

MERCOSUR 2003: apuesta por la integración

*Lourdes Ma. Regueiro Bello**

2003, un año a favor de la integración

A pesar del bajo nivel de desempeño económico del bloque durante el 2003, después de un año 2002 tan aciago, ha sido patente la voluntad política de los gobiernos de Brasil, Argentina y Paraguay de consolidar el MERCOSUR internamente y de fortalecer su presencia en el ámbito internacional; han resultado apreciables la admisión en la agenda de temas anteriormente eludidos o pospuestos, el avance en las relaciones externas del bloque, concretando acuerdos en curso y abriendo nuevos espacios en áreas geográficas no tradicionales, así como las posiciones concertadas del bloque y con otros actores en los foros globales y hemisféricos. El bloque fue receptor de sólo apenas el 12 % de las exportaciones de sus miembros y llama la atención la creciente participación de China como destino de las exportaciones mercosureñas.

La dinámica del 2003 ha estado estilizada por el inicio de una suerte de sinceramiento de las relaciones internas para recomponer los vínculos internos después de varios años de declive y por la incipiente coordinación de posiciones como bloque y con otros actores, en especial en las negociaciones económicas; resultaría importante destacar, entre ellas, las posiciones de Brasil y Argentina en el G-22 (G-20) en la V Reunión Ministerial de la OMC en Cancún y su interlocución frente a actores globales como el FMI en la concertación de posiciones que trascienden el ámbito comercial y apuntan a una intención de fortalecer el MERCOSUR como instrumento político en las negociaciones internacionales.

Sin embargo, persiste el desfase entre la retórica de los compromisos pro-MERCOSUR y su materialización en la negociación, de manera que sigue siendo común la autorización de medidas excepcionales, la prórroga de los plazos acordados, etc.; lo que arroja como resultados la erosión de la TEC, los plazos diferidos para el cumplimiento de la agenda de "Relajamiento del MERCOSUR" del año 2000, en la cual, junto a las metas comerciales, se focalizaban algunas tareas encaminadas a la coordinación de políticas macroeconómicas, como instrumento vital para consolidar el esquema, así como el bajo nivel de internalización de la normativa del bloque.

Una señal importante es que durante el 2003 se acallaron las voces que reclamaban desandar el camino de la unión aduanera, y por el contrario se han fortalecido los criterios sobre su consolidación.

En un balance muy sintético puede plantearse que durante el año 2003 continuó fortaleciéndose el compromiso político, el crecimiento de la capacidad del bloque para articular asociaciones internacionales, elementos positivos acompañados por la persistencia y peso de los problemas

* Investigadora del Centro de Estudios sobre América (CEA), Cuba.

acumulados. En este año, los mayores logros del bloque se colocaron en el ámbito de las negociaciones internacionales, por lo cual será el foco de la atención de este trabajo.

Desempeño económico

En el año 2003, a diferencia de lo ocurrido en el 2002, todos los países del bloque sudamericano mostraron una tasa positiva de variación del PIB, aunque muy discreta, excepto en el caso argentino que alcanzó una tasa de crecimiento del PIB de 7 %¹ con respecto al año anterior. En cambio, las exportaciones totales tuvieron un crecimiento de casi 19 %² y las intraesquema, 24,5 %.³ Tal crecimiento de las exportaciones se debe al incremento de la demanda internacional y a su impacto sobre los precios internacionales de importantes productos de la pauta exportadora mercosureña, como la soja, el café, las frutas, las carnes, los cereales, el trigo, los aceites vegetales y el algodón.

	1999	2000	2001	2002	2003*
PIB					
<i>Tasas de variación anual</i>					
Argentina	-3,4	-0,8	-4,4	-10,8	7,3
Brasil	0,7	4,0	1,5	1,9	0,1
Paraguay	-0,1	-0,6	2,4	-2,5	2,5
Uruguay	-2,9	-1,9	-3,5	-10,7	1,0
Exportaciones de bienes y servicios (millones de dólares)					
Argentina	27 751	31 092	30 846	28 643	32 770
Brasil	55 205	64 469	67 545	69 968	82 645
Paraguay	3 242	2 926	2 431	2 425	2 663
Uruguay	3 530	3 659	3 276	2 698	2 937
Importaciones de bienes y servicios (millones de dólares)					
Argentina	3 2698	32 822	27 360	13 010	17 305
Brasil	63 443	72 774	72 653	61 863	63 980
Paraguay	3 533	3 335	2 888	2 507	2 744
Uruguay	3 981	4 193	3 723	2 526	2 629
Fuente: CEPAL: <i>Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe</i> , años 2001, 2002 y 2003. Internet: http://www.cepal.org * Estimaciones preliminares.					

¹ CEPAL: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2003*, Santiago de Chile, diciembre del 2003.

² CEPAL: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, edición 2002-2003, en Internet: <http://www.cepal.org>, p. 61.

³ Cálculos de la autora en base a los datos de CEPAL: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, edición 2002-2003, en Internet: <http://www.cepal.org>

El crecimiento de las exportaciones argentinas se apoyó en el crecimiento del PIB y en los precios internacionales; el de las brasileñas está más asociado a la dinámica de los precios de los productos agrícolas, a medidas que las estimularon como fueron: la eliminación de las limitaciones y plazos para el Convenio de Crédito Recíproco (CCR), la consideración de todos los países como de "bajo riesgo" para las operaciones con el CCR, la ampliación de las facilidades del programa de línea de créditos para pequeñas y medianas empresas a las grandes, la creación de un programa de incentivo a la producción exportable de las PyMEs,⁴ etc., y al crecimiento de la demanda interna argentina,⁵ lo cual no se cumple en sentido inverso, pues la demanda interna brasileña se contrajo como resultado del bajo crecimiento y de la devaluación. Teniendo en cuenta el peso del eje Brasil-Argentina en el comercio intra-MERCOSUR concentró el 72 % del intercambio en el 2003, la contracción de la demanda interna en uno de los polos es un factor determinante en los indicadores del bloque. Las exportaciones provenientes de Paraguay y Uruguay, cuyo comercio está más concentrado en el bloque, dependen de la demanda de los socios mayores.

