

*Iván Oliveira Cannabrava**

MERCOSUR – AVANCES Y PERSPECTIVAS

SUMARIO: I. Introducción. II. ¿Qué significa este proceso de integración? III. El Mercosur, como Mercado Común. IV. Los logros del proceso integrador.

I. Introducción

Me gustaría dejar constancia de mi satisfacción por estar en este centro de excelencia, en este seminario, con participantes tan ilustres, platicando con ustedes sobre los avances y las perspectivas del Mercosur.

Es cada vez más evidente que el proyecto iniciado con la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, configura hoy el más amplio y profundo proceso de integración en América Latina. Se confirmó la adhesión plena de Venezuela al bloque, durante la última Cumbre del Mercosur, realizada en julio último, en Córdoba. Se encuentran asociados al bloque todos los países de América del Sur, a excepción de Surinam y Guyana.

Muchos se preguntan lo que significa ser un *Estado Asociado* al Mercosur. La asociación de un país al bloque representa una profundización de las relaciones económico-comerciales, así como de las políticas. Además de estar integrados en el área de libre comercio, que se va consolidando a medida que los cronogramas de desgravación tarifaria se van concluyendo, los Estados Asociados gozan de amplia participación en los foros técnicos y órganos especializados. Pueden participar, por ejemplo, en las Reuniones de Ministros y del Foro de Consulta y Concertación Política y en cualquier otro foro del Mercosur en el que se esté tratando temas de su interés. También participan en la Reunión del Consejo del Mercado Común y en la Reunión Cumbre de Presidentes.

* Embajador Plenipotenciario de la República de Brasil en los Estados Unidos Mexicanos. Las afirmaciones que se realizan en este trabajo son estrictamente personales.

II. ¿Qué significa este proceso de integración?

Una de las primeras preguntas que surgen cuando se habla del Mercosur es lo que significa, concretamente, ese proceso de integración. No pretendo atenerme a la historia y antecedentes del Mercosur. Me gustaría recordar, sin embargo, que el Mercosur, como otros importantes procesos de integración, fue concebido para enfrentar los desafíos inherentes a una economía mundial caracterizada por una creciente interdependencia, con sus oportunidades y retos.

En ese sentido, el Tratado de Asunción intenta consagrar una nueva estrategia de inserción internacional para sus integrantes, la cual da prioridad a la búsqueda de competitividad, a la maximización de las ventajas comparativas de la región y a la mayor eficiencia de los sistemas productivos nacionales, como instrumentos para promover el bienestar social.

Dado ese objetivo general, considero importante destacar que el Mercosur es un proceso dinámico y en constante evolución.

Si, inicialmente, se verificó un mayor énfasis en los aspectos económicos y comerciales del proyecto, en el contexto de la implementación del programa de liberalización comercial y conformación de la política aduanera común, gradualmente, y no por casualidad, se nota un refuerzo de las dimensiones política y social del Mercosur.

En ese contexto, al lado de los foros técnicos que tratan cuestiones más directamente vinculadas al espacio económico, como el Comité de Tarifas, Reglas de Origen, Reglamentos Técnicos y otros, ganaron en dinamismo e importancia órganos como, por ejemplo, la Comisión Parlamentaria Conjunta, responsable de la elaboración del proyecto que creó el Parlamento del bloque, y las Reuniones de Ministros de Educación, Justicia y Trabajo, cuyas iniciativas tienen reflejo directo sobre la vida de los ciudadanos del Mercosur. Debe resaltarse, aún, el Foro de Consulta y Concertación Política, que articula posiciones en temas que van desde

candidaturas en foros internacionales hasta la cuestión de derechos humanos, pasando por la política de aguas de los Estados Parte.

Basta mirar el organigrama del Mercosur para darse cuenta de que existe un foro negociador para prácticamente todos los sectores de la vida social.

En parte en función justamente de ese carácter dinámico del Mercosur, creo que es difícil hacer una evaluación directa de los avances y las perspectivas del bloque. En la actualidad, el Mercosur no encaja perfectamente en ninguna de las categorías del proceso de integración identificados por la doctrina que tradicionalmente los clasifica según su alcance y grado de cooperación económica requerido o existente.

III. El Mercosur, como Mercado Común

En la práctica, sin embargo, *el Mercosur puede ser considerado, actualmente, una Zona de Libre Comercio y una Unión Aduanera en fase de consolidación, con matices de mercado común e, incluso, de unión política.* De hecho, hoy, con excepción del azúcar y de bienes del sector automotriz, todos los productos comercializados al interior del Mercosur se benefician del régimen de libre comercio previsto en el Tratado de Asunción.

