
sección latinoamericana



El Mercosur, contra viento y marea

*"Los hermanos sean unidos,
porque esa es la ley primera,
si entre ellos se pelean
los devoran los de afuera"*

(JOSÉ HERNÁNDEZ, MARTÍN FIERRO)

Luego de un largo período de fracasos y frustraciones en los esfuerzos de integración económica, ya que los modelos tradicionales no cumplieron sus propósitos y languidecieron ante la incapacidad de reactivarlos, a fines de los años ochenta los países de América Latina replantearon los plazos y objetivos de ese empeño para enfrentar mejor los retos finiseculares de la globalización de la economía mundial, la consolidación de poderosos bloques regionales y la intensificación de la competencia internacional.

Los gobiernos latinoamericanos emprendieron una profunda revisión de los procesos en marcha, en particular los de la Comunidad del Caribe, el Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino. Varios países buscaron también fortalecer las relaciones bilaterales por medio de novedosos acuerdos de complementación económica y libre comercio.

Otros más se lanzaron a la aventura de crear nuevos espacios de comercio e integración, como el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) y el Mercado Común del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) que entrarán en vigor en enero de 1995.

Desde su concepción en 1991, el Mercado Común del Sur (Mercosur) se constituyó en uno de los proyectos integracionistas más importantes de América Latina por su magnitud, proyección y alcance. No pocos analistas consideran este modelo como un hito en la historia de los esfuerzos regionales en pos de la integración comercial y económica.

La construcción de ese gran mercado austral no ha estado libre de contratiempos y problemas que más de una ocasión han amenazado con interrumpirlo. Empero, la férrea voluntad política de los cuatro gobiernos y la flexibilidad de los equipos negociadores han permitido sortear hasta ahora los obstáculos y mantener vivo el espíritu de la asociación.

Así lo demostró la reunión cumbre del Mercosur celebrada en Buenos Aires a principios de agosto último. En ella los presidentes de las cuatro naciones lograron un acuerdo parcial en torno al espinoso asunto del Arancel Externo Común, tarea que diversos analistas consideraban casi imposible por la divergencia de posiciones. Con este arreglo, de hecho se superó la última traba previa a la puesta en marcha del Mercosur en 1995.

Tras un breve examen de los antecedentes, motivos y entorno del surgimiento del Mercosur en marzo de 1991, en esta nota se describen las principales vicisitudes del arduo proceso negociador que se

extendió hasta mediados de 1994, en especial los escollos más importantes y cómo se abordaron y resolvieron. Al final se señalan los principales retos y alcances actuales del Mercosur, con el propósito de vislumbrar sus horizontes a mediano y largo plazos.

Integración argentino-brasileña, motor de la asociación del Sur

Aunque los amplios nexos económicos tradicionales entre Argentina y Brasil encierran una multitud de conflictos y rivalidades, a mediados de los ochenta el arribo de gobiernos civiles en ambos países, luego de un prolongado lapso de regímenes militares, propició una nueva era de cooperación y distensión que perdura hasta la fecha.

Los gobiernos de Raúl Alfonsín en Argentina y José Sarney en Brasil aplicaron casi simultáneamente programas heterodoxos de ajuste económico para combatir la inflación, disminuir el déficit fiscal y renegociar la deuda externa. En Argentina el Plan Austral (1985) planteó una fuerte reducción del déficit fiscal, una profunda reforma monetaria, que incluyó la creación de una nueva moneda, y el congelamiento de precios y salarios

En Brasil se instrumentó el Plan Cruzado (1986) que también se orientó al control de la emisión monetaria, el cambio de la moneda, la congelación de precios y una

política fiscal "pasiva".¹ El fortalecimiento de las relaciones entre ambos países permitió que el comercio bilateral se expandiera rápidamente, con base en "la apertura unilateral argentina hacia las importaciones, por un lado, y una división intersectorial del trabajo, por otro; Argentina optó por especializarse en sus tradicionales exportaciones agrícolas, en tanto que Brasil lo hizo en manufacturas".²

El crecimiento del intercambio comercial, la similitud de los programas económicos nacionales y la estabilidad política común permitieron iniciar una promisorio fase de cooperación económica que culminó en julio de 1986 con la firma del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), formado inicialmente por 12 protocolos de cooperación y asistencia binacional en diversas áreas productivas, financieras, culturales, tecnológicas y científicas.³ El PICE se constituyó en la punta de lanza para lograr una amplia complementación económica que conduciría a la creación de un mercado común en enero de 1995, como lo pactaron en julio de 1990 los presidentes Menem y Collor de Mello en el Acta de Buenos Aires.⁴

El PICE partió de principios rectores novedosos en el proceso de integración regional, como: *i*) el intento de equilibrar el comercio argentino con la nación amazónica mediante la expansión de las exportaciones no tradicionales, es decir las que se originan en las especializaciones

intrasectoriales en la industria; *ii*) una concepción integracionista profunda, no limitada al espectro comercial, con miras a la complementación industrial y productiva; *iii*) el reconocimiento de la industria de bienes de capital, no la de consumo duradero, como motor del proyecto, y *iv*) la creación de un mercado común para ampliar el espacio de intercambio nacional, tener una mayor presencia regional y lograr una inserción más competitiva en el mercado mundial.⁵

Más allá de sus efectos inmediatos en las relaciones económicas argentino-brasileñas, los principales frutos del PICE fueron sus contribuciones conceptuales y metodologías para el proyecto ampliado del Mercosur.

La incorporación de Paraguay y Uruguay

Debido a su situación geográfica y menor desarrollo relativo, Uruguay y Paraguay han dependido en muchos sentidos de sus relaciones económicas con Argentina y Brasil; baste señalar que a principios de los noventa destinaron a este último país 33 y 28 por ciento, respectivamente, de sus exportaciones totales.

El crecimiento y la diversificación del comercio exterior de Uruguay en años recientes se ha financiado en gran medida en el Convenio Argentino-Uruuguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y en el Protocolo de Expansión con Brasil, en vigor desde 1974 y 1975. "Las preferencias aduaneras estipuladas en el CAUCE y el Protocolo de Expansión privilegian las importaciones desde Uruguay frente a terceros países, en grupos prefijados de manufacturas y conducen a que en estos segmentos los exportadores uruguayos se tornen competitivos según las condiciones del mercado mundial."⁶ En 1990 alrededor de 70% de las exportaciones de Uruguay a Argentina se realizaban ya en el marco del CAUCE.

Paraguay mantiene fuertes lazos económicos con Brasil, a tal grado que varios

5. Véase CEPAL, *La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana*, LC/L. 630, 4 de junio de 1991, y Leopoldo Mármora y Dirk Messner, *op. cit.*

6. Mármora y Messner, *op. cit.*

analistas los consideran como una de las causas principales del atraso del país mediterráneo.⁷ En 1973 la relación bilateral alcanzó un punto sobresaliente cuando los gobiernos respectivos decidieron construir en Itaipú, en el río fronterizo de Paraná, la represa más grande del mundo. Poco más de 18 años después, los presidentes Fernando Collor y Andrés Rodríguez pusieron en marcha la decimotava y última turbina de la majestuosa hidroeléctrica.⁸

El PICE entrañó una amenaza para las exportaciones de Uruguay y Paraguay a los mercados argentino y brasileño, por lo cual esas dos naciones pidieron que se les incluyera en el nuevo bloque subregional. Con ello no sólo esperaban evitar el desplazamiento de sus productos, sino también contar con mejores perspectivas en el mercado internacional.

La posibilidad de cristalizar un proyecto cuatripartito de integración se fortaleció por similitud de las políticas macroeconómicas en este decenio. En marzo de 1990 Luis Alberto Lacalle asumió el poder en Uruguay e inició un ambicioso programa de ajuste económico para controlar la inflación, abatir el déficit público y sanear las finanzas públicas. Asimismo, puso en marcha un amplio proceso de liberación comercial que prosiguió en los siguientes años.⁹

En Paraguay, después de 35 años de dictadura militar, a principios de febrero de 1989 un golpe de Estado encabezado por el general Andrés Rodríguez derrocó a Alfredo Stroessner. El nuevo gobernante instauró un programa de reestructuración económica, cuyos propósitos centrales fueron el impulso del desarrollo industrial, la privatización de las empresas públicas y la aplicación de una

7. Véase Luis Alonso, "Paraguay: de la triple alianza al Mercosur", *El Día Latinoamericano*, 15 de abril de 1991.

8. La capacidad total del gigantesco complejo energético binacional es de 12 600 megavatios y tuvo un costo aproximado de 19 000 millones de dólares. En la actualidad satisface la totalidad del consumo energético de Paraguay y más de la mitad del de Brasil. Véase "Recuento latinoamericano", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 6, México, junio de 1991, p. 563.

9. Véase BID, *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1993*, Washington, octubre de 1993, pp. 189-195

1. Para una descripción detallada de los objetivos y características de esos programas antiinflacionarios véase Alfredo Castro Escudero, "Inflación en Argentina, ¿un problema resuelto?", *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 10, México, octubre de 1993, pp. 954-964, y Ángel Serrano, "Brasil: la crisis económica amenaza el proyecto democrático", *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 4, México, abril de 1987, pp. 294-300.