Así, sólo la recuperación de la demanda argentina⁶ contribuyó a un ligerísimo movimiento positivo de los niveles de comercio intra-MERCOSUR como puede apreciarse en la siguiente tabla.

	Exportaciones totales		% Variación	Exportaciones intra-MERCOSUR				% Variación
	2002	2003		2002	%	2003	%	
Argentina	25 709	29 375	14,2	5 724	22	5 587	19	-2,3
Brasil	60 362	73 084	21,0	3 312	5,5	5 671	7	71,2
Paraguay	1 884	2 109	11,9	610	32	675	32	10,6
Uruguay	1 923	2 273	18,2	553	28	763	33	37,9
MERCOSUR	89 878	106 841	18,8	10 199	11,3	12 696	11,9	24,5

Fuente: Cálculos de la autora en base a los datos de CEPAL: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, edición 2002-2003, en Internet: <http://www.cepal.org>

Debe tenerse en cuenta que hablar de recuperación no significa el retorno siquiera a los niveles del comercio intrarregional del 2000, sino que se interrumpió el ciclo de su deterioro. Como puede apreciarse, la demanda del bloque no ha sido el elemento decisivo en el crecimiento de las exportaciones, sino más bien la demanda externa.

En el 2003 se ha fortalecido el mercado chino como destino de las exportaciones del MERCOSUR. China se ubica como el tercer importador global. La participación del mercado chino para las exportaciones

⁴ CEPAL: *Balance preliminar...*, p. 93.

⁵ Debe destacarse que la recuperación argentina beneficia, principalmente, a las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios procedentes de Brasil, como transformadores eléctricos, máquinas de excavar, motores, cosechadoras, pulverizadoras agrícolas, camiones grúas, máquinas para molienda, frigoríficos, neumáticos, maquinarias para la construcción y la minería, entre otras. Cfr. CEPAL.

⁶ La demanda interna brasileña, uruguaya y paraguaya se contrajeron.

brasileñas ha crecido de 2 % en 1998 a 6 %⁷ en el 2003, convirtiéndose en el segundo destino de las exportaciones de bienes de ese país. En el caso argentino se convirtió en el destino del 9 % de las exportaciones argentinas entre enero y octubre del 2003, mientras en el mismo período en el 2002, representaba el 5 %.⁸

El destino China puede devenir un importante dinamizador de las exportaciones del MERCOSUR y también de las importaciones; no obstante, no puede minimizarse el hecho de que el país asiático tiene una presencia creciente en las importaciones de otros países de la región, por lo cual puede ocurrir un desplazamiento de los productos del bloque por los chinos tanto en terceros mercados (incluido el norteamericano), como en el doméstico. De otra parte, el peso de las exportaciones mercosureñas a China son productos agrícolas, mientras entre las importaciones chinas comienzan a crecer los productos con un mayor contenido tecnológico, lo que puede erigirse en un factor de desequilibrio en la relación comercial. China emerge también como un importante interlocutor del Sur, con el cual los principales socios del MERCOSUR tienen una visión compartida sobre diversos temas de la agenda internacional de negociaciones.

Durante el 2003 se reportan mayores intercambios con la Comunidad Andina (CAN) resultado de las importaciones de hidrocarburo venezolano desde Argentina y Brasil.

La Inversión Extranjera Directa (IED) mantuvo su dinámica descendente que se viene dando desde el 2001; particularmente brusca ha resultado la reducción de las entradas a Brasil que reportó una caída de casi 39 % en el 2003 en relación con el 2002, mientras el bloque en su conjunto reporta una reducción del 35 %, amortiguada por un incremento del 42 %⁹ del flujo de IED para Argentina.

MERCOSUR: entradas netas de IED 1990-2003						
	1990-1994	1995-1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	3 027	10 599	10 418	2166	775	1 103
Brasil	1 703	19 240	32 779	22 457	16 566	10 144
Paraguay	99	185	119	95	-22	19
Uruguay	51	164	274	320	177	131
MERCOSUR	4 880	30 188	43 590	25 039	17 496	11 397
Fuente: CEPAL: <i>La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003</i> ; LC/G222-P, mayo del 2004, p. 13.						

La contracción de la demanda interna resultante del efecto combinado de la devaluación y la desaceleración económica, desincentiva la IED, cuyo objetivo es el mercado interno, lo que explica la caída de esas

⁷ Cálculos de la autora en base a datos de comercio en la página oficial del MERCOSUR, en Internet: <http://www.mercosur.org.uy>

⁸ CEPAL: *Balance preliminar...*, p. 16.

⁹ Cálculos basados en informe de CEPAL: *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003*; LC/G222-P, mayo del 2004, p. 13.

entradas en el caso de Brasil y el incremento de Argentina. Otra causa del deterioro de este indicador es la crisis de las empresas privatizadas en el sector de los servicios desde el año 2001.

Para el 2004 se prevé la continuidad del proceso de recuperación de la demanda interna argentina, aunque a un ritmo menor que el alcanzado en el 2003; para Brasil se espera una mayor expansión basada en el incremento de la demanda privada y de inversión, este proceso podría estar sustentado en la baja de las tasas de interés y en la sostenibilidad de la recuperación industrial. Por estas razones podría avizorarse un crecimiento del comercio intra-MERCOSUR en el 2004. No obstante, se mantienen las interrogantes sobre la estabilidad financiera, teniendo en cuenta los altos niveles de endeudamiento y el vencimiento de los plazos.