Adicionalmente, se negociaron disciplinas en materia de servicios y circulación de trabajadores y se desarrollaron diversas actividades de cooperación, incluyendo coordinación de políticas, armonización normativa y la realización de proyectos conjuntos en áreas variadas, como en materia de reglamentos técnicos, reglamentos sanitarios y fitosanitarios, para facilitar la libre circulación intrazona.

La circulación intrazona, empero, aún está sujeta a controles en las fronteras, generando costos que podrían evitarse con la efectiva integración de los mercados de los Estados Parte.

En materia de política tarifaria, el Mercosur cuenta, desde 1994, con una Tarifa Externa Común (TEC) que, formalmente, abarca todo el universo de productos comercializados con terceros países. Cerca de 9 mil conceptos tarifarios integran hoy la nomenclatura común del Mercosur, con

tarifas ad valorem que varían, en general de 0 por ciento a 20 por ciento, de acuerdo con la categoría de productos y la existencia o no de producción regional.

Además, hay una serie de procedimientos aduaneros y administrativos que se adoptaron con vistas a asegurar una mayor uniformidad en la aplicación de la TEC. Cabe anotar que la adopción de la TEC significó una apertura real de las economías de la región, llevando la tarifa promedio del bloque de 45 por ciento a cerca de 13 por ciento.

Sin embargo, en función de las diferencias relativas existentes entre las economías de los socios, aún no es posible eliminar completamente la posibilidad de aplicación por un Estado Parte, en circunstancias excepcionales previstas por normas comunitarias, de tarifas diferenciadas para productos específicos. Cada País está autorizado a mantener, hasta 2008, listas nacionales de excepción a la TEC. En el caso de Paraguay y Uruguay, el número de excepciones es mayor que en el caso de Argentina y Brasil y el plazo es el año de 2010.

Además, aunque ya hayan sido negociadas disciplinas en materia de defensa de la competencia, compras gubernamentales, salvaguardias y otros instrumentos de política comercial y en que pese al hecho de que el Mercosur negocie como bloque varios acuerdos comerciales, el grado de unificación de las políticas comerciales de los Estados Parte del Mercosur aún es reducido. La expectativa es que, hasta 2010, esos instrumentos estén en operación, permitiendo la consolidación de la Unión Aduanera.

Por otro lado, y a pesar de que sólo han transcurrido 15 años desde la firma del Tratado de Asunción, el Mercosur armonizó una serie de políticas propias de un Mercado Común e, incluso, de una Unión Política, en las áreas de educación, cultura, justicia, seguridad; combate al narcotráfico y al terrorismo; seguridad social y conteo del tiempo de servicio; defensa del consumidor y medio ambiente, para citar algunos ejemplos.

IV. Los logros del proceso integrador

Dentro de ese contexto, es importante resaltar los diversos logros del Mercosur desde una perspectiva política, económica y social.

El proceso de integración logró promover una convergencia política inédita entre sus miembros, ayudando a coordinar iniciativas en el campo regional e internacional, superar rivalidades históricas y diseñar políticas públicas regionales. El Mercosur comprende hoy iniciativas en materia de seguridad internacional, asuntos judiciales y educación, como ya se dijo. Sin embargo, tal vez el más importante ejemplo de la vertiente política del proyecto del Mercosur sea la *cláusula democrática*, prevista en el Protocolo de Ushuaia, de 1998, que reconoce la plena vigencia de instituciones democráticas en los Estados Miembros como precondition para el desarrollo del bloque.

En el campo económico, el Mercosur propició la acción coordinada de los agentes económicos para enfrentar, conjuntamente, los retos de la globalización. No estoy hablando sólo de la ampliación del comercio intrabloque, cuyos números son expresivos, pues se trata de un crecimiento del comercio del orden de 300 por ciento, entre 1991 y 2005. Cabe anotar que el crecimiento del comercio intra-Aladi en el mismo periodo fue de cerca de 167 por ciento, y, en gran parte, impulsado por el Mercosur. No obstante las crisis económicas en la región, que provocaron un cierto retroceso en esa ampliación de los flujos de comercio, 2005 marcó definitivamente el reinicio del dinamismo comercial del bloque.

Cabe recordar, igualmente, el importante papel del bloque como plataforma de exportación en escala mundial. En ese sentido, se avanzó en el diseño de estrategias conjuntas de promoción comercial con terceros países y conjuntos de países.

Destaco, así mismo, la intensa agenda de negociaciones externas del Mercosur. Además de la firma de acuerdos con Chile y Bolivia en 1996, países con los cuales ya existe libre comercio, el Mercosur concluyó, en los dos últimos años, acuerdos de diferente alcance con SACU (South African Customs Union) e India, y con Colombia, Ecuador y Venezuela, el llamado Mercosur-CAN (ACE-59) y con Perú (ACE-58) y CUBA. Hay una serie de otras importantes negociaciones en curso con la Unión

Europea, México, ALCA, Consejo de Cooperación del Golfo, Egipto, Israel, entre otros.