2. Leopoldo Mármora y Dirk Messner, "La integración de Argentina, Brasil y Uruguay: concepciones, objetivos y resultados", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 2, México, febrero de 1991, pp. 156-166.

3. Posteriormente se incluyeron otros 13 protocolos. Véase Leopoldo Mármora y Dirk Messner, *op. cit.*, y Alicia Loyola Campos, "El programa de integración argentino-brasileño", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 4, México, abril de 1990, pp. 338-344.

4. Véase "Recuento latinoamericano", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 8, México, agosto de 1990, p. 751.

profunda reforma fiscal. Esta orientación se fortaleció en mayo de 1990 con el Programa de Reactivación Económica y Estabilización Monetaria, el cual marcó las directrices de la política económica en los siguientes años.¹⁰

El nacimiento del Mercosur

Con base en los antecedentes históricos de cooperación y las convergencias de las políticas macroeconómicas, los presidentes de Argentina (Carlos Menem), Brasil (Fernando Collor de Mello), Paraguay (Andrés Rodríguez) y Uruguay (Luis Alberto Lacalle), suscribieron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción que fundó formalmente el Mercosur. Según el acta constitutiva, los presidentes consideraron que unificar sus mercados era un requisito esencial para el desarrollo de sus economías y la mejor opción para insertarse de manera adecuada en el ámbito externo.

El Tratado de Asunción estableció las siguientes bases para el funcionamiento del Mercosur:

- i) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos;
- ii) el establecimiento de un Arancel Externo Común, la instrumentación de una misma estrategia comercial con respecto a terceros países y una posición conjunta en los foros económicos y comerciales tanto en la región como en el resto del mundo;
- iii) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales agrícola, industrial, monetaria, financiera, aduanera, de comercio exterior y de transportes y comunicaciones;
- iv) el compromiso de los países miembros de armonizar las legislaciones respectivas, para fortalecer el proceso integracionista, y
- v) el reconocimiento de las asimetrías de los países participantes, por lo que el

10. Véase Rafael González Rubí, "El trasfondo histórico de la calda de Stroessner", *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 11, México, noviembre de 1989, pp. 978-983, y CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe: Paraguay, 1990*, LC/L.634/Add.3, noviembre de 1991.

programa de liberación comercial, consistente en una reducción arancelaria progresiva hasta llegar al arancel cero en enero de 1995, se estableció con ritmos distintos, correspondiéndoles los más rápidos a Argentina y Brasil.¹¹

Los gobernantes también se comprometieron a respetar los acuerdos anteriores de las cuatro naciones, en especial los celebrados en el marco de la ALADI.

En septiembre y octubre de 1991 los cuatro congresos nacionales ratificaron el Tratado, con lo que entró en vigor el programa del Mercosur que cubre una zona de 11.8 millones de km², con una población de casi 200 millones de personas y un producto de 491 829 millones de dólares, más de la mitad del conjunto de América Latina (véase el cuadro 1).

Por entonces, las perspectivas integracionistas del Mercosur eran muy favorables por la similitud de las estrategias económicas nacionales. Ello permitió vislumbrar una sólida coordinación de las políticas macroeconómicas de los cuatro países, requisito fundamental de cualquier proceso viable de integración.¹² Asimismo, los primeros resultados favorables de los programas de ajuste económico ofrecieron una gran confianza a las autoridades sobre el control de los instrumentos aplicados y, por tanto, una gran seguridad en torno al cumplimiento de lo pactado en Asunción.

El arduo proceso de la transición

Con la ratificación del Tratado de Asunción se inició el período de tránsito hacia la instauración del mercado común en enero de 1995, durante el cual los países debían negociar diversos temas, como el régimen general de origen, el sistema de solución de controversias,

11. Véase CEPAL, *Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, LC/R. 1381, mayo de 1994; Nám Minsburg, "Argentina y el Mercosur: un proceso complejo", en *Cuadernos del CLAEH*, vol. 18, núm. 68, Montevideo, octubre-diciembre de 1993, pp. 39-54, y Alfredo Castro Escudero, "El Mercosur: el nuevo modelo de integración", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 11, México, noviembre de 1991, pp. 1041-1048.

12. CEPAL, *La coordinación de políticas...*, op. cit.

las cláusulas de salvaguardia, la desgravación arancelaria y el establecimiento de un sistema aduanal común.

En un principio hubo amplio consenso sobre la mayoría de los puntos, lo que facilitó las negociaciones. Al paso del tiempo, empero, algunos de ellos se tornaron difíciles y pusieron en riesgo el éxito del proceso global. Como parte de éste se realizaron numerosas reuniones de trabajo encabezadas por funcionarios de alto nivel, en el marco de los siguientes órganos transitorios del Mercosur que se establecieron inmediatamente después de la firma del Tratado de Asunción:

- 1) El Consejo del Mercado Común, integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y Economía de los cuatro países, a cargo de la dirección y coordinación política del proceso.
- 2) El Grupo Mercado Común que se constituyó en un foro ejecutivo de los ministros de Relaciones Exteriores.
- 3) La Secretaría Administrativa, con sede en Montevideo.
- 4) Las comisiones técnicas (14 en total) y los subgrupos de trabajo.

Con base en la acción conductora de esos órganos se desarrollaron las negociaciones y algunas concluyeron en los tiempos previstos. Los acuerdos se formalizaron por lo general en las seis reuniones presidenciales del Mercosur, celebradas de enero de 1992 a agosto de 1994.

Solución de controversias

Uno de los frutos de la primera reunión cumbre fue el denominado Protocolo de Brasilia que estableció un novedoso sistema de solución de controversias en el Mercosur, por medio de un amplio instrumento de carácter jurídico y, por tanto, obligatorio.

El nuevo sistema tiene tres instancias ascendentes para examinar cualquier discrepancia y dar un veredicto:

- *Diplomática*. En ella se realizan negociaciones directas entre las partes en conflicto, las cuales deben informar al Grupo Mercado Común todo lo referente

C U A D R O 1

PRINCIPALES INDICADORES DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR, 1992 (MILLONES DE DÓLARES DE 1988)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total	Porcentaje respecto a América Latina
Población (miles)	33 101	154 105	4 519	3 131	194 856	44.4
Territorio (millones de km ²)	2 776.6	8 511.9	406.7	176.2	11 871.4	-
PIB	143 880	331 534	6 908	9 507	491 829	51.2
PIB per cápita (dólares, 1988)	4 347	2 151	1 528	3 037	-	-
Inversión externa	26 883	67 868	1 815	1 365	97 931	46.8
Exportaciones	12 988	40 378	1 445	2 308	57 119	38.6
Importaciones	16 209	25 792	1 842	2 141	45 984	29.1
Balanza comercial	-3 221	14 586	-397	167	11 135	-
Deuda externa	65 036	120 679	2 291	4 354	192 360	43
Tipo de cambio (moneda local por dólar)	1	4 513	1 500	3 026	-	-
Inflación (crecimiento porcentual, 1993)	7.7	2 244	19.5	52.3	-	-

Fuente: *Progreso económico y social en América Latina, informe de 1993*, Washington, octubre de 1993.

al problema en discusión; a partir del planteamiento de la controversia, las partes tienen un plazo de 15 días para solucionar la.

- *Institucional*. De agotarse la instancia anterior, las partes en conflicto pueden solicitar la intervención directa del Grupo Mercado Común con asesoramiento de un panel de expertos seleccionados de una lista previamente elaborada. El Grupo cuenta con 30 días para plantear recomendaciones que solucionen el conflicto.

- *Procedimiento arbitral*. En esta última fase se constituye un tribunal *ad hoc*. Según el Protocolo constitutivo, "la jurisdicción del Tribunal Arbitral es obligatoria, como lo son sus fallos, los que no pueden ser apelados y sólo admiten un recurso de aclaratoria de interpelación sobre la forma en que deberán cumplirse".¹³

Las medidas dispuestas por el Tribunal se fundamentan en las disposiciones del Tratado de Asunción, las decisiones del Consejo Mercado Común, las resoluciones del Grupo Mercado Común y los principios y disposiciones del derecho internacional aplicables en la materia. Cabe señalar que el Protocolo de Brasilia se

refiere principalmente a los conflictos entre países, pero también prevé un mecanismo para que los particulares puedan recurrir al nuevo sistema para solucionar sus conflictos.

La pronta creación de un sistema viable para solucionar controversias en el Mercosur no fue casual. Respondió a la necesidad básica de dotar al nuevo modelo de integración de un mecanismo jurídico eficaz y práctico. Tradicionalmente este punto ha sido difícil en los afanes de unificación regional. En la mayoría de los casos se han establecido sistemas jurisdiccionales complicados e irreales que no responden a las necesidades de las naciones participantes. Por ello, el mecanismo de solución de controversias creado en el Mercosur despertó un gran interés en la región al ser resultado de un gran cúmulo de experiencias.

