uruguay disponen de 300 excepciones cada uno, Brasil de 375 (y 75 adicionales para el período mayo 1995 - mayo 1996, con incorporaciones y desincorporaciones sucesivas); y Paraguay de 399.

El primer semestre de 1995 fue testigo de las primeras dificultades vinculadas al cumplimiento de las disciplinas comunitarias en materia arancelaria por parte de algunos de los socios, en un contexto de ajuste fiscal en todos los países del área motivada por la crisis de México y su impacto negativo en la afluencia de capitales extranjeros hacia la región. A principios de abril, Argentina amenazó con incrementar unilateralmente sus derechos de importación en el contexto de un drástico plan de reducción del gasto público. Finalmente, el Gobierno desechó aumentar los aranceles a la entrada de productos de los restantes socios. A finales de abril, Brasil logró que sus socios aceptaran, tras ajetreadas negociaciones, la flexibilización del AEC. Brasil decidió en esas fechas aumentar hasta un 70% los aranceles de productos de consumo no básicos (tales como automóviles y electrodomésticos) provenientes de fuera del Mercosur, en el marco de la política gubernamental de reducción del déficit comercial que, por primera vez en décadas, está experimentando Brasil. A la vez, redujo los aranceles de otra gama de insumos de primera necesidad para afianzar su lucha anti-inflacionaria y presionar a la baja los precios de los productos de primera necesidad. Brasil se ve beneficiado, de esa manera, por un margen adicional de discrecionalidad en la fijación de sus aranceles, como demostración de la importancia que todo el bloque adjudica al éxito de su plan de estabilización.

Por añadidura, todavía existe un gran trecho que recorrer en materia de remoción de obstáculos no arancelarios, tales como regulaciones aduaneras, normas técnicas, regímenes nacionales especiales, reintegros fiscales, políticas estatales de apoyo a sectores específicos, etc., que seguirán acaparando gran parte de la discusión en los años venideros. Se ha cifrado en 300 el número de barreras no arancelarias existentes en el Mercosur, de las cuales menos del 10% habían sido suprimidas hasta mediados de 1996. Otro aspecto que se mostró especialmente conflictivo en la negociación es el concerniente al *status* específico de determinados sectores, tales como el textil, el azucarero o el automotriz, a los cuales, bien por su carácter sensible o estratégico para las economías de los socios, se les dotará de un

régimen especial. La amenaza de Brasil en junio de 1995 de imponer cupos a la importación de vehículos procedentes de Argentina, luego abandonada, constituyó la principal crisis en las relaciones de los dos grandes socios en los últimos tiempos y debió ser resuelta a través de conversaciones directas entre los presidentes Cardoso y Menem. Esta crisis, provocada por medidas unilaterales en materia de política comercial, se reprodujo en junio de 1996 a raíz de la imposición por Brasil de medidas que afectaron a la exportación de productos textiles de Argentina y Uruguay. Esta decisión fue posteriormente revocada a raíz de las fuertes protestas de estos dos países.

Por ahora, la gestión de los conflictos reposa sobre un enfoque artesanalmente político, esto es, en la pericia de los negociadores y en el diálogo político de alto nivel, cuya eficacia se ha mostrado tan alta en la desactivación de las crisis como su frecuente intangibilidad en el frente jurídico-político. Los países se han avenido en la práctica, pues, a no recurrir a los procedimientos de solución de controversias previstos en el Protocolo de Brasilia, el cual contempla el tratamiento de los litigios por un panel arbitral, siempre que se agoten sin éxito las tratativas directas. Esta «politización» de los conflictos, resultantes de la orfandad en los instrumentos de control de legalidad, impulsa crecientemente la reflexión entre los expertos y en una porción considerable de los propios «decision-makers» del Mercosur sobre la conveniencia de plantear ya mismo instancias comunes permanentes de gestión de los conflictos.

La proliferación de regímenes excepcionales y de nuevos obstáculos -erigidos bajo el paraguas del calendario de la «segunda transición» pactada en agosto de 1994 que ampara la flexibilización de las reglas generales acordadas hasta la consecución plena de la zona de libre comercio (año 1999/2000) y la unión aduanera (2006)- es un dispositivo creado para acompañar pragmáticamente la consolidación del Mercosur. Se trata, en definitiva, de preservar los intereses nacionales de los países miembros y atenuar el profundo impacto del proceso de integración sobre ciertos sectores económicos y sociales. No faltan, empero, puntos de vista que vienen a subrayar el efecto perjudicial que la ampliación de los márgenes de actuación discrecional por

parte de los países miembros comporta para la credibilidad y consistencia del proceso y para la adecuada exteriorización de las señales inherentes a compromisos contractuales, fundados en reglas y disciplinas más o menos estrictas⁽⁸⁾. De allí que surgan voces que alerten sobre la potencial «descafeinización» del proceso.