La preocupación por aspectos sociales siempre estuvo presente en el proceso de integración, promoviendo la creciente participación de los ciudadanos en su evolución. Profundizando un poco en el tema, me gustaría resaltar dos iniciativas, una de carácter macro, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), y otra de carácter focalizado, el Acuerdo de Integración Fronteriza.

El Mercosur es el único proceso de integración, además de la Unión Europea, que cuenta con un fondo que persigue aminorar las desigualdades regionales. El FOCEM deberá ser implementado ya a partir de este año, y cuenta con recursos anuales de US\$ 100 millones de dólares siendo que 70 por ciento de ese monto corresponde aportarlo a Brasil. El Fondo está destinado a proyectos cuyo objetivo sea aumentar la competitividad del bloque, disminuir las desigualdades regionales y mejorar la infraestructura.

El Acuerdo de Integración Fronteriza pretende solucionar la situación de ciudadanos de las fronteras del Mercosur que viven y trabajan en ciudades limítrofes y prevé, entre otros, la libre circulación de la mano de obra y productos, el acceso a los servicios de educación, salud y seguridad social. En otras palabras, establece desde ahora un pequeño mercado común para aquellas subregiones.

Espero haber logrado trazar un cuadro razonable de los avances del Mercosur. Me gustaría complementarlo diciendo que la actual fase de integración, donde se notan algunas quejas con relación a los costos del proceso, particularmente aquellos representados por la adhesión a la Tarifa Externa Común, refleja, en gran parte, dificultades normales existentes en proyectos de integración profunda, como la que caracteriza al Bloque.

En realidad, creo que el gran reto hoy para el Mercosur es lograr avanzar en lo que se llama el *núcleo duro* del proceso de integración. Me estoy refiriendo a aquellos temas de tratamiento más complejo, que implican, muchas veces, la revisión integral de las legislaciones internas e inclusive de dispositivos constitucionales o cuya competencia va más allá de la federal, comprendiendo también Estados y Municipios.

No obstante que tales dificultades no sean impugnables, me gustaría dejar registro de los grandes avances, inclusive los relacionados con esos temas más complejos en los últimos dos años, como resultado de la implementación del Programa de Trabajo 2004/2006. Hubo resultados notables en temas como la eliminación del doble cobro de la TEC, la armonización de los regímenes aduaneros de importación, la adopción de mecanismos para la integración de procesos productivos y facilitación empresarial. Se creó un sistema aduanero informático único, que permite consultas en tiempo real, y cuya formulación implicó la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros. Se avanzó de manera importante en la liberalización del comercio de servicios, que se encuentra ahora en su sexta ronda de negociaciones. Se aprobó norma relativa a compras gubernamentales, que comprende las licitaciones en el ámbito federal de todos los Estados Parte. El mecanismo de solución de controversias fue reforzado, con la aprobación del Protocolo de Olivos. En resumen, se logró no sólo disminuir algunos temas pendientes importantes para la consolidación del mercado común, sino, en una trayectoria que ya es característica del bloque, ir más allá.

Me gustaría pasar rápidamente a la cuestión de las perspectivas del Mercosur. Creo que la aprobación de esas iniciativas, junto con otras importantes como la creación del Fondo Estructural, dan nuevo empuje al Mercosur para seguir avanzando en la consolidación del proceso de integración.

Mencioné al principio de mi conferencia que, no por casualidad, se nota un gran énfasis en la fase actual en las vertientes política y social del Mercosur. Como espero haber comprobado con algunos ejemplos, ese énfasis no representa descuido del programa de liberalización comercial o de consolidación de la unión aduanera. Significa, en verdad, el retomar un principio presente en el bloque desde su fundación, y que se encuentra reflejado en el Tratado de Asunción. Estoy hablando del objetivo de alcanzar el desarrollo económico con justicia social. Creo que no es necesario discurrir aquí sobre los diversos procesos de liberalización comercial, nacionales, regionales o multilaterales, que fallaron en ese

aspecto. Los países que integran el Mercosur tienen hoy bien presente ese objetivo.

Es natural que los medios de comunicación resalten eventuales divergencias, pero el Mercosur es una realidad para todos sus Estados Parte y las negociaciones para su consolidación siguen día con día. Cuando me preguntan sobre alguna dificultad específica en el ámbito del Mercosur, acostumbro responder, con la tranquilidad de quien ya vio al bloque superar diversas crisis, inclusive externas, con creatividad y voluntad: ¿ya pensaron si no existiera el Mercosur?