Cronograma

En la segunda reunión cumbre que se llevó a cabo en junio de 1992 en Las Leñas, en la provincia argentina de Mendoza, se aprobó un cronograma general para la conformación del mercado común. Así se estipuló la entrada en vigor del Arancel Externo Común en marzo de 1993, el inicio del tratamiento dispuesto para el comercio agropecuario en noviembre de igual año y la armonización del sistema cambiario y de los impues-

tos al comercio exterior desde junio de 1994. En general, "el cronograma cubre la totalidad de los aspectos por armonizar, siendo éstos la elaboración de un régimen *antidumping*, la definición de una nomenclatura arancelaria común, la eliminación de las restricciones no arancelarias y la armonización de las normas técnicas".¹⁴ A partir de la cumbre de Las Leñas se intensificaron las actividades para dar cumplimiento al cronograma acordado. A principios de 1994 se había cumplido alrededor de 75% de los compromisos asumidos.¹⁵

Mercado de capitales e inversiones

Los presidentes de los países del Mercosur formalizaron en enero de 1994 el Acta de Regulación de los Mercados de Capital que establece la libre circulación de capitales entre los cuatro países miembros. También suscribieron un acuerdo para la promoción y protección recíprocas de inversiones, que incluye desde propiedades de muebles e inmuebles hasta derechos de propiedad intelectual. De hecho, se convino en que las inversiones provenientes de los socios recibieran trato de capital nacional.

13. Alberto L. Lavérede, "El Protocolo de Brasilia para la solución de controversias en el Mercosur", *Escenarios de la Integración*, núm. 5, noviembre de 1993, p. 65.

14. CEPAL, *Procesos de integración...*, op. cit., p. 36, y "Recuento latinoamericano", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 7, julio de 1992, p. 644.

15. CEPAL, *Desarrollo reciente...*, op. cit.

Cláusula de salvaguardia

La resolución 6/93 del Grupo Mercado Común estableció los procedimientos para aplicar la cláusula de salvaguardia en el Mercosur como un recurso aplicable "a las importaciones de determinado producto, originario o proveniente de los países del Mercosur cuando el sensible aumento de las mismas producido en un corto período cause o amenace causar daño grave a su mercado nacional".¹⁶

Además de los puntos anteriores, las comisiones técnicas y los subgrupos de trabajo discutieron y negociaron la definición de una nomenclatura común; la elaboración de un glosario del Mercosur; la simplificación de los trámites fronterizos; la eliminación de trabas para la libre circulación de los productos agropecuarios, y la armonización de normas y reglamentos técnicos sobre la industria de automotores. De igual modo, se realizaron análisis comparativos de los sistemas laborales.

Coordinación macroeconómica: de la teoría a los hechos

Un requisito fundamental para cualquier proceso sólido de integración económica es la coordinación de las políticas macroeconómicas. El punto de partida es la reducción de las divergencias entre los objetivos nacionales en materia monetaria, fiscal, cambiaria y de precios. La armonización tiene como fin último "disminuir el margen de decisiones discrecionales y alcanzar mayor uniformidad en la estructura económica, en especial de las áreas institucionales y del ambiente económico de largo plazo, como la política comercial externa, la integración de los mercados internos, las leyes tributarias y la estructura de las políticas industrial y agrícola".¹⁷ Cabe señalar que en el marco de una rápida baja de los gravámenes arancelarios y de eliminación de barreras no arancelarias entre dos o más países, la política cambiaria es de suma importancia porque "el tipo de cambio real se torna en un

factor determinante en la asignación de recursos, la producción de bienes comerciables y no comerciables y los flujos de capitales".¹⁸

La necesidad de coordinar las políticas económicas se deriva de la interdependencia de los países participantes en el proceso, a su vez ahondada por la armonización de las políticas. Este círculo vicioso se transforma en virtuoso cuando "un profundo nivel de integración tiende a reducir la eficacia de las políticas macroeconómicas nacionales y aumenta la necesidad de tomar en cuenta los efectos de las políticas monetarias, fiscales y cambiarias".¹⁹ El influjo virtuoso se fortalecerá a medida que las autoridades nacionales tengan un mejor control de los instrumentos macroeconómicos.

La interdependencia de los países se puede evaluar por el grado de apertura de sus economías. En general se aprecia una clara relación inversa entre el grado de apertura y el tamaño absoluto del PIB, esto es, los países más grandes se encuentran menos presionados para cultivar las relaciones económicas que las naciones pequeñas.

Los beneficios de una eficaz coordinación macroeconómica se reflejan en la certidumbre acerca del entorno económico, el control de las fluctuaciones de los agregados económicos y la capacidad negociadora con el exterior. Empero, la armonización macroeconómica también entraña costos y retos, pues "implica una restricción de los grados de libertad para manejar políticas internas y su dificultad radica en convencer, sobre una base casi continua, a todos los socios de abandonar parte de su soberanía en su propio interés".²⁰

En el Mercosur el delicado proceso para coordinar las políticas macroeconómicas encontró obstáculos y problemas que han impedido su realización plena, los cuales se agrupan en tres puntos:

1) Tras las coincidencias iniciales en los objetivos e instrumentos de las estrategias nacionales, en los dos años posteriores a la firma del Tratado de Asunción

las políticas económicas se modificaron y diferenciaron en forma notoria (principalmente en torno a los planes antiinflacionarios).

Mientras que Brasil y Uruguay insistieron en mantener sus enfoques gradualistas, compatibles con el deslizamiento cambiario, Argentina decidió fijar por ley el tipo de cambio con base en el Plan de Convertibilidad aplicado en abril de 1991.²¹ Ello no sólo representó una diferencia cualitativa entre las políticas monetarias, sino que incidió en los flujos de comercio recíproco.

Con la nueva paridad de la moneda argentina se incrementaron las exportaciones hacia la nación pampera, sobre todo las de Brasil. Además, los procesos de apertura económica tomaron diferentes ritmos. En Argentina y, en menor medida, Uruguay y Paraguay, se emprendió una apertura rápida. Brasil optó por una apertura lenta, con un franco proteccionismo en diversos sectores de la economía y una muy activa política de apoyo a las exportaciones. Este desfase en los procesos de apertura ha perdido como una espada de Damocles sobre la concreción última del Mercosur.

Un buen ejemplo de las divergencias en las políticas económicas de Argentina y Brasil, los "dos grandes del Mercosur", quedó de manifiesto en un grave incidente comercial. En octubre de 1992 las autoridades argentinas iniciaron una serie de medidas proteccionistas para atenuar su creciente déficit comercial, en especial con Brasil. Como parte de ellas se impusieron derechos *antidumping*, cláusulas de salvaguardia y aumentos en la carga arancelaria. De estos últimos se exentó a Uruguay y, luego de una protesta formal, a Paraguay.

En respuesta, Brasil anunció fuertes represalias comerciales, principalmente en torno a las exportaciones argentinas de bienes de capital e hilos sintéticos. Sin embargo, las instancias diplomáticas lograron intervenir en forma eficaz. Los presidentes de ambos países suscribieron un acuerdo que puso fin al conflicto. "El episodio en su conjunto es una nueva

16. "Procedimientos para la aplicación de la cláusula de salvaguardia", en *Escenarios de la Integración*, núm. 3, julio de 1993, p. 16.

17. Eduardo Gana, "Coordinación de políticas en Latinoamérica: necesidad o utopía", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 8, México, agosto de 1992, p. 711.

18. *Ibid.*, p. 720.

19. CEPAL, *La coordinación de las políticas...*, *op. cit.*, p. 6.

20. Eduardo Gana, *op. cit.*, p. 714.

21. Los resultados de este programa parecen espectaculares. De una inflación mensual de casi 30% a principios de 1991 se logró una tasa anual de sólo un dígito en 1993.



Las economías de Paraguay y Uruguay dependen mucho de las de Argentina y Brasil, las cuales son mucho más diversificadas y, en consecuencia, más autónomas frente a sus socios. En 1992 los dos gigantes sudamericanos instrumentaron programas económicos para enfrentar situaciones internas muy concretas sin considerar el daño al resto de las naciones del Mercosur

prueba de que si bien el proceso de integración no está exento de conflictos y dificultades, éstos encuentran adecuados espacios e instrumentos para su resolución dentro del propio marco orgánico de desenvolvimiento del proceso."²²

2) El control paulatino sobre los principales agregados económicos en Argentina, Paraguay y Uruguay contrasta con la inestabilidad económica del gigante amazónico, manifiesta en el irregular comportamiento de su producto global y la hiperinflación que sufrió hasta mediados de 1994. Las medidas que instrumentaron las autoridades brasileñas para combatir el crecimiento de los precios restringieron la coordinación macroeconómica con los otros países. Además, por tener la economía más importante del Mercosur, la inestabilidad de Brasil no sólo puede frustrar los esfuerzos de armonización sino el proyecto integracionista en su conjunto.