Por otra parte, a nadie se le escapa el papel fundamental que al adecuado y eficaz funcionamiento de las aduanas le cabe para gestionar esta compleja madeja casuística que configurará la política comercial del Mercosur a partir de 1995⁽⁹⁾. En la cumbre de Ouro Preto se aprobó un Código Aduanero, en cuya redacción se aprecian muchos paralelismos con el Código Aduanero de la UE, de cuya eficaz aplicación a corto plazo muchos, sin embargo, dudan frente al tiempo insuficiente para preparar las aduanas y capacitar a sus funcionarios en la nueva normativa, particularmente compleja en materia de reglas de origen. Dicho código no ha sido hasta el momento convalidado por los Gobiernos, aduciendo imperfecciones técnicas que han impedido su entrada en vigor.

Por dar un botón de muestra, el primero de julio de 1996 entró en vigor un nuevo modelo de certificado de origen que será utilizado en la comercialización de productos entre los países del Mercosur, sustituyendo al que entró en vigor a mediados de 1995. La necesidad de utilizar certificados de origen para todo el universo arancelario del Mercosur (13.000 ítems) fue impuesta por las innumerables alteraciones de las listas de excepción al AEC. La sucesión de modificaciones están sobrecargando en exceso los trabajos de fiscalización de las aduanas y

tornan difícil la liberalización de circulación de mercancías dentro del bloque, comportando también costos operativos para las empresas⁽¹⁰⁾.

Por añadidura, las agendas internas imponen un compás de espera. Los cambios en los equipos económicos de Argentina y Brasil durante los primeros ocho meses de 1996 han sido contemplados por algunos observadores como un factor que alimenta la incertidumbre respecto al mantenimiento de los compromisos adoptados y la voluntad de acordar nuevas políticas comunes. Por lo que concierne a Argentina, se desconoce a la hora de escribir este artículo si el giro hacia una ortodoxia fiscal y monetaria más drástica -que se presume por algunos tras la destitución del ministro de Economía, Domingo Cavallo, a finales de julio de 1996-, tendrá alguna consecuencia palpable de corto plazo en algunas de las obligaciones contraídas en el Mercosur, en un momento de redefinición a la baja del gasto público y de escrutinio atento a las vías de allegar mayores recursos a las arcas estatales.

En Brasil, los éxitos indudables cosechados en los dos primeros años de vigencia del Plan Real se ven empañados por la lentitud de las reformas estructurales propuestas por la actual Administración, derivadas de la decisiva influencia política de sectores económicos, en un contexto de morosidad parlamentaria para acelerar los trámites legislativos necesarios para su aprobación y de impacto negativo de algunos pronósticos aciagos sobre la sustentabilidad del programa económico⁽¹¹⁾.

Es sin embargo en el frente de la legitimidad democrática, no sólo de origen, sino también afincada en hechos recientes

⁽⁸⁾ Para una reseña de las asignaturas pendientes en materia de articulación interna, puede consultarse Hodara, Isidoro, «La articulación interna y externa de la unión aduanera del Mercosur: aspectos seleccionados», en Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), *Estrategias de articulación y reforzamiento de las capacidades de gestión de una unión aduanera: opciones para el Mercosur*, Montevideo, 8 y 9 de julio de 1996.

⁽⁹⁾ La modernización de las aduanas, la capacitación de sus funcionarios y la adecuación de su gestión, vital para la fluidificación del tráfico de mercancías, es una de las mayores preocupaciones y principales desafíos de la subregión. Para mayor detalle, en cuanto al papel de las aduanas, puede consultarse: en Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), *La integración comercial y su dimensión aduanera: opciones de políticas públicas y requerimientos de gestión* (Montevideo, 26/30 de abril de 1995), y *La modernización de la gestión aduanera en los procesos de integración regional*, (Piriápolis, 8/13 de noviembre de 1995), documentos que contienen una amplia variedad de ponencias de expertos europeos y latinoamericanos que abordan desde distintas perspectivas esta cuestión.