Resulta importante destacar que, con los cambios en el patrón de financiamiento, la emisión de bonos soberanos se levanta como una opción para obtener financiamiento, cuando los restantes flujos se reducen; si bien en el corto plazo, ellos oxigenan la entrada de capitales es preciso tener en cuenta que constituye un mecanismo que genera endeudamiento. Mas, para el 2004 se espera un incremento de los flujos de IED asociado a nuevos procesos de privatización de los servicios.

El desempeño económico de los países del MERCOSUR durante el 2003 no permitía esperar resultados espectaculares que revirtieran el retroceso acumulado en la esfera comercial; sin embargo, los cambios políticos asociados a los gobiernos de Lula, Kirchner y Duarte que reconocieron el MERCOSUR como prioridad estratégica, permitieron poner el foco en su lanzamiento como plataforma política y de concertación interna y externa, y en ese ámbito se registran los mayores logros del bloque en una coyuntura económica difícil.

Integración productiva en construcción. Balance 2003

Un importante paso en la integración productiva fue la instalación del Foro de Competitividad MERCOSUR de la Cadena Productiva Madera y Mueble, en que se enfatiza en la reconversión productiva, comercial y de gestión de las PyMEs, en el desarrollo de un programa de cooperación técnica entre el bloque sudamericano y Japón, dirigido a mejorar la competitividad sistémica de las empresas de la región, en crear redes de instituciones para el desarrollo tecnológico de la industria maderera en los cuatro países que integran el bloque, así como desarrollar un programa de proveedores intrabloque articulados en redes de empresas con vistas a la formación de *clusters* y al establecimiento de complementariedades productivas, así como a promover acciones encaminadas a nivelar las brechas tecnológicas y productivas y a la distribución más equilibrada de la agregación de valor entre eslabones de la cadena. Está prevista la creación de foros específicos para cada cadena productiva identificada y ya ha circulado un informe del Grupo de Trabajo No. 7 de Industria sobre los Criterios de Selección de las Cadenas Productivas para los Foros de Competitividad del MERCOSUR.

Teniendo en cuenta el efecto positivo que podría tener sobre el sector productivo la creación de estos foros, se ha incentivado la identificación

de otras posibles cadenas, entre las cuales podrían estar la construcción civil, aves y cerdos.

A pesar de la relevancia que conceden los miembros a estos foros, en el segundo semestre del 2003 no logró concretarse ninguna de las tres reuniones convocadas del Foro de la Cadena de Madera y Muebles; es decir, los avances continúan en el ámbito de la normatividad, pero muy poco en acciones prácticas.

MERCOSUR en un proceso de sinceramiento y de concertación

El 2003, como se apuntaba al inicio de este trabajo, el MERCOSUR produjo una reflexión informal introspectiva sobre los factores que afectan el avance del bloque y que limitan una visión común del proceso de integración. En esa dirección habría que destacar la posible posición conjunta frente a los organismos financieros internacionales, las consideraciones y demandas de los miembros en torno a la Tarifa Externa Común (TEC), principal instrumento de la unión aduanera, y el tratamiento de las asimetrías internas.

A pesar de tener un enfoque diferente en materia de enfrentar la deuda con los organismos financieros internacionales, Argentina y Brasil avanzaron durante el 2003 a construir una posición común frente a estas instituciones; en especial, en las negociaciones con el FMI.

Como parte del entendimiento en esta materia, los dos países llegaron a un consenso básico de avalar el superávit primario como garantía de sustentabilidad, pero priorizar el crecimiento económico; por ello plantean otro enfoque para el cálculo del superávit que no considere como gastos las inversiones en infraestructura para el desarrollo; además, la propuesta reclama se permita dar un tratamiento preferente a los inversionistas nacionales y regionales.¹⁰ Al parecer, aunque con un perfil más bajo, Paraguay se sumará a esa postura, lo cual dotaría al MERCOSUR de un nuevo espacio de comunidad en un tema trascendente para el bloque, teniendo en cuenta los niveles de endeudamiento.

La identificación de una solución aceptable para todas las partes en relación con la TEC constituye uno de los temas más sensibles que debe enfrentar el MERCOSUR para su preservación y consolidación, y por ello ha sido el foco tanto de las iniciativas encaminadas a relanzar el bloque, como de aquellas que pretenden enmarcarlo en un área de libre comercio. Como se ha señalado en ediciones anteriores de este *Anuario*, la TEC refleja la estructura arancelaria de Brasil, lo que ha alimentado las discrepancias y las perforaciones de la TEC, inhabilitando uno de los pilares más importantes de una política comercial común.

Los compromisos en torno a la TEC se han diferido de manera sistemática. Desde el año 2000 se planteó que los países del bloque plantearan sus demandas de revisión de la TEC, incluidos los bienes de capital

¹⁰ Abel Sardiñas: "Brasil y Argentina pactan una acción conjunta ante los organismos financieros", en *ARGENPRESS.info*, 16 de marzo del 2004, en Internet: <http://www.argenpress.info>

producidos internamente, y en el 2001 se constituyó el Grupo de Alto Nivel para examinar la consistencia y dispersión del AEC, que debía presentar propuestas al Grupo Mercado Común, incluidas la reducción de los niveles de protección y dispersión arancelaria en las cadenas de bienes de capital, informática y telecomunicaciones (producidos o no en el MERCOSUR), antes del 30/11/02. Sucesivamente, las Decisiones 16/01, 06/02 y 10/03 prorrogaron hasta junio del 2002, del 2003 y noviembre del 2004, respectivamente, el plazo para que el Grupo de Alto Nivel presentara sus propuestas.¹¹