3) La interdependencia económica de los países del Mercosur encierra grandes asimetrías. Las economías de Paraguay y Uruguay dependen mucho de las de Argentina y Brasil,²³ las cuales son mu-

cho más diversificadas y, en consecuencia, más autónomas frente a sus socios. En 1992 los dos gigantes sudamericanos instrumentaron programas económicos para enfrentar situaciones internas muy concretas sin considerar el daño al resto de las naciones del Mercosur. Brasil, por ejemplo, aplicó estímulos gubernamentales para promover la producción interna del campo y alcanzar el autoabastecimiento. También importó carne subsidiada de la Unión Europea y trigo de Estados Unidos. Argentina, por su parte, aumentó siete puntos los impuestos a las importaciones de cualquier origen, ya que la denominada *tasa estadística* ascendió de 3 a 10 por ciento. También instrumentó un programa de devolución de impuestos a los exportadores nacionales que les dio más competitividad respecto a sus socios del Mercosur.²⁴

Diversos analistas consideran poco probable un mayor compromiso subregional

Luis Alonso, *op. cit.*, y José Manuel Quijano, "Uruguay en el mercado común: ¿qué hacer?", *Integración Latinoamericana*, núm. 167, Buenos Aires, mayo de 1991, pp. 46-56, y Carlos María Gutiérrez, "La integración que desintegra", *Brecha*, Montevideo, 10 de mayo de 1991.

24. Véase Fernando Antía, "El Mercosur dos años después", *Cuadernos del CLAEH*, vols. 65-66, núms. 1 y 2, Montevideo, mayo de 1993, pp. 101-110.

de Brasil que destina apenas poco más de 10% de sus exportaciones totales al Mercosur, principalmente a Argentina. Taiwán o Corea del Sur absorben mucho más exportaciones cariocas que Paraguay y Uruguay juntos.²⁵ Un razonamiento de no pocos brasileños es ¿para qué comprometer la soberanía a cambio de tan poco?

Por otra parte, el liderazgo económico de Brasil en el Mercosur es tan amplio que el economista argentino Náum Minsburg sostiene que este país, más que buscar la coordinación macroeconómica con sus socios pretende ejercer un amplio dominio subregional, la cual ensombrece el proceso integracionista en su conjunto. "Armonizar, adecuar y coordinar las distintas políticas macroeconómicas de los países que integran el Mercosur implica contemplar los legítimos intereses de cada una de las partes involucradas [...] Estos objetivos son principios básicos que revisten una decisiva importancia para que el Mercosur se constituya en un instrumento que coadyuve al crecimiento y desarrollo económico-social de los países integrantes. La no aplicación de tales principios puede significar -como sucede en la actuali-

25. Véase "La coordinación de la macroeconomía en los procesos de integración: ¿es posible?", *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, junio de 1992, pp. 37-44.

22. "La marcha del Mercosur", *Escenarios de la Integración*, núm. 5, noviembre de 1993, p. 8.

23. Para tener una perspectiva de las economías más pequeñas del Mercosur véase

dad— claras desventajas para los integrantes, en particular como resulta para la relación argentino-brasileña."²⁶

El Arancel Externo Común: el gran escollo

Las negociaciones para establecer el Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur, columna vertebral del nuevo mercado ampliado, resultaron difíciles desde un principio. Las mayores diferencias entre los cuatro países participantes se dieron en torno a la definición de una estructura básica del AEC y el establecimiento de una lista de excepciones.

No obstante, en la tercera reunión cumbre del Mercosur, celebrada en Montevideo en diciembre de 1992, los presidentes acordaron una estructura del AEC con 11 niveles de cero a 20 por ciento y 15 posiciones arancelarias. También admitieron negociar una "reducida lista de excepciones" para productos con tarifas de hasta 35% y vigencia hasta el año 2000. El AEC debía definirse en el segundo trimestre de 1993.

Cuando ya se había negociado alrededor de 85% del universo arancelario del Mercosur, en mayo de 1993 el Subgrupo de Trabajo número 10 (Coordinación de Políticas Macroeconómicas) se reunió para analizar las causas que impedían un acuerdo final en la materia. Respecto a las nomenclaturas arancelarias con rango de cero a 20 por ciento, el Subgrupo concluyó que sólo tres de 71 capítulos examinados eran de difícil armonización y uno resultaba conflictivo. Los primeros correspondían a lácteos, huevos y miel natural; carne y despojos comestibles, y productos alimentarios, bebidas alcohólicas y tabaco. El conflictivo se refería a los combustibles, minerales, aceites y productos derivados de su destilación. Los capítulos que se consideraron *sensibles* en esta reunión, cuya negociación se postergó, fueron los de electrónica, informática, telecomunicaciones, bienes de capital y petroquímica.²⁷

En las dos siguientes reuniones presidenciales (Asunción en julio de 1993 y

Colonia del Sacramento, Uruguay, en enero de 1994) se intentó resolver los puntos conflictivos y destrabar en definitiva los temas pendientes del AEC. Empero, se fracasó en ambos encuentros por las posiciones divergentes de los cuatro países. En congruencia con sus planes nacionales de desarrollo, Brasil se pronunció a favor de un arancel máximo de 35% en los sectores que consideraba estratégicos: informática, bienes de capital y telecomunicaciones, entre otros. Esta posición encontró una fuerte resistencia del resto de los socios, en particular de Argentina y Paraguay, que se inclinaban por una mayor liberación. El Ministro de Hacienda paraguayo declaró que un nivel tan elevado del AEC en el Mercosur obligaría al país guaraní a "tener que comprar todo de Brasil".²⁸

Para Argentina aceptar un AEC elevado significaba ir en contra de uno de los postulados básicos de su aparentemente exitoso Plan de Convertibilidad, el cual incluyó "una profunda reforma arancelaria que elimina todos los impuestos a las importaciones de insumos y alimentos que no se producen en el país y redujo los aranceles máximos para productos finales e intermedios a 22 y 11 por ciento, respectivamente".²⁹

Uruguay también se opuso a la pretensión brasileña y asumió una postura "agresiva" en las negociaciones al reclamar la vigencia del PEC y el CAUCE con Brasil y Argentina, respectivamente, lo que implicaba un incremento considerable en el número de productos de la lista de excepción. Ningún país pareció dispuesto a ceder. El empantanamiento en las negociaciones del AEC puso en entredicho la voluntad y capacidad política de los gobiernos y amenazó con postergar por tiempo indefinido el funcionamiento del nuevo mercado ampliado.

"El Mercosur es una idea exclusiva de Argentina y Brasil"

En un esfuerzo final por destrabar el asunto del AEC y despejar el camino del Mercosur, los ministros de Economía y Rela-

ciones Exteriores de los cuatro países se reunieron en Buenos Aires los últimos días de julio de 1994. Para fortuna del modelo integracionista, los cancilleres arreglaron las diferencias y dejaron el camino libre para la sexta reunión cumbre del Mercosur a celebrarse en la capital argentina.

Las negociaciones ministeriales, empero, registraron momentos de gran tensión e intensidad que casi provocaron la disolución definitiva del proyecto y aun serios problemas diplomáticos. Sin duda el momento más tormentoso se suscitó cuando el ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo, ante las pretensiones de Uruguay y Paraguay de tener mayores ventajas comparativas, respondió que "el Mercosur es una idea exclusiva de Argentina y Brasil [...] Uruguay y Paraguay si quieren están y si no quieren, pues no estarán". El funcionario agregó que la producción de Argentina y Brasil representa 95% del Mercosur, "con lo que está dicho todo". En respuesta, los dos países "menores" del Mercosur amenazaron con retirarse del pacto comercial y acusaron a Cavallo de ser un "tecnócrata sin cultura". Por fortuna, las instancias diplomáticas impidieron que la sangre llegara al río y las pláticas siguieron sin mayores contratiempos.³⁰

El Mercosur va...

Los presidentes de Argentina (Carlos Menem), Brasil (Itamar Franco), Paraguay (Juan Wasmosy) y Uruguay (Luis Alberto Lacalle), suscribieron el 5 de agosto de 1994 el Acta de Buenos Aires con las resoluciones finales para la puesta en marcha del Mercosur en enero de 1995. Los estadistas acordaron lo siguiente:

1) A partir del 1 de enero de 1995 entrará en vigor un AEC del Mercosur de cero a 20 por ciento que abarcará un universo de más de 85% de los productos de los cuatro países. La lista de mercancías se ampliará gradualmente. Para los rubros de informática y electrónica se convino un arancel de 16%, con un período de convergencia hasta el año 2006. Los bienes de capital tendrán un gravamen de 14% y un plazo de convergencia hasta el año 2001.

30. "Discrepan fuerzas del Mercosur", *Reforma*, 4 de agosto de 1994.

26. Nám Minsburg, *op. cit.*, p. 53.

27. Véase "Arancel Eterno Común", *Escenarios de la Integración*, núm. 3, julio de 1993, p. 11.

28. "Los reclamos paraguayos", *Escenarios de Integración*, núm. 7, Buenos Aires, marzo de 1994, p. 12.