⁽¹⁰⁾ *Gazeta Mercantil*, Sao Paulo, junio 27 de 1996.

⁽¹¹⁾ Ver a este respecto las ediciones de *El Economista*, 7 y 21 de junio de 1996, en donde también se reproduce el polémico artículo del economista germano-norteamericano Rudiger Dornbusch, publicado inicialmente en *Business Week*, en el cual se cuestiona la pervivencia del Plan Real, opinión que levantó una viva polémica en Brasil.

y desarrollos institucionales, que el Mercosur parece haber avanzado decisivamente en el curso de 1996.

Por un lado, la constitución formal a mediados de este año del Foro Consultivo Económico-Social (FCES), órgano consultivo y de asesoramiento de las máximas instancias del Mercosur previsto en el Protocolo de Ouro Preto, consagra el inicio de una etapa más participativa de los sectores económicos y sociales, hasta ahora prácticamente carentes de instancias expresamente reconocidas de canalización de intereses y opiniones en el Mercosur.

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

LA ARTICULACION EXTERNA DEL MERCOSUR

Las relaciones con la Unión Europea y con el NAFTA

El Mercosur tuvo desde el primer momento entre sus objetivos centrales de proyección

externa el establecimiento de relaciones estrechas con los grandes bloques económicos. Tan sólo un mes después de la suscripción del Tratado de Asunción, el 29 de abril de 1991, los ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países miembros visitaron la Comisión Europea y se reunieron con altos responsables del órgano ejecutivo de la UE. La voluntad de dotar de un marco institucional a los vínculos entre ambos grupos de países se materializó el 29 de mayo de 1992 con la firma de un Acuerdo Bilateral de Cooperación Interinstitucional.

Durante la reunión sostenida el 23 de abril de 1994 por los ministros de Relaciones Exteriores del Mercosur con el responsable de la Comisión Europea encargado de las relaciones con América Latina, se puso de manifiesto el consenso para imprimir un salto cualitativo a las relaciones existentes, evocándose la posibilidad de establecer una zona de libre comercio UE/Mercosur. El Comisario responsable de las relaciones con América Latina, Manuel Marín, anunció el 19 de octubre de 1994 en Bruselas un plan en dos fases encaminado a estrechar los lazos económicos y comerciales de la UE con el Mercosur. La propuesta presentada por la Comisión Europea establecía el propósito de pactar un acuerdo-mercado interregional de cooperación económica y comercial, que precedería a un acuerdo de libre comercio que debería entrar en vigor a partir del año 2001, cuando el Mercosur espera haber avanzado sustancialmente en la concreción de su unión aduanera.

Se plantea una amplia negociación sobre bienes y servicios, excluyendo algunos productos considerados sensibles, en particular un cierto número de productos agrícolas. Este último aspecto mantiene su potencial conflictivo, en particular para Argentina y Uruguay que se han visto especialmente perjudicados en la exportación de sus productos agrícolas de zona templada por la Política Agrícola Común (PAC). Finalmente, la Comisión plantea una intensificación de la cooperación en sectores tales como medio ambiente, transportes, investigación, movimiento de capitales y servicios. Con el aumento del bienestar regional, tan sólo Paraguay continuará siendo acreedor de cooperación en el sentido tradicional de ayuda al desarrollo. En términos generales, es la cooperación económica la que se ve reforzada: cooperación industrial,

científico-tecnológica, protección recíproca de inversiones, medio ambiente, etc.

En la perspectiva de la Comisión, el proyecto de asociación interregional con el Mercosur representa un modelo pionero de acuerdo de la UE con zonas económicas emergentes. El estrechamiento de relaciones entre la UE y el Mercosur entraña oportunidades y riesgos para el bloque sudamericano. Resulta manifiesto que existen intereses comunes entre ambas regiones aunque ellos son visiblemente asimétricos. Existe el temor de que las expectativas generadas por el proyecto de la Comisión queden sensiblemente rebajadas en el transcurso de la negociación cuando deban superarse las suspicacias del Consejo y las dudas respecto a sus beneficios que albergan los Estados septentrionales de la UE, más proclives a fijar su atención en el este europeo. En cualquier caso, la progresividad presidirá previsiblemente la implementación del acuerdo con mayor celeridad en aquellos sectores más dinámicos y menos conflictivos del intercambio.