Algo similar ocurrió con las decisiones 07/01, 16/01, 13/02, 22/02 y 10/03 que prorrogaron la eliminación gradual de la aplicación de medidas *antidumping* y derechos compensatorios intrabloque de mayo del 2003 hasta noviembre del 2004.¹² Igualmente se ha diferido cada año, desde el 2001 hasta el 2004, la creación de un reglamento común sobre defensa contra el *dumping* y subsidios en productos de países no miembros del bloque.¹³

En esta ocasión, a diferencia de las anteriores en que se ha discutido este tema, el establecimiento de los nuevos plazos ha estado acompañado de una suerte de sinceramiento de la TEC, con su flexibilización en especial en lo referido a los bienes de capital, telecomunicaciones e informática, así como por el compromiso de implementar un programa que atienda las asimetrías dentro del bloque. Partiendo del criterio de que el acceso a los bienes de capital resulta esencial para mantener los niveles de crecimiento económico y “que la implementación de los instrumentos de la política comercial común deben tener en cuenta las diferencias existentes entre los sectores productivos de los Estados Parte”, el Consejo Mercado Común (CMC) aprobó un Régimen Común de Bienes de Capital No Producidos que entrará en vigor en enero del 2006. Paralelamente prorrogó los regímenes de importación de bienes de capital vigentes, incluidas las medidas excepcionales (Decisión CMC No. 02/03), hasta diciembre del 2005; de igual forma se dieron plazos más amplios a Paraguay y Uruguay.¹⁴ Un tratamiento similar al de los bienes de capital se aprobó para los Bienes de Informática y Telecomunicaciones.¹⁵

El tratamiento adecuado a las asimetrías ha constituido una demanda histórica de los dos países más pequeños del bloque; la desatención a este aspecto ha sido objeto de resistencias al cumplimiento de los acuerdos y un obstáculo en el avance del proceso. En la XXIV Reunión del Consejo Mercado Común de junio del 2003,¹⁶ la delegación paraguaya presentó un documento en el cual argumentaba la necesidad de un adecuado tratamiento a las asimetrías en el seno del MERCOSUR, apelando a que el bloque reivindicaba este tema en otros foros de negociación; el resto de

¹¹ Roberto Bouzas y Pedro da Motta Veiga: “LA REUNIÓN CUMBRE DE ASUNCIÓN: ¿hacia dónde va el MERCOSUR”, Serie MERCOSUR No. 21, publicada el 12 de agosto del 2003, en Internet: <http://www.ub.es/obsglob/notainfo-Mercosur21.html>

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ MERCOSUR/CMC/DEC.Nº34/03, en Internet: <http://www.mercosur.org.uy>

¹⁵ Cfr. MERCOSUR/CMC/DEC Nº 33/03, en Internet: <http://www.mercosur.org.uy>

¹⁶ Paraguay ya había presentado su interés de incluir el tema en la agenda del bloque en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Montevideo, en febrero del 2003.

los miembros reconocieron la importancia de este tema con vistas a profundizar el proceso de integración.

En octubre, durante la IV Reunión Extraordinaria del Consejo del Mercado Común se sugirió que el tema se incorporara de manera transversal en todas las áreas de negociación. En la Cumbre del MERCOSUR, celebrada en diciembre del 2003, se abordó por primera vez el tema de las asimetrías internas, a tenor de lo cual Paraguay, además de situar su demanda histórica como tema de la agenda del bloque, obtuvo la implementación de beneficios no recíprocos, ventajas comerciales y compromisos de apoyo en las negociaciones internacionales.

En el área comercial, las ventajas se concentraron en lo referente a reglas de origen y al régimen de excepciones del Arancel Externo Común. Se dispuso un régimen de origen especial para los productos provenientes de Paraguay; en el MERCOSUR, la norma de origen establecida es 60 %, a ese país se le admite 40 % de contenido regional hasta el año 2008, 50 % hasta el 2014, momento en que se acogerá a la exigencia del 60 % que opera para el resto de los miembros.¹⁷ Este sistema sólo regirá para las nuevas inversiones, lo cual podría funcionar teóricamente como un incentivo para atraer recursos desde el exterior.

En la citada reunión se prorrogó hasta el año 2005 una lista de excepciones de 100 productos que en la actualidad están exceptuados de aplicar el Arancel Externo Común,¹⁸ mientras a Paraguay se le concedieron 150 partidas adicionales y 125 a Uruguay, que se exceptuarán de aplicarlo hasta el año 2010, sin contar las 399 excluidas en la actualidad para Paraguay.¹⁹ Así, Paraguay puede aplicar un arancel del 2 % a los bienes de capital, informática y telecomunicaciones (en este rubro, también Uruguay recibe los beneficios de la tarifa reducida) provenientes de países no miembros del MERCOSUR, lo cual significa un arancel más bajo que el exigido por el bloque para los proveedores externos hasta el año 2010.

En el campo de las compras gubernamentales se les otorgó un tratamiento diferenciado al concedérseles de forma unilateral, no recíproca, a las empresas paraguayas el acceso a ese segmento de mercado. Por su parte, Brasil y Argentina, en una suerte de reciprocidad, podrían solicitar a Uruguay y a Paraguay que den preferencia a las empresas de sus socios comerciales, frente a las ofertas extrabloque.²⁰

Sin embargo, la demanda paraguaya resulta más amplia y pide el inicio de los estudios para la creación de un fondo estructural de compensación para ofrecer cierto equilibrio a las dos economías con menor desarrollo relativo del bloque.

El tercer aspecto referido al trato diferenciado intra-MERCOSUR es el compromiso de los gobiernos del esquema a impulsar en las negociacio-

¹⁷ Cfr. "Paraguay tendrá tratamiento diferencial en bloque regional", en *Diario Digital ABC Color*, Asunción, Paraguay, 17 de diciembre del 2003, y Roberto Bouzas y Pedro da Motta Veiga: "LA REUNIÓN CUMBRE DE ASUNCIÓN: ¿hacia dónde va el MERCOSUR?", Serie MERCOSUR No. 21, publicada el 12 de agosto del 2003, en Internet: <http://www.ub.es/obsglob/notainfo-Mercosur21.html>

¹⁸ Esta lista es válida para todos los miembros del bloque.