29. Alfredo Castro Escudero, "Inflación en Argentina...", *op. cit.*, p. 961.

2) Argentina, Brasil y Uruguay podrán tener cada uno hasta 300 productos exentos del AEC, mientras que Paraguay podrá hacerlo con 399 artículos. Estas listas de exclusión quedarán sin efecto a partir del año 2001.

3) Se establecieron los criterios definitivos en torno a las normas de origen para los productos que gozarán de tratamiento arancelario preferencial. Los *bienes Mercosur* deben contener un mínimo de 80% de insumos regionales, en el caso de los bienes de capital, y de 60% en el del resto de los productos.

4) Los productos originarios de las zonas francas de Argentina, Brasil y Uruguay (Paraguay no tiene) tendrán que pagar el AEC para ingresar al Mercosur.

5) Los acuerdos comerciales bilaterales y subregionales de los países del Mercosur, como el CAUCE y el PEC de Uruguay con Argentina y Brasil, respectivamente, estarán vigentes hasta el año 2001.

La euforia de los mandatarios de los países del Mercosur por haber destrabado los últimos obstáculos para iniciar el funcionamiento del nuevo mercado en enero de 1995 quedó plasmada en una declaración final: "Que todos sepan que el camino de la integración es irreversible. Llegó la hora de la verdadera integración de América Latina".

El Mercosur en cifras

El Mercosur entrará en funcionamiento oficialmente en enero de 1995, pero los resultados de las primeras negociaciones, el proceso de desgravación arancelaria y la reorientación del comercio entre los países participantes se han reflejado ya en un fuerte incremento del intercambio intrarregional.

De 1980 a 1987 el comercio entre los cuatro países participantes fue débil e irregular. A partir de 1988 comenzó a crecer y dio un salto espectacular en 1991, año en que se suscribió el Tratado de Asunción.

Durante 1993 dicho intercambio sumó 10 027 millones de dólares, 142% más que en 1990; tal monto significó 18.5% del comercio total de las cuatro naciones, muy por encima de la ponderación

de 5.5% registrada en 1985 (véase el cuadro 2).

El intercambio bilateral entre los socios del Mercosur también mostró crecimientos notables. El comercio entre Argentina y Brasil (16 446 millones de dólares en el período 1990-1993) es el más elevado de la ALADI y representa más de 60% del total del Mercosur.

En cambio, el comercio entre Paraguay y Uruguay (84.2 millones) es uno de los más bajos de la ALADI y sólo representa 0.3% del intercambio total del Mercosur (véase el cuadro 3).

El Mercosur y América Latina

Desde su concepción el Mercosur suscitó diversas interrogantes en el resto de América Latina, principalmente sobre el futuro de las relaciones económicas y comerciales de los cuatro miembros del nuevo modelo integracionista con los demás países de la región.

En un principio el Mercosur previó la posibilidad de ampliar el mercado a otras naciones latinoamericanas e, incluso, en enero de 1992 se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica número 18 de la ALADI que abrió la puerta para que todos los miembros de ésta se adhirieran al Mercosur. Sin embargo, no se vislumbra aún la incorporación plena de alguno de ellos en el corto plazo. Los esfuerzos por incorporar a Chile al proceso de integración sureña han sido los más intensos y, en cierto modo, los más frustrantes.

Como miembro potencial del Mercosur, Chile participó activamente en las negociaciones previas a la firma del Tratado de Asunción. A última hora, empero, el país andino se retiró al considerar que su apertura comercial era mucho mayor que la de los otros cuatro países, así como por las disímiles situaciones macroeconómicas y la prioridad chilena al comercio con Estados Unidos, México, Venezuela, Bolivia y Colombia.

No obstante, Chile se mantuvo atento a los avances del Mercosur en razón de la importancia indiscutible del nuevo mercado. En 1993, por ejemplo, Chile exportó mercancías por 1 089 millones de dólares a los cuatro países del Mercosur e

importó de ellos bienes por 1 761 millones; este intercambio fue más de 60% superior al de 1990.³¹

Chile y los países del Mercosur reanudaron negociaciones poco antes de la reunión cumbre de agosto último, con el propósito de preparar un mecanismo viable para que el país andino pudiera participar de alguna manera en el proceso de integración subregional. Chile propuso negociar acuerdos comerciales bilaterales con cada miembro del Mercosur. Ante el rechazo de esta propuesta, Chile recurrió a la opción denominada *cuatro más uno*, consistente en la negociación de un acuerdo de libre comercio con el Mercosur en bloque, en un lapso no mayor de diez años.

Por tal razón, el presidente chileno Eduardo Frei atestiguó la firma del Acta de Buenos Aires que incluyó el convenio comercial entre el Mercosur y Chile. Las comisiones técnicas que se constituyeron para concretar la opción *cuatro más uno*, sin embargo, pronto se enfrentaron con el primer obstáculo. El Mercosur sólo parece dispuesto a reducir sus aranceles hasta en 80%, lo que frustra el propósito de establecer una zona de libre comercio en el corto plazo. El Ministro de Relaciones Exteriores de Chile resumió así la situación: "La negociación con el Mercosur va a ser larga, compleja y densa... Chile difícilmente podrá concretar un acuerdo sobre aranceles con el Mercosur antes de fin de año, por lo que habrá que prorrogar las preferencias vigentes."³²

Varios países del área han manifestado su interés por incorporarse al Mercosur, pero Bolivia ha sido el más insistente. Ello es comprensible si se considera que el comercio bilateral de ese país con el bloque tetranacional es hasta cinco veces mayor al que mantiene con sus socios del Pacto Andino.³³ Hasta ahora los esfuerzos bolivianos han sido infructuosos por la negativa de las naciones del Mercosur, las cuales aducen que Bolivia pertenece a otro bloque comercial y deberá esperar por lo menos cinco años a partir del funcionamiento del Mercosur

31. *Excélsior*, 23 de agosto de 1994.

32. *El Financiero*, 29 de septiembre de 1994.

33. Véase CEPAL, *Desarrollo reciente...*, op. cit.

C U A D R O 2

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE BIENES ENTRE LOS CUATRO PAÍSES DEL MERCOSUR, 1981-1993

	1981	1985	1990	1991	1992	1993
Exportaciones totales	33 946	35 191	46 403	45 896	50 489	54 151
Tasa de crecimiento	15.0	-3.2	-0.3	-1.1	10.0	7.3
Exportaciones al Mercosur	3 023	1 952	4 127	5 103	7 216	10 027
Tasa de crecimiento	-11.6	-15.1	7.6	23.6	41.4	38.9
Porcentaje de las exportaciones destinado al Mercosur	8.9	5.5	8.9	11.1	14.3	18.5

Fuente: CEPAL, *El dinamismo reciente del comercio intrarregional de la ALADI*, LC/R. 1436.

en 1995, como lo estipula el Tratado de Asunción. No obstante, el Mercosur acrecentó en los últimos años su cooperación con el país mediterráneo andino. En 1992, por ejemplo, se suscribió un importante acuerdo sobre el transporte fluvial en la hidrovía Paraná-Paraguay.

El magno proyecto tiene un costo de más de 800 millones de dólares que provendrán de los gobiernos y el sector privado de los países del Mercosur, así como de organismos internacionales.

Un proyecto ambicioso de integración física del Mercosur con Bolivia y Chile es el establecimiento de tres corredores bioceánicos, entre el Pacífico y el Atlántico, para 1997. El primero unirá el puerto brasileño de Santos con el chileno de Iquique en Chile. Otro partirá de Santos al puerto chileno de Antofagasta. En ambos casos se atravesará por territorio de Paraguay y Bolivia. El tercer corredor partirá también de Santos, pasará por Uruguay y Argentina y desembocará en los puertos chilenos de Valparaíso, San Antonio y Ventanas.

Otras naciones latinoamericanas atraídas por el Mercosur que han buscado ampliar sus relaciones con él son Colombia, Ecuador, Perú y, más recientemente, Venezuela.

El caso de México

Desde que estableció una zona de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, México quedó en una situación irregular en la ALADI al no extender los beneficios del TLC de América del Norte a los demás miembros de ese organismo latino-

americano. México manifestó interés por iniciar negociaciones para resolver esa situación.

En agosto y septiembre últimos se realizaron dos reuniones de cancilleres de los países de la ALADI para buscar una salida razonable. El fruto de ambos encuentros fue el *Protocolo Interpretativo* que allana el camino para que México permanezca como miembro activo de la Asociación, al exentarlo de la obligación de conceder las preferencias comerciales del TLC de América del Norte a terceros países. A cambio, México se comprometió a negociar con las demás naciones de la ALADI medidas compensatorias por eventuales perjuicios comerciales derivados de ese Tratado.³⁴

El 24 de septiembre último México anunció la suspensión de las negociaciones para fijar las compensaciones comerciales con los países del Mercosur hasta que examinara en detalle las implicaciones económicas y jurídicas del AEC. Las naciones del bloque sudamericano manifestaron sorpresa por la decisión mexicana y expresaron su voluntad para arreglar el problema.