Los intercambios comerciales UE/Mercosur se han triplicado en los últimos siete años. La UE es el segundo inversor extranjero en la subregión, representado en torno al 35% de la IED, frente al 40% de EE.UU. Un 75% de las inversiones latinoamericanas de la UE se concentran en la subregión (un 70% en el sector industrial). Los europeos han sido los primeros inversionistas en los procesos de privatizaciones emprendidos en los cuatro países (totalizando un 25% del conjunto de los capitales ofrecidos). El documento de la Comisión habla del Mercosur como una zona de prosperidad emergente que merece una atención especial, en particular por sus enormes recursos naturales y su demanda creciente de bienes de consumo y de capital, y plantea dos escenarios alternativos con vistas al año 2000: el primero contempla el mantenimiento del *statu quo*, y el segundo proyecta los efectos de una liberalización comercial gradual de los intercambios. El estudio concluye cuantificando los beneficios económicos que se derivan de la adopción del segundo escenario: en particular, el incremento de los intercambios a un ritmo del 11,5% anual, frente a un 7% en la primera opción.

El Acuerdo de Cooperación Interregional que se suscribió en Madrid el 15 de diciembre de 1995 establece el objetivo de reforzar la

cooperación económica y comercial entre ambos bloques con el objetivo central de acometer una liberalización progresiva y recíproca de los intercambios que permita, en una segunda fase, lograr una zona de libre comercio, en cuya materialización habrá que esperar a que el Mercosur madure su condición de unión aduanera. Este objetivo superior del acuerdo podría alcanzarse a mediados de la próxima década y para ello se tendrían en cuenta la sensibilidad de ciertos productos.

A finales de marzo pasado, en Buenos Aires se aprobó el reglamento de la Comisión Mixta UE-Mercosur que se reunió por primera vez en junio de 1996 en Bruselas con la presencia del presidente Menem de Argentina, país que ostentó en el primer semestre de este año la Presidencia Pro-Tempore del Mercosur. En dicha ocasión se firmó un Protocolo de Cooperación Aduanera entre la UE y el Mercosur. Este acuerdo tiene por objeto agilizar los trámites aduaneros a fin de favorecer el intercambio comercial entre los bloques y se perfilan nuevos ámbitos de cooperación. No obstante, el propio Comisario Marín ha admitido que las negociaciones tendientes a liberalizar el comercio interregional será arduo y lento y que no deben esperarse resultados antes de 1998.

En suma, en poco más de cinco años las relaciones del Mercosur con la UE han adquirido un dinamismo y una intensidad inéditas para el patrón de vinculación interregional predominante hasta fechas recientes. Ello permite afirmar que seguirá siendo el principal polo de atención latinoamericano en materia de integración de la Comunidad, un importante destinatario de la cooperación más avanzada y uno de los principales ámbitos de realización de emprendimientos conjuntos del sector privado europeo en regiones «emergentes».

En relación con Estados Unidos y el NAFTA, el Mercosur ha proyectado también su intención de estrechar vínculos. En 1991, los cuatro cancilleres firmaron con el entonces Presidente de Estados Unidos, George Bush, el denominado «Acuerdo de Roses Garden o 4+1» que establece garantías para la protección de inversiones y mecanismos de consulta en materia comercial. En junio de 1995 comenzaron las negociaciones entre ambas bloques de cara a liberalizar el comercio bilateral. En los tres primeros años del

Mercosur, la expectativa de ampliación a corto plazo del NAFTA a países sudamericanos seleccionados produjo algunas disensiones entre los dos grandes socios. Mientras Argentina mostró interés en realizar esfuerzos en dicha dirección, Brasil mostró su preferencia en ampliar el Mercosur al resto de los países sudamericanos, proponiendo, a finales de 1993 la constitución en el plazo de diez años de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). En la Cumbre de las Américas celebrada los días 9 y 10 de diciembre de 1994, Argentina mostró particular interés en fijar el objetivo de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el año 2000, mientras Brasil acudió a la reunión con escasa predisposición a fijar fechas. Como es sabido, la Declaración de Miami fijó la fecha del año 2005 como límite para el fin de las negociaciones conducentes a ese fin, aunque con un compromiso: que en el año 2001 se hayan alcanzado «avances sustanciales».