¹⁹ MERCOSUR/CMC/DEC. No. 31/03, Montevideo, 15 de diciembre del 2003.

²⁰ Abel Sardiñas: "Brasil, G-20 y MERCOSUR ante tres negociaciones relevantes", en *ARGENPRESS.info*, 8 de diciembre del 2003, Buenos Aires. En Internet: <http://www.argenpress.info>

nes externas la obtención de un trato diferenciado para Paraguay, atendiendo al tamaño de su economía y a su condición de país sin acceso al mar.

La incorporación de este tema en el Programa de Trabajo 2004-2006 constituye un paso significativo en la eliminación de obstáculos para avanzar en temas que permanecen estancados y para construir una relación más fluida en la que todos los socios vean reflejados sus intereses.

Objetivo 2006: Un nuevo proyecto de “relanzamiento”

En la XXV Reunión de Presidentes del MERCOSUR se revisó el documento presentado por Brasil “Objetivo 2006”, que tiene cinco vertientes: Programa Político, Social y Cultural; Programa de Unión Aduanera; Programa de Bases para el Mercado Común; Programa de la Nueva Integración, y Programa de Integración Fronteriza. En cierto sentido, podría decirse que este documento tiene un propósito similar al del Relanzamiento 2000, o que intenta el “relanzamiento” después de la crisis del 2002, pero adiciona elementos que expresan el interés de dotar al MERCOSUR de un sentido político-social y restituye el objetivo de la creación de un mercado común para el año 2006.

El Programa Político, Social y Cultural pretende activar otras dimensiones del proceso de integración y propone dar mayor beligerancia al Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR y a la Comisión Parlamentaria Conjunta, buscando que ambos desempeñan un papel proactivo en el proceso.²¹

El Programa de Unión Aduanera establece el año 2006 como límite para la entrada efectiva en vigor de la unión aduanera, lo cual significaría la aplicación de la Tarifa Externa Común (TEC) sin excepciones.²² Teniendo en cuenta que previamente se ha dado un proceso de regularización del movimiento de personas en el seno del MERCOSUR y entre dos de los países asociados (Chile y Bolivia, pues no se ha hecho extensiva a Perú) para alcanzar el mercado común, los grandes desafíos son el funcionamiento real de la TEC y la coordinación de políticas macroeconómicas.

El programa incluye, además, temas no convencionales en el tratamiento del AEC y se plantea la necesidad de armonización de la política macroeconómica con metas comunes en ese campo, ello significa resucitar las metas de “Relanzamiento del MERCOSUR”.²³ De otra parte, se plantea la necesidad de avanzar de manera efectiva en la eliminación de la aplicación de medidas *antidumping* y derechos compensatorios en el ámbito del bloque. Éste constituye un punto en el cual el consenso es relativo, pues Argentina reclama la creación de la figura de las salvaguardias (inexistente en el bloque) para protegerse de una *boom* de exportaciones brasileñas, en una fórmula que protege a Brasil de acusaciones extra-bloque.

²¹ Roberto Bouzas y Pedro da Motta Veiga: “LA REUNIÓN CUMBRE DE ASUNCIÓN: ¿hacia dónde va el MERCOSUR?”, Serie MERCOSUR No. 21, publicada el 12 de agosto del 2003, en Internet: <http://www.ub.es/obsglob/notainfo-Mercosur21.html>

²² Debe recordarse que cerca del 20 % arancelario está en un “waiver”.

²³ Las principales metas macroeconómicas en ese proyecto eran: 5 % de inflación, déficit fiscal de 3 % del PIB, deuda pública en 40 %, para el año 2010.

Si se lograra la consolidación de la TEC para la fecha propuesta, su entrada en vigor coincidiría con la del ALCA, en caso de que se le logre concluir el proceso negociador. Existe cierto consenso de que la supervivencia efectiva del MERCOSUR frente a estas negociaciones, dependerá del logro de este objetivo, aunque de manera explícita se ha planteado que en modo alguno ello supone un mensaje político para el ALCA.

El Programa para el Mercado Común contempla un cronograma para la ratificación del protocolo sobre el comercio de servicios, la conclusión del acuerdo sobre compras gubernamentales, esboza la posibilidad de la creación de un mercado de capitales regionales y la ratificación por parte de los Estados miembros del Acuerdo sobre Residencia de los Nacionales del MERCOSUR.²⁴

En la calendarización de la apertura del sector de los servicios se ha avanzado mucho más rápidamente que en el comercio de bienes, según lo establecido en el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios; en noviembre se analizaron las Listas de Compromisos Específicos correspondientes a la IV Ronda de Negociaciones. En esa oportunidad se constató que las Listas contenían modificaciones y ajustes en algunos de los sectores consignados en las Listas de Compromisos de las Rondas anteriores, así como limitaciones no planteadas antes, las que se aceptaron con vistas a no obstaculizar el avance de la negociación.²⁵ Argentina es el único país que ha ratificado el Protocolo de Servicios, en tanto, ese país liberalizó el sector en los 90, mientras Brasil ofrece mayor resistencia. En la primera fase de liberalización se incluirían construcción, líneas aéreas y telecomunicaciones, quedando los plazos más largos para los servicios financieros.²⁶

Un paso de avance en la construcción del mercado común es la aprobación de la Visa MERCOSUR y del Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporal.

En relación con las Compras Gubernamentales se definieron aspectos medulares, como la preservación de un trato preferencial para los miembros del bloque en las negociaciones frente a terceros, además se planteó el compromiso de seguir desarrollando rondas de negociación con vistas a la liberalización de ese mercado en el seno del MERCOSUR.