En octubre último los países del Mercosur acordaron prorrogar hasta junio de 1995 las preferencias arancelarias y los acuerdos bilaterales con sus socios de la ALADI. Con ello se espera brindar un tiempo razonable para concertar nuevos convenios bilaterales en bloque, así como concluir las negociaciones en marcha con Chile y Bolivia.³⁵

34. Véase "Recuento nacional" de septiembre de 1994.

35. *Excélsior*, 28 de octubre de 1994.

En busca de un acuerdo histórico con la Unión Europea

Desde el nacimiento formal del Mercosur en 1991, la UE mostró enorme interés por ampliar relaciones con el bloque en formación ante su creciente importancia para el comercio y la inversión europeos. De 1990 a 1992 el Mercosur fue el área geográfica de destino donde más crecieron las exportaciones de la UE, así como la principal zona receptora de capitales europeos en América Latina al captar 64% del monto total respectivo.³⁶

Para el Mercosur la mayor cooperación con el poderoso bloque europeo, su principal socio comercial, es un objetivo prioritario. Las cuatro naciones latinoamericanas buscan que sus exportaciones al mercado europeo no pierdan competitividad frente a las de los países de Europa Oriental y África del Norte que reciben preferencias comerciales de la UE. Asimismo, las contribuciones metodológicas y conceptuales de la UE en la construcción de un mercado común resultan invaluable.

Los contactos del Mercosur con la UE han sido frecuentes y fructíferos durante los últimos años. En mayo de 1992, por ejemplo, los ministros comerciales de ambos bloques suscribieron un acuerdo para la transferencia del conocimiento aplicado comunitario sobre regímenes aduaneros, reglas fitosanitarias y estandarización de marcas. Un año después, la UE donó casi 4.5 millones de dólares para apoyar programas de cooperación y asistencia sobre normas técnicas.³⁷

Con la firma del Acuerdo de Buenos Aires, además de sortearse los últimos obstáculos para el establecimiento del AEC, los encuentros Mercosur-UE se intensificaron y desembocaron en una propuesta concreta sin precedente en el mundo: la formación de una zona de libre comercio entre ambas regiones.

La iniciativa, presentada por el vicepresidente de la UE, Manuel Marín, plantea

36. Véase "Debe el Mercosur estudiar las implicaciones de tratar con la UE", en *Excélsior*, 15 de septiembre de 1994.

37. Véase CEPAL, *Desarrollo reciente...*, op. cit., y "Recuento latinoamericano" de junio de 1992.

C U A D R O 3

MERCOSUR: RELACIONES COMERCIALES BILATERALES (MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)¹

	1980-1982	%	1990-1993	%	Variación porcentual
Argentina/Brasil	1 516.4	51.9	4 111.5	61.6	171.2
Brasil/Uruguay	442.0	15.0	886.1	13.0	96.0
Brasil/Paraguay	453.5	15.4	828.0	12.4	82.5
Argentina/Uruguay	263.9	9.0	560.7	8.4	112.4
Argentina/Paraguay	235.0	8.0	291.4	4.3	24.0
Paraguay/Uruguay	20.7	0.7	21.1	0.3	2.0
Total	2 931.5	100.0	6 678.8	100.0	227.0

1. Promedio anual.

Fuente: CEPAL, *El dinamismo reciente del comercio intrarregional de la ALADI*, LC/R. 1436

negociar un acuerdo marco de cooperación económica y comercial que sentaría la base en el año 2001 de la Asociación Interregional de Libre Comercio UE-Mercosur. Marín manifestó que para la UE es una prioridad ampliar sus vínculos con el Mercosur, pues éste es "el proceso de integración regional más avanzado de América del Sur y uno de los nuevos polos de crecimiento en el mundo."³⁸

Según algunas estimaciones,³⁹ una zona de libre comercio UE-Mercosur representaría ahora un PIB conjunto de 7.4 billones de dólares y un mercado ampliado potencial de 560 millones de consumidores, o sea, el más rico y grande del mundo.

Las expectativas del Mercosur ante la posibilidad de ese mercado intercontinental son inmensas. De acuerdo con un representante del Mercosur en Bruselas, se trata de "una decisión geopolítica de consecuencias extraordinarias para el futuro de nuestros países, en la medida que convalida una situación de hecho, las relaciones de la UE con su principal cliente[...]. Es la aproximación más seria de Europa con América Latina desde la visita de Cristóbal Colón."⁴⁰

38. Véase "Intenta la Unión Europea un acuerdo de libre comercio con el Mercosur", *Excelsior*, 20 de octubre de 1994.

39. "Europa se reorienta hacia el Sur", *El País*, 20 de octubre de 1994.

40. "Europa y el Mercosur, el primer mercado intercontinental", *Excelsior*, 27 de octubre de 1994.

Presencia de otros países

A diferencia de los nexos con la UE, la relación del Mercosur con Estados Unidos ha sido menos intensa y sin grandes expectativas a largo plazo. El único convenio con la gran potencia americana se concretó en Washington en junio de 1991.

El *Convenio de Estructura Operativa sobre Comercio e Inversiones*, también conocido como el *Acuerdo de la Rosaleda*, estableció la creación de un consejo consultivo bilateral para impulsar las relaciones comerciales y financieras, así como la de un foro para dirimir las controversias en materia de subsidios, barreras proteccionistas y propiedad intelectual.⁴¹

Si bien a un nivel todavía incipiente, el Mercosur ha iniciado contactos con organizaciones de otras zonas geográficas. En septiembre último se celebró en Brasilia una reunión de dos días con la recién integrada Comunidad para el Desarrollo de África Meridional (CDAM), en la cual participan diez naciones de ese continente (entre ellas Sudáfrica). El propósito del encuentro fue forjar un "canal de cooperación permanente" entre las dos agrupaciones.

La CDAM tiene interés en estudiar el modelo integracionista del Mercosur para aprovechar las lecciones y experiencias respectivas. El bloque sudamericano,

41. "Recuento latinoamericano" de junio de 1991, p. 670, y CEPAL, *Desarrollo reciente*, op. cit.

por su parte, pretende abrir un nuevo corredor comercial que le permita ampliar su oferta exportable.⁴²

Los tiempos por venir

El primer día de 1995 el Mercosur inicia una nueva etapa rumbo a la consolidación del mercado único en el año 2006. En este lapso los cuatro países miembros deberán avanzar en temas fundamentales, como los aspectos laborales y la unificación monetaria en el nuevo espacio económico. También deberán impulsar y concluir los procesos pendientes de la fase de transición, como los relacionados con la desgravación arancelaria, el AEC y las reglas de origen.

Gran parte del éxito anhelado del Mercosur dependerá de la buena coordinación de las políticas macroeconómicas. Para ello es necesario desvanecer las diferencias antagónicas entre los objetivos de las estrategias nacionales, así como consolidar la estabilidad económica de los países involucrados.

Un hecho que permite abrigar esperanzas es que con el Plan Real de Ajuste Económico, puesto en marcha en febrero último, por fin se logró reducir la inflación en Brasil a una tasa mensual menor de 7% en agosto frente a una de 46% en junio. El programa antiinflacionario incluyó la introducción del *real* como nueva unidad monetaria, el establecimiento de un corrector monetario denominado Unidad Real de Valor y un severo ajuste fiscal, con base en recortes en el gasto y una mayor recaudación tributaria.⁴³

Según analistas, las expectativas económicas de Brasil son halagüeñas tanto por el éxito inicial y la aceptación popular del plan gubernamental cuanto por el triunfo del exministro de Economía y creador del plan, Fernando Henrique Cardoso, en las elecciones presidenciales de octubre último.

Si el aparente control de la inflación abre paso a una fase de estabilidad económica sólida en Brasil, las posibilidades de

42. *El Financiero*, 23 de septiembre de 1994.

43. Véase "Recuento latinoamericano", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 2, México, febrero de 1994, p. 174.

lograr una mayor coordinación macroeconómica en el Mercosur se incrementarán en forma importante. Subsiste, sin embargo, una densa nube gris: la asimetría en la interdependencia económica de Brasil frente a sus socios, principalmente respecto a Paraguay y Uruguay. Como se señaló, ello puede minar la armonización de políticas.

Durante la etapa de consolidación del Mercosur, Brasil tendrá la oportunidad histórica de demostrar que, a pesar de las asimetrías económicas, el proceso de integración del Sur es viable si se cuenta

con una adecuada y creciente coordinación de las políticas nacionales que considere los legítimos intereses de los países participantes; empero, también se podría confirmar el temor de Minsburg en torno al creciente dominio brasileño sobre el Mercosur, para adaptarlo a sus necesidades y exigencias. Sólo el tiempo permitirá conocer la respuesta.

El Mercosur logró sobrevivir a una difícil etapa de transición que lo llevó a crear una zona de libre comercio y una unión aduanera a partir de 1995. La constitución formal y plena de un mercado único

exige a los participantes consolidar el proceso y avanzar, contra viento y marea, rumbo al objetivo final. No tienen opción. Ahora más que nunca, las naciones latinoamericanas deben conciliar sus diferencias, reconocer e impulsar los caminos comunes y aprender a caminar juntas. El Mercosur es, si no la única, sí la mejor opción que tienen ahora para incorporarse con perspectivas sólidas al competitivo entorno mundial y evitar así que "los devoren los de afuera".