Los trabajos a nivel técnico y ministerial han proseguido a lo largo de 1995 y 1996 con la creación en dos fases de 11 grupos de trabajo y con las reuniones de alto nivel de Denver en 1995 y de Cartagena de Indias en marzo de 1996, previéndose la discusión en la próxima reunión -que tendrá lugar en Belo Horizonte (Brasil) en 1997- de los informes que están elaborando los viceministros de Comercio de la región sobre los enfoques alternativos para alcanzar el ALCA.

Relaciones con otros países de la región

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

tortuoso proceso de acercamiento del Mercosur a Chile, que concluye en octubre de 1996 con la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio suscrito en junio de ese año.

También complejo ha sido abocar a buen término el acuerdo de zona de libre comercio del Mercosur a Bolivia, que comenzará a aplicarse previsiblemente durante el primer semestre de 1997. Y de hecho ya hay negociaciones en curso o perspectivas próximas de inicio de las mismas con Venezuela y con los restantes países del Grupo Andino: Colombia, Ecuador y Perú. El Mercosur aparece como un polo de atracción y de retroalimentación de los esfuerzos de integración suramericanos, en un proceso altamente dinámico en el cual se readaptan y se afinan recíprocamente una multiplicidad de compromisos preexistentes y de nuevas iniciativas.

Los horizontes parecen manifiestamente coincidir en el objetivo de lo que se ha dado en denominar la articulación y la convergencia de los procesos de integración hacia el logro de una zona de libre comercio suramericana en un plazo de diez años aunque con base en diferentes modos de aproximación. La mencionada propuesta del ALCSA apunta a reducciones escalonadas y graduales de los aranceles y barreras no arancelarias de la mayor parte del comercio realizado entre los diez países suramericanos. En su momento, esta propuesta suscitó algunas suspicacias al interpretarse que mediante ella Brasilia pretendía rebajar las ambiciones del Mercosur a una mera zona de libre comercio, mediante una maniobra política que podía interpretarse como una apuesta por la ampliación en detrimento de la profundización del grupo. Pero también latían en la propuesta las inquietudes suscitadas por la entonces inminente incorporación de México al NAFTA y sus efectos potenciales sobre la reducción del acceso al mercado norteamericano para los productos brasileños.

Pero es a partir de 1995 que los países del Mercosur, una vez aventadas ciertas escaramuzas tildadas de unilaterales en las estrategias de proyección político-comercial hacia el exterior, se avienen a la negociación 4 +1 con los países de la región que ha abocado a los acuerdos con Chile y Bolivia en el frente asociativo. Se trata de una negociación compleja que implica reconducir

-y en la mayor parte de los casos ello implica avanzar- plurilateralmente los acuerdos preexistentes entre cada uno de los países miembros del Mercosur y los ahora restantes cinco países de la ALADI.

Bolivia suscribió, el 25 de junio de 1996, un acuerdo-marco de libre comercio con los países del Mercosur que se espera entre en vigor el 1 de enero de 1997, una vez se resuelvan algunos temas pendientes relativos al régimen de origen y las listas de productos exceptuados al régimen general de liberalización, el régimen de admisión temporaria y la compatibilización de precios de los productos agrícolas. Tres cuartas partes del comercio de este país se realiza con el Mercosur. Sin embargo, Bolivia no puede adherirse como miembro pleno al bloque al pertenecer al Grupo Andino (GRAN). El máximo negociador de Bolivia cifró en 647 millones de dólares el beneficio económico para Bolivia que se derivará de la liberalización total del comercio con los países del Mercosur⁽¹²⁾.

El acuerdo suscrito contempla un acuerdo similar al firmado con Chile, esto es, alcanzar una zona de libre comercio en 10 años, que empezaría con una reducción del 30% el 1 de enero del 97. Su firma definitiva ha dependido de la definición de las listas de productos a desgravar, los cronogramas diferenciados de liberalización, los requisitos específicos de origen (sobre los cuales Bolivia exige un tratamiento especial), el régimen de solución de controversias y un Protocolo de Integración Física. A semejanza del acuerdo con Chile, se contempla un plazo especial de 18 años para algunos productos agrícolas y minerales.