El Programa de la Nueva Integración plantea iniciativas en el campo de la educación, de la cooperación en ciencia y tecnología, integración física e integración productiva.

Junto a la propuesta Objetivo 2006 de Brasil, Argentina presentó la creación de un instituto de Cooperación Monetaria del MERCOSUR, cuyo objetivo sería iniciar el proceso de convergencia macroeconómica, en la perspectiva de la creación de una moneda común.

Sin dudas, Argentina no ha superado el síndrome de la devaluación del real de 1999 e intenta la búsqueda de mecanismos para protegerse de su recurrencia. Por ese motivo propuso un mecanismo transitorio de bandas

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ LII Reunión del Grupo Mercado Común, 12 de diciembre del 2003, en Internet: <http://www.mercosul.gov.br/normativas>

²⁶ "El MERCOSUR avanza en la apertura de la prestación de servicios", en periódico *La Nación*, 22 de julio del 2003, en Internet: <http://www.lanacion.com.ar>

cambiarías sobre las cuales flotarían las monedas, y las exportaciones al MERCOSUR del país que devaluara en exceso sobrepasara esas bandas resultarían objeto de una suerte de arancel penalizador.²⁷ Vale precisar que se trata de una moneda común y no única, por lo cual no supondría la sustitución de las monedas nacionales, sino que se utilizaría para determinadas operaciones regionales de comercio y del turismo. Las posibilidades de una moneda única se difieren más allá del 2010.²⁸

En el mes de diciembre del 2003, la Decisión No. 26/03 del CMC, convierte en Programa de Trabajo 2004-2006 los propósitos del Proyecto Objetivo 2006 impulsado por Brasil. Este programa desglosa y calendariza las propuestas de aquél. Incluye, además, la elaboración durante el 2004 de una norma que permita la acumulación de procesos productivos del MERCOSUR (norma regional de origen) y la promoción de estudios para el establecimiento de fondos estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de las regiones menos desarrolladas; la creación de fondos estructurales constituye un complemento necesario para hacer efectivo el compromiso de prestar atención a las asimetrías internas.

Si bien éste es un programa muy amplio que cubre todos los temas para la construcción del mercado común y a pesar de estar precedido de un proceso de sinceramiento en las relaciones y avalado por la voluntad política de la mayor parte de los miembros, el programa adolece de no establecer una jerarquía de sus propuestas en la cual la consolidación de la TEC y la coordinación de políticas macroeconómicas constituyeran el núcleo acompañadas de los instrumentos que hagan objeto de sanción su incumplimiento.

Negociaciones externas

En el ámbito de las relaciones externas del MERCOSUR, el año 2003 se caracterizó por el dinamismo de las relaciones externas. Mas, en este sentido vale diferenciar las negociaciones iniciadas desde el bloque, cuya agenda, contenidos y tiempos reflejan sus intereses, de aquellas en las cuales los aspectos mencionados responden a proyectos externos, en escenarios donde el terreno del juego es desnivelado. En el primer caso calificarían las negociaciones con la CAN, con India, China, Sudáfrica, países del Medio Oriente y otras similares. En el segundo estarían las negociaciones del ALCA y con la UE, así como las multilaterales en el ámbito de la OMC. Además resulta importante resaltar el desarrollo de misiones comerciales del MERCOSUR como bloque a México y África del Sur durante el año 2003, en las cuales ha cobrado mucha relevancia el acompañamiento del sector privado.

Negociaciones MERCOSUR-Perú: En diciembre del 2003 se concretó la incorporación de Perú como miembro asociado del MERCOSUR; previamente, el 25 de agosto se había suscrito el Acuerdo de Complementación

²⁷ "El MERCOSUR fijará objetivos para 2006", en *La Nación*, 17 de junio del 2003, en Internet: <http://www.lanacion.com.ar>

²⁸ "El MERCOSUR estudia la moneda común", en *La Nación*, 19 de junio del 2003, en Internet: <http://www.lanacion.com.ar>

Económica No. 58, mediante el cual se estableció una Zona de Libre Comercio entre la República del Perú y el MERCOSUR;

Negociaciones MERCOSUR-CAN: Formalmente, en diciembre culminaron las negociaciones con los miembros de la CAN con los cuales no existía (Colombia, Ecuador y Venezuela); no obstante, quedaron pendientes para resolver en el primer trimestre del 2004 las listas de productos que quedan exoneradas de impuestos y los requisitos para ser considerado originario de la zona de libre comercio. La norma de origen es un tema controvertido, porque la norma de origen del MERCOSUR resulta bastante alta (60 %), y para avanzar fue necesario flexibilizar la posición del bloque al respecto, aceptando una norma del 50 %, pero la normativa del MERCOSUR establece que no se dé a los miembros condiciones menos favorables que las concedidas a terceros, en virtud de lo cual se decidió que en el comercio intrabloque se aplicara el mismo tratamiento concedido a la CAN, que es menos exigente.²⁹ En el proceso de negociación, Argentina y Brasil ofrecieron un tratamiento asimétrico favorable a los andinos en materia de los plazos de desgravación, en el reconocimiento de productos sensibles, etc. Los principales rubros exportables de la CAN al MERCOSUR, son aceite de petróleo y sus derivados, gas natural, bananas, plata en bruto y minerales de zinc, y en menor medida por cáodos de cobre, hulla bituminosa, plomo refinado y máquinas de sondeo. En la dirección inversa se incluyen vehículos varios, aceite y porotos de soja, maíz duro, medicamentos, trigo, nafta, tubos, aparatos en general y neumáticos, entre otros. Este acuerdo abre un espacio beneficioso a las PyMes, en especial del MERCOSUR, y podría abrir un espacio interesante en materia de cooperación energética.