Alfredo Castro Escudero

• • • • • • • • • • *recuento latinoamericano*

ASUNTOS GENERALES

Combate contra la desertización

Con la firma de un acuerdo conjunto, el 15 de octubre concluyó en París la Convención de Lucha Contra la Desertización en la que participaron casi 100 países, entre ellos ocho latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, México y Perú). El documento compromete a los participantes a instrumentar programas para detener la erosión de los suelos, fenómeno que afecta a 31% de las tierras cultivables de América Latina y ocasiona pérdidas por unos 3 000 millones de dólares.

II Reunión de Turismo de la ALADI

Del 17 al 19 de octubre se celebró en Quito la II Reunión del Consejo de Turismo de la ALADI, con el propósito de alentar las corrientes turísticas intrarregionales. Para ello se acordó promover la eliminación de visas para el turismo entre las naciones del área, así como acelerar el proceso de armonización de las tarjetas migratorias.

Acuerdo de cooperación Alide-BID

La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo y el BID suscribieron el 23 de octubre un convenio para incrementar su cooperación en cinco campos específicos: integra-

ción económica; participación de la mujer en el desarrollo; cuidado del ambiente; financiamiento del sector privado, y reforma del Estado. Ambas instituciones constituyeron un grupo de enlace que se reunirá una vez al año para evaluar el trabajo conjunto.

ASUNTOS BILATERALES

Argentina gana disputa fronteriza a Chile

Con tres votos a favor y dos en contra, el 21 de octubre un tribunal internacional de arbitraje emitió en Brasilia un fallo definitivo a favor de Argentina en el litigio con Chile por el territorio fronterizo denominado Laguna del Desierto (510 km²), en disputa desde 1965. El gobierno chileno lamentó la decisión pero se comprometió a acatarla en forma cabal. En 1991 ambos países resolvieron 22 litigios fronterizos que favorecieron en su mayoría a Chile. Quedó pendiente el diferendo sobre 170 km² en la zona de los Hielos Continentales, cuya delimitación fue hecha por una comisión binacional pero que aún no ratifican los congresos.

PRODUCTOS BÁSICOS

Crece la producción regional de acero

En los primeros seis meses de 1994 la producción de acero en América Latina

se incrementó 5.9% respecto al mismo período del año anterior, al pasar de 21.2 millones a 22.5 millones de toneladas, informó el 3 de octubre el ILAFA. Los principales crecimientos porcentuales correspondieron a Argentina (10.6), México (9), Brasil (4.7) y Venezuela (2.8).

CENTROAMÉRICA

Acuerdos para el desarrollo sostenible

Durante octubre último los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, así como el Primer Ministro de Belice, se reunieron en dos ocasiones. El día 13, en Managua, firmaron con el Vicepresidente de Estados Unidos un acuerdo para impulsar el avance económico del istmo con pleno respeto de los recursos naturales. El documento prevé la coordinación de intereses, iniciativas de desarrollo y la armonización de derechos en torno a la ecología del istmo.

Entre las acciones concertadas figuran las de establecer centros de biodiversidad botánicos en los siete países, inventariar las especies de flora y fauna en peligro de extinción y crear un fondo ambiental en el BCIE por un monto mínimo de 25 millones de dólares. También se establecerá un Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible que negociará apoyos financieros externos para los proyectos respectivos

Doce días después, en el marco de la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo en Centroamérica celebrada en Tegucigalpa, los gobernantes suscribieron una Alianza para el Desarrollo Sostenible con miras a consolidar la presencia de este objetivo en los esfuerzos de integración y cooperación económica subregional.

ARGENTINA

Inflación baja y déficit comercial creciente

El Ministro de Economía informó el 5 de octubre que el índice de precios al consumidor aumentó 0.7% en septiembre, con lo que la tasa acumulada ascendió a 3.1% y la anualizada a 3.7%.

La dependencia también notificó que de enero a agosto último el déficit en la balanza comercial ascendió a 3 838 millones de dólares, 158% más que en igual período de 1993; las exportaciones sumaron 10 105 millones de dólares y las importaciones 13 943 millones, 16 y 36.6 por ciento más que en el año anterior, respectivamente.

Reaparece el déficit fiscal

Por primera vez desde 1991, el 25 de octubre el Ministerio de Economía reportó un déficit de 664.7 millones de dólares en las cuentas fiscales del tercer trimestre de 1994. Los factores que más incidieron en ese saldo fueron la disminución del ingreso en casi 425 millones de dólares, un aumento de 760 millones en el gasto de seguridad social y el pago de 100 millones por intereses del débito externo público.

BOLIVIA

Menor déficit comercial y mayores reservas internacionales

El Banco Central informó el 14 de octubre que en el primer semestre del año la balanza comercial registró un déficit de 106 millones de dólares, frente a 254.3 millones en el mismo período de 1993. Señaló, asimismo, que en septiembre último las reservas internacionales ascendieron a 504.5 millones de dólares,

cantidad 90% superior a la de un año antes.

Acuerdo con el FMI

Luego de arduas negociaciones, el 23 de octubre el gobierno suscribió con el FMI un acuerdo en principio de ajuste estructural ampliado que incluye un crédito de 148 millones de dólares, desembolsable en tres años. El préstamo se hará efectivo cuando lo apruebe la Junta Directiva del organismo multilateral.

BRASIL

Triunfa Cardoso en las elecciones presidenciales

El 3 de octubre más de 66 millones de brasileños acudieron a las urnas para elegir Presidente y renovar el Congreso. El Tribunal Superior Electoral (TSE) notificó el día 17 que el candidato del Partido de la Social Democracia, Fernando Henrique Cardoso, sociólogo de 63 años, triunfó al obtener 34.3 millones de votos (54.3% de los sufragios emitidos). En segundo lugar quedó el postulante del Partido de los Trabajadores, Luis Ignacio "Lula" da Silva, con 17 millones de sufragios (27%). El resto de los votos correspondieron a otros seis candidatos. El TSE especificó que el índice de abstencionismo, incluyendo los votos anulados, ascendió a poco más de 32%. Cardoso relevará al presidente Itamar Franco el 1 de enero de 1995.

Medidas complementarias del Plan Real

Para reforzar la lucha antiinflacionaria con la restricción del consumo interno, el Ministerio de Economía anunció el 20 de octubre varias medidas complementarias del Plan Real. Se fijaron nuevos límites para el crédito bancario, se estableció un pago único para liquidar las compras con tarjetas de crédito, se prohibió la formación de nuevos grupos de ahorro para la compra de electrodomésticos y se acortaron los plazos para liquidar automotores a 12 meses.

En materia cambiaria, en contraste, se eliminó el tope para la adquisición de dólares para el turismo y las remesas al

extranjero. También se incrementó a 9% el impuesto de operación financiera (ingreso de dólares al país).

CHILE

Inflación bajo control

El Instituto Nacional de Estadística informó el 2 de noviembre que en octubre la inflación fue de 0.6%, con lo que el índice acumulado alcanzó 8% y el anualizado 8.3%. El organismo estimó que la inflación en 1994 será de un solo dígito, lo que no ocurre desde 1981.

COLOMBIA

Títulos gubernamentales en la bolsa neoyorquina

El Ministerio de Hacienda anunció el 3 de octubre que se colocaron en el mercado de valores de Nueva York bonos gubernamentales por 175 millones de dólares. Se emitieron con un plazo de cinco años y se fijó la tasa de interés *Libor*, más 1.6 puntos.

La dependencia especificó que los recursos se destinarán a pagos anticipados de la deuda externa, cuyo monto total asciende a alrededor de 16 000 millones de dólares.

COSTA RICA

Alza de las tarifas públicas

En medio de una gran oposición de organizaciones sindicales y políticas, el gobierno anunció el 5 de octubre un incremento general de las tarifas públicas. Se decretaron alzas en los combustibles (16% en promedio), agua (45%), servicio telefónico (20%) y electricidad (22%).

CUBA

Primeros resultados del mercado agropecuario libre

Voceros oficiales informaron el 14 de octubre que en las primeras dos semanas de funcionamiento del mercado agropecuario libre los productores privados y estatales realizaron ventas directas por

más de 100 millones de pesos, una parte importante de ellas en La Habana, donde funcionaron 150 mercados. Los consumidores pudieron adquirir productos escasos en el mercado racionado, como las carnes de cerdo, carnero y pollo, la yuca, el boniato y la malanga. Con la operación de los nuevos centros de venta se apreció una menor comercialización de esos productos en el mercado negro.

Suspende Rusia el Intercambio de petróleo por azúcar

El Ministerio de Comercio Exterior de Rusia anunció el 24 de octubre la suspensión del convenio con Cuba de intercambio de petróleo por azúcar, argumentando que la isla no cumplió con la cuota pactada.