La zona de libre comercio Mercosur-Chile, en lo que concierne a la mayoría de los productos intercambiados, comenzará a ejecutarse escalonadamente en un período de ocho años a partir del 1 de octubre de 1996, empezando con una preferencia del 40% (Chile reducirá su arancel del 11 al 6% y el Mercosur lo hará en la misma proporción). En este capítulo se engloban alrededor de un 50% de las exportaciones chilenas al bloque y un 60% de las del Mercosur a su nuevo socio. La mayoría de los productos (un

95% del universo arancelario) se desgravarían en un período de 8 a 10 años (lo que implica que la zona de libre comercio bioceánica entraría en vigor entre el año 2004 y el 2006), con una caída inicial del 40% hasta llegar a cero en el año 2004. Los productos sensibles, mayoritariamente agropecuarios, se disminuirían a cero en un plazo de 10 años, comenzando con una rebaja arancelaria del 30%. Otro paquete de bienes denominados «mercancías sensibles y especiales» también se desgravarán en un plazo de 15 a 18 años, aunque durante ocho años mantendrán sus aranceles inalterados. La zona de libre comercio plena entraría en vigor en el año 2014. Los largos períodos establecidos para la liberalización de algunos productos, en particular los agropecuarios, han suscitado algunas críticas al entenderse que es una determinación a contramano de la filosofía de liberalización que pretendidamente anima la liberalización comercial.

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

México inició sus negociaciones con el Mercosur en marzo de 1995 y ha celebrado desde entonces tres rondas negociadoras tendientes a la multilateralización (4+1) de los acuerdos. Dado que aún no se han consensuado criterios comunes para la multilateralización, no se prevé que pueda lograrse un nuevo acuerdo hasta bien entrado el año 1997. De hecho, ha trascendido que el Mercosur ha excluido a México de los países con los que negociará un acuerdo de libre comercio en 1997⁽¹³⁾. Los países del Mercosur

⁽¹²⁾ *Frutos Acuerdo Bolivia-Mercosur serán visibles en 1997*, Agencia EFE, Cochabamba, 19 de julio de 1996.

⁽¹³⁾ *Gazeta Mercantil*, 14 de julio de 1996.

acusar a México de no haber atendido las compensaciones previstas en el Protocolo Modificatorio al Art. 44 del Tratado de la ALADI en virtud del desvío de comercio provocado por la adhesión de México al NAFTA. De los cuatro acuerdos de complementación económica que México ha suscrito con los países del Mercosur el más avanzado es el firmado con Uruguay. Se trata de un acuerdo de universo arancelario muy amplio, que se espera pueda servir de base para el futuro acuerdo 4+1.

A mediados de junio de 1996 se supo que Colombia propondrá a Venezuela acordar los términos de una negociación conjunta con el Mercosur. El presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, ha propiciado reiteradamente el estrechamiento de vínculos del Mercosur con Venezuela a partir de los importantísimos acuerdos comerciales suscritos en 1995. Los principales ejes de los mismos son el petrolífero, el energético y la integración física⁽¹⁴⁾. Se espera que bajo la actual presidencia brasileña, que concluirá con la cumbre de Fortaleza en diciembre de 1996, pueda firmarse un acuerdo de cierta entidad entre el Mercosur y Venezuela, que previsiblemente irá más allá de la mera renegociación multilateral de las preferencias arancelarias⁽¹⁵⁾.

El Grupo Andino ha acordado recientemente que, en la multilateralización de los convenios que vinculan a cada país del bloque con los países del Mercosur, se siga el siguiente criterio: en lo que respecta a productos, se seguirá el enfoque 4+1, en tanto para lo relativo a los aspectos normativos (reglas de origen, cláusulas de salvaguardia) se adoptará el enfoque 4+5. En este sentido, ambos grupos regionales podrían suscribir, durante la Cumbre del Consejo del Mercado Común en la ciudad brasileña de Fortaleza, el próximo 17 de diciembre, un acuerdo marco de integración con el objetivo de conformar una zona de libre comercio en un plazo de diez años.

Por otra parte, en los últimos meses los países del Mercosur han impulsado las relaciones comerciales con los países del sureste asiático.

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

BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL MERCOSUR

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

Al contrario que en la UE, el nivel de interdependencia en el plano del comercio subregional es aún débil. Si en la Comunidad Europea (CE), este indicador se situaba en sus orígenes en un 26%, en el Mercosur se cifraba en el 5,5% en 1985 y en apenas el 9% en 1991 (con

⁽¹⁴⁾ *Financial Times*, 17 de julio de 1996.