Negociaciones MERCOSUR-India: A mediados de año se firmó un acuerdo marco MERCOSUR-India cuya vigencia inicial sería por tres años, prorrogable para estimular el desarrollo del comercio y las inversiones recíprocas. En ese acuerdo se anunciaba la inmediata negociación de un Acuerdo de Preferencias Fijas de alcance limitado, que se firmó en enero del 2004, basado en listas positivas, dirigido al incremento del flujo de comercio bilateral a través del otorgamiento de un acceso efectivo a sus respectivos mercados por medio de concesiones mutuas, que en su inicio abarcará 200 partidas arancelarias. La firma de este acuerdo constituye un avance significativo, si se tiene en cuenta el punto de partida y el desconocimiento de las partes de su potencial económico comercial respectivo; India está interesada en intensificar los contactos entre sus empresas de *software* y las brasileñas, y Brasil podría beneficiarse con las ventas de aviones, automóviles, bienes de capital y aceros. No obstante, ya se identifican rubros en los cuales las negociaciones podrían ser más complicadas como el de productos farmacéuticos y neumáticos, en los cuales el país asiático resulta muy competitivo y podría tener un efecto negativo en la industria local. Este acuerdo se considera el primer paso para avanzar en la creación de una zona de libre comercio entre el MERCOSUR e India, país con el cual es previsible, en las actuales condiciones políticas del bloque, la formación de una alianza estratégica; exis-

²⁹ Sobre Régimen de Origen, en MERCOSUR/CMC/DEC No. 41/03, 15 de diciembre del 2003.

ten, además, perspectivas de la suscripción de un acuerdo bilateral Brasil-India en investigación espacial.³⁰ De hecho, el año 2003 ha sido testigo de una intensa actividad de concertación de posiciones comunes en las negociaciones comerciales multilaterales en el ámbito de la OMC, en que la India y Brasil liderearon el llamado G-20.

Negociaciones entre MERCOSUR y la Unión Aduanera de África Austral (SACU): La SACU está integrada por África del Sur, Namibia, Botswana, Lesoto y Swazilandia. Se encuentra en marcha un proceso de negociación de un acuerdo de preferencias arancelarias, lo que presupone reducción de tarifas, no necesariamente a cero para un listado de productos. Este paso fue precedido por la firma de un acuerdo marco entre MERCOSUR y África del Sur en el año 2000, país que por su pertenencia a la SACU, como los miembros del MERCOSUR, debe encargar las negociaciones comerciales desde el bloque. Inicialmente, el acuerdo entre estos bloques estaba previsto que se cerrara en diciembre del 2003, pero quedó pospuesto para el 2004, aunque no hay una fecha fijada para su conclusión. Existe la perspectiva de que, en un plazo más largo, este acuerdo derive en un acuerdo de libre comercio; MERCOSUR estaría interesado en ese espacio para la venta de autos, soya y azúcar.³¹

Atendiendo la diferencia de los niveles de desarrollo, que pone en desventaja a la mayor parte de los países africanos involucrados, el MERCOSUR tendría que lidiar con las resistencias de economías más pequeñas a enfrentar la competencia con una economía como la de Brasil, lo que podría resultar un obstáculo en las negociaciones, ello podría compensarse según las normas imperantes a través de la concesión de mayores reducciones arancelarias y plazos más cortos para ingresar los productos africanos al bloque latinoamericano. Este acuerdo sigue el modelo del que se negocia con la India.

Teniendo en cuenta las dificultades que está enfrentando el MERCOSUR en las negociaciones del ALCA y el hecho de que la SACU tenga en agenda también un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, podría hacer surgir una nueva perspectiva en materia de conciliación de posiciones, como sucedió con África del Sur en la ministerial de la OMC en Cancún.

La agenda de Brasil con África del Sur trasciende el ámbito estrictamente comercial, y junto con la India han formado el llamado G-3 que cubre áreas estratégicas, como la de la energía.

Negociaciones MERCOSUR-UE: Durante el 2003 continuaron las negociaciones con vistas a llegar a un acuerdo para la cumbre de mayo del 2004. En la perspectiva del bloque latinoamericano, el obstáculo fundamental para el avance es el tema de los subsidios del bloque que limitan la competitividad de sus productos agrícolas. La UE aplica subsidios por 41 000 millones, pero consolidó ante la OMC 71 000 millones y la oferta de reducción se hace sobre los consolidados, no sobre los aplicados, por

³⁰ Acuerdo Marco MERCOSUR-India, MERCOSUR/CMC/DEC. No. 09/03, Asunción. 17 de junio del 2003, y "Firma la India Acuerdos con el MERCOSUR y Brasil", en *Argenpress.info*, 25 de enero del 2004, en Internet: <http://www.argenpress.info>

³¹ ICONE: "MERCOSUR e África se reúnem para negociar acordo tarifário", tomado de *Gazeta Mercantil*, 19 de marzo del 2004, en Internet: <http://www.iconebrasil.org.br/>

lo que en la práctica no existe una concesión real.³² MERCOSUR reclama, además, el acceso real al mercado europeo de sus productos agrícolas procesados, rubro en que la UE declara al 57 % (los que contengan más del 60 % de azúcar, leche o cereales) de las partidas como sensibles y, por tanto, no sujetas a liberalización. Por su parte, la UE reclama mayor apertura para las manufacturas industriales, los servicios y las compras gubernamentales, sectores en los cuales Brasil hace resistencia. En servicios, MERCOSUR ofrece apertura en telecomunicaciones y servicios profesionales, pero las demandas de la UE están en servicios financieros y transporte. En inversiones, los europeos quieren garantías jurídicas y Brasil no tiene firmados acuerdos en esa línea, pues los negociados por el gobierno anterior no se han ratificado. En las sucesivas rondas de negociación, las partes han ido mejorando sus ofertas, pero sin llegar a satisfacer las demandas del otro; a pesar de estas contradicciones, ambos esperan avances sustantivos en el ámbito de la cumbre para concluir en el 2005.

Negociaciones MERCOSUR-ALCA: El año 2003 fue escenario de la mayor polarización en las posiciones del MERCOSUR con respecto al ALCA por la reticencia norteamericana a incluir en la agenda hemisférica la reducción y eliminación de los subsidios a la producción agrícola, especialmente las medidas de apoyo interno, y por el otorgamiento al MERCOSUR de las menores preferencias en su oferta de acceso a mercado. A ello, el MERCOSUR respondió con su propuesta de ALCA Light, según la cual establece dos niveles de negociación; el primero sería un conjunto común de obligaciones y beneficios para todos los participantes y en el segundo se negociarían compromisos más profundos en todas las disciplinas. Finalmente, esta propuesta avanzó en la reunión ministerial de Miami (noviembre del 2003) acompañada de la bilateralización del proceso mediante la contrapropuesta norteamericana, de avanzar por la vía de los TLCs la agenda original del ALCA. Esta estrategia se conoce como "liberalización competitiva" y tiene como objetivo fracturar la resistencia y no es descartable que pueda arrojar los resultados esperados por la potencia del norte; en tanto, si bien dentro del bloque se ha mantenido un consenso, Uruguay no compartió la visión del bloque con respecto al ALCA y tiene expectativas de un TLC y de hecho ya negocia un tratado bilateral de inversión con Estados Unidos. La estrategia del MERCOSUR frente al avance del ALCA a través de los TLCs ha sido la diversificación de sus mercados hacia áreas no tradicionales, como Asia, África y el Medio Oriente.

Balance y desafíos

- Los mayores avances del MERCOSUR durante el año 2003 se produjeron en el ámbito de sus relaciones externas y del replanteamiento del sentido del esquema para sus miembros.

- En el contexto de discretas señales de recuperación de la crisis, el bloque ha intentado "engrasar" los mecanismos de la integración, esta-

³² "MERCOSUR e Uniao Europeia", en *Correo Sindical* No. 4, septiembre del 2003, publicación de la Friedrich Ebert.

bleciendo áreas de un tratamiento preferente para los miembros del bloque, como es el caso de las compras gubernamentales y la búsqueda de un acuerdo de inversiones interno que garantice trato nacional a las empresas de la subregión. Es decir, se aprecia una reevaluación de los criterios de preferencialidad, lo cual constituye un elemento positivo para fortalecer la integración, pero puede abrir un espacio de fricciones con el criterio de reciprocidad imperante en otras negociaciones.

- Ante la percepción de que las negociaciones con Estados Unidos y la UE no avanzarían en el sentido de los intereses del bloque, la estrategia del MERCOSUR impulsada por Brasil ha sido diversificar sus relaciones hacia áreas no tradicionales. Frente a una eventual dilatación del acceso a los dos grandes mercados de Estados Unidos y la UE, el MERCOSUR busca mercados alternativos, tanto para sus productos industriales como agrícolas, en una fórmula que no exacerba las contradicciones con Estados Unidos, pues por parte del bloque existe interés en negociar el acceso a esos mercados, pero en un terreno más nivelado. De esa forma no hace las concesiones más severas en servicios, inversiones y compras gubernamentales que ellas exigen y obtiene nuevos mercados con que colocar sus exportaciones.

- La demanda china se perfila como un factor relevante en el crecimiento de las exportaciones del bloque; sin embargo, deben tenerse en cuenta tres cuestiones: primero, el peso que tienen los productos primarios en la estructura de las exportaciones hacia esa región; segundo, las exportaciones chinas amenazan no sólo el desplazamiento de productos industriales del bloque en el mercado interno subregional, sino también en terceros mercados, y tercero, de cara al ALCA en el cual, si llegara a concretarse, el MERCOSUR tendría que hacer importantes concesiones buscando acceso al mercado norteamericano, China se perfila como un competidor en ventaja.

- La amplitud y complejidad de las negociaciones externas que enfrenta el MERCOSUR exigen una mayor coherencia interna que supone la definición e implementación de políticas comerciales comunes. Si la histórica práctica de diferir en el tiempo no es revertida, ello podría tener un alto costo en términos de credibilidad del bloque y lo llevaría, incluso, a perder espacios en la articulación de alianzas externas en las negociaciones internacionales.

En el caso de algunos sectores, como el de servicios y compras gubernamentales, resulta previsible un desfase entre el proceso negociador interno del MERCOSUR y los que se desarrollan en el contexto del ALCA y con la UE, pues estos sectores no se han liberalizado en el bloque, pero se está negociando su liberalización en otros espacios, lo que sería un contrasentido.

- La experiencia del ejercicio rotativo de la presidencia del bloque permite afirmar que cuando ella es ejercida por Uruguay se produce retraso en la canalización de las propuestas del resto de los miembros del bloque, como ocurrió con las propuestas de los socios mayores en el segundo semestre del 2003. Es de esperar que el año 2004 muestre mayores avances en tanto coincide con las presidencias rotativas de Argentina y Brasil.

- Si bien, de una parte, los cambios políticos alimentan la confianza en la capacidad del bloque de consolidarse y convertirse en un interlocutor global; de otra, el MERCOSUR se encuentra ante el desafío de legitimar e institucionalizar mediante la incorporación en las legislaciones nacionales los instrumentos jurídicos que garanticen el cumplimiento de los acuerdos más recientes que apuntan a profundizar los vínculos dentro del bloque, pues no existe la certeza de su continuidad más allá de los gobiernos Lula y Kirchner. El peligro de la dilución del MERCOSUR sigue latente, en especial por las proyecciones de Uruguay que