En el acuerdo para 1994 se previó el trueque de 2.5 millones de toneladas de crudo ruso por un millón de toneladas de azúcar sin refinar. Según la dependencia, hasta septiembre Rusia envió más de 1.5 millones de toneladas de hidrocarburo y sólo recibió 500 000 ton. del dulce. Se aclaró que el acuerdo podrá reactivarse en el futuro, siempre que lo demande el mercado ruso.

Liberación parcial del mercado Industrial

Por medio del Decreto 192, el 26 de octubre se autorizó la creación del "mercado de artículos industriales y artesanales, como una red que funcionará sobre la base de la autogestión económica y financiera". Los productores pueden ahora vender sus artículos a la entidad que los comercializa, situar los productos en consignación para su venta o arrendar un espacio a la nueva entidad comercial. La acción liberatoria no incluye "los productos comprometidos contractualmente con el Estado, destinados a asegurar las actividades económico-sociales, de la defensa y los dirigidos a fondos exportables"

La ONU en contra del bloqueo económico

Por tercer año consecutivo, el 26 de octubre la Asamblea General de la ONU se

pronunció por el inmediato cese del bloqueo económico estadounidense contra Cuba. La resolución se aprobó con 101 votos a favor, dos en contra (Estados Unidos e Israel) y 48 abstenciones.

ECUADOR

Empresa extranjera explotará yacimiento petrolero

Petroecuador informó el 5 de octubre que la empresa australiana estadounidense BHP King Runch ganó la licitación para la búsqueda, explotación y venta del petróleo y gas natural del golfo de Guayaquil.

En una primera etapa el consorcio invertirá por lo menos 172 millones de dólares para instalar líneas sísmicas tridimensionales. Durante esta fase la BHP espera extraer un mínimo de 30 000 b/d de petróleo ligero (30 grados API).

EL SALVADOR

Pujanza de la economía

El Banco Central de Reserva informó el 5 de octubre que en los primeros siete meses del año el PIB creció 6.4% con respecto al mismo período de 1993. Los sectores más dinámicos fueron el manufacturero (12%), eléctrico (11%), comercial (8%) y agropecuario (4.1%).

GUATEMALA

Condona débito el Club de París

El Ministerio de Finanzas anunció el 21 de octubre que el Club de París condonó 11.4 millones de dólares de la deuda de Guatemala con el organismo, con lo que ésta se situó en 72.9 millones de dólares.

HAÍTÍ

Regreso de Aristide

Con base en los acuerdos forzados en septiembre último por el arribo de una fuerza militar multinacional encabezada por Estados Unidos, el presidente *de facto* Émile Jonassaint abandonó el poder el 12 de octubre. Un día después el

líder golpista y "hombre fuerte de Haití" Raoul Cedrés, se exilió en Panamá y quedó libre el camino para la restauración del orden constitucional.

El día 15, poco más de tres años después de su derrocamiento, el presidente legítimo Jean Bertrand Aristide regresó a Haití en medio de grandes manifestaciones de júbilo.

En un mensaje a la nación, Aristide llamó a la reconciliación nacional y pidió que no se derrame más sangre, pues "estamos sedientos de paz".

Con el retorno de Aristide, se desvaneció el aislamiento internacional de Haití. El Consejo de Seguridad de la ONU levantó las sanciones económicas y comerciales. El presidente William Clinton firmó el decreto que suspende el embargo de Estados Unidos sobre la nación caribeña. Japón hizo lo propio y anunció un paquete de ayuda para el nuevo régimen.

Por su parte, las autoridades venezolanas anunciaron la reanudación de relaciones diplomáticas y del suministro de petróleo, conforme a las condiciones previstas en el Pacto de San José

Francia concedió empréstitos por más de 300 millones de francos (unos 65 millones de dólares) para financiar programas de abastecimiento de agua potable, producción de energía y desarrollo del agro.

El día 19 Aristide anunció un plan de 11 puntos para fortalecer su gobierno, garantizar el proceso democrático y reactivar el crecimiento:

- 1) La profesionalización del ejército; 2) el establecimiento de un cuerpo policiaco autónomo del ejército; 3) la promulgación de una ley para descentralizar la economía; 4) la democratización económica; 5) la restructuración del sector público; 6) la celebración puntual de elecciones; 7) el acercamiento institucional del Estado con el sector privado; 8) la búsqueda de una nueva relación del país con las instituciones financieras internacionales; 9) la reforma del Poder Judicial y la formación intensiva de 1 700 jueces; 10) el fortalecimiento del Poder Legislativo, con una clara separación del Ejecutivo, y 11) La formación de una comisión

tripartita del Estado, el sector privado y los sindicatos.

El día 24 Aristide designó al empresario Smark Michel como nuevo Primer Ministro, en sustitución de Robert Malval.

HONDURAS

Ingreso al Consejo de Seguridad de la ONU

El 20 de octubre la Asamblea General de la ONU eligió por unanimidad a Honduras como nuevo miembro por dos años del Consejo de Seguridad del organismo, junto con Alemania, Botswana, Indonesia e Italia.

Congelamiento de precios y de créditos del BID

Con el propósito de combatir la inflación, el acaparamiento de mercancías y la especulación, el 29 de octubre las autoridades decretaron el congelamiento de los precios de alrededor de 100 productos, entre ellos 40 de la canasta básica, hasta el 31 de diciembre.

La medida desató fuertes críticas por parte de los organismos financieros internacionales. El BID, incluso, suspendió el desembolso de un crédito de 17 millones de dólares para el sector agrícola.

PANAMÁ

Línea de crédito del BID

El 25 de octubre el presidente Pérez Balladares suscribió con el titular del BID, Enrique Iglesias, una línea de crédito de 1 500 millones de dólares. Los recursos, desembolsables en un período de cinco años, se destinarán a impulsar programas sociales y de educación.

PARAGUAY

Veto presidencial a la ley de privatización

Por considerarla "rígida e inaplicable", el presidente Juan Carlos Wasmosy vetó el 19 de octubre una nueva ley de privatizaciones sancionada por el Congre-

so. La iniciativa establece una normatividad diferente para cada empresa por transferirse al sector privado.

PERÚ

Acuerdo con el BEI

El 2 de octubre se suscribió en Madrid un acuerdo marco con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) que reincorpora a Perú al programa de financiamiento y asistencia crediticia de la institución, luego de poco más de dos años de haberse excluido. El BEI anunció un primer préstamo por 32 millones de dólares, para cofinanciar el mejoramiento y la ampliación de la autopista panamericana.

Importante paquete crediticio del BID

El 23 de octubre se dio a conocer la aprobación de un paquete crediticio del BID a Perú por 2 500 millones de dólares, para el período de diciembre de 1994 al mismo mes de 1997. Un préstamo de 700 millones se otorgará antes de enero próximo y se destinará al financiamiento de programas de educación y construcción de carreteras.

REPÚBLICA DOMINICANA

El BID suspende créditos

Ante los atrasos en el pago de un préstamo de 5.4 millones de dólares que en 1982 se otorgó al Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), el 5 de octubre el BID suspendió el desembolso de créditos aprobados a la República Dominicana, que en el último bimestre de 1994 suman 50 millones de dólares. El rector del INTEC explicó que el servicio del débito se cumplió hasta 1987, cuando la inestabilidad cambiaria disparó el precio del dólar e impidió que la institución educativa cubriera los dos últimos abonos por 145 000 dólares cada uno.

URUGUAY

Instalan red de fibra óptica

La Administración Nacional de Telecomunicaciones informó el 13 de octubre

que entró en funcionamiento el primer cable submarino de fibra óptica del país, con lo cual se inaugura la "autopista de comunicación" con Argentina y Brasil. Con un costo de más de 100 millones de dólares, el cable puede conducir 25 000 comunicaciones simultáneas y combinar la transmisión de imágenes y datos.

VENEZUELA

Declaran en quiebra a la última aerolínea estatal

El 3 de octubre el gobierno declaró en quiebra a la aerolínea estatal Aeropostal, que tras su fundación en 1937 dejó de operar desde agosto último. En consecuencia se ordenó la ocupación inmediata de todos los bienes de la empresa, entre ellos la flota de 12 aviones, y la liquidación de los 2 400 trabajadores.

De acuerdo con los analistas, el cierre de Aeropostal prefigura una política de "cielos abiertos" que permitirá a las aerolíneas extranjeras operar en el país.

Decreto para expropiar bienes bancarios

En el marco de la suspensión de algunas garantías constitucionales, entre ellas el derecho a la propiedad, el 12 de octubre el gobierno emitió un decreto que permite la expropiación sin juicio previo de los bienes, créditos y derechos de los propietarios de los bancos declarados en quiebra en los últimos meses y que recibieron financiamiento estatal. Los banqueros afectados podrán evitar la expropiación si voluntariamente entregan sus bienes en resguardo al gobierno, en tanto pagan sus deudas.

Permiten a inversionistas repatriar capitales

La Junta de Administración Cambiaria aprobó el 14 de octubre los mecanismos que permiten a los inversionistas extranjeros repatriar ganancias sin límite en los montos. Las operaciones se realizarán por medio de la Bolsa de Valores de Caracas y no estarán sujetas al control de cambios implantado tres meses antes.