⁽¹⁵⁾ Declaraciones de Renato Marques, Jefe de Departamento de Integración Latinoamericana del Ministerio de Relaciones de Brasil al periódico *Gazeta Mercantil*, 18 de julio de 1996.

lo que tan solo se recuperaba la aguda tendencia al declive experimentada por los intercambios intrasubregionales en los años 80, ya que el pico histórico se había alcanzado en 1980 con el 11,6% para proyectarse a más del 15% en 1996. El peso del comercio intrarregional es inversamente proporcional al peso económico de cada uno de los miembros. Así, más de un 40% del comercio exterior de Uruguay y Paraguay se realiza en la subregión, para Argentina este indicador se sitúa en el 30%, mientras que para Brasil supera levemente el 10%.

El incremento del comercio intrarregional ha sido espectacular, pasando de 1.952 millones de dólares en 1985 a 6.300 millones de dólares en 1991, situándose en 15.800 millones de dólares en 1995. El mayor socio del bloque, Brasil, aumentó un 350% sus exportaciones hacia los otros tres socios entre 1990 y 1994, en tanto que sus ventas totales se incrementaron sólo un 38,5% en el mismo período. Los análisis de prospectiva coinciden en que, si Argentina y Brasil mantienen sus actuales ritmos de crecimiento, el comercio intrarregional podría duplicarse de aquí hasta finales de la década, con base en un aumento del alza de los intercambios a una tasa del 20% anual.

Las asimetrías subsisten en el plano de la proyección estratégica de las empresas de los países miembros en los de sus socios. Se estima que, a fines de 1994, unas 500 empresas brasileñas se habían radicado o estaban en vías de hacerlo en Argentina (pertenecientes a diversas ramas industriales y de servicios: alimentarias, de atención médica, aseguradoras, constructoras, de repuestos de automóviles, aseguradoras, bancos, constructoras, etc.), mientras que tan sólo 20 empresas argentinas habían logrado hasta ese momento hacer pie en Brasil.

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

En el plano del dinamismo importador, resulta ilustrativo mencionar que el Mercosur ha sido

el área integrada del mundo que más incrementó sus importaciones de la UE en el bienio 1992-93: un 35% (la UE sigue siendo, como ha sido tradicional, el primer socio comercial del Mercosur), pese al sensible aumento de la gravitación de otras áreas: el resto de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) -Chile y Grupo Andino-; Japón y los países de la ASEAN y el NAFTA.

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

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

Valga como ejemplo el hecho de que, según cálculos oficiales, la adquisición anual de vehículos pasó en Argentina, en un período de cinco años, de 50.000 a 250.000 automóviles, mientras en Brasil saltó de 150.000 a 600.000. En Brasil se produjeron 1.600.000 vehículos en 1995 y en Argentina, unos 300.000. Las inversiones previstas en el sector hasta el año 2001 superan los 15.000 millones de dólares (11.000 en Brasil y 5.000 en Argentina) y ambos países producirían para entonces entre 3 y 4 millones de autos por año. Según un informe reciente, la industria automotriz suramericana crecerá en un 65% en los próximos diez años, impulsada especialmente por el crecimiento del mercado brasileño que acapara el 65% del total⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ Informe del grupo de estudios DRI/Mc Graw Hill, cuyas estimaciones fueron reproducidas en *El Observador*, Montevideo, 12 de julio de 1996.

Por su parte, las pequeñas y medianas empresas, que apostaron en un primer momento en favor del mantenimiento de regulaciones nacionales proteccionistas, han terminado también por iniciar incipientemente su proyección al conjunto de la subregión.

Pero no son sólo los aspectos comerciales los que condicionan la evolución del proceso. Entre las asignaturas pendientes de los países de la subregión, la necesidad de avanzar en los procesos de reformā del Estado y de adecuar sus estructuras administrativas, institucionales y organizacionales a los retos de una mayor eficacia en la formulación, gestión y ejecución de las políticas públicas, en general, y de las políticas de integración, en particular, aparece como crecientemente imperiosa⁽¹⁷⁾.

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

⁽¹⁷⁾ Se puede hallar desde una óptica personal lo que se consideran los siete grandes déficits y los siete grandes desafíos de la integración latinoamericana en Jorge Grandi, «Los siete desafíos y los siete déficits de la integración para América Latina» en «La integración Regional en América Latina» en Revista *Síntesis*, núm. 24, Madrid, Julio-Diciembre, 1995. Se trata de la versión corregida de una reflexión que uno de los autores de este artículo expuso ante los participantes del Seminario «La Formación de Altos Cuadros para la Integración Regional» organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) en Manaus (Brasil) en junio de 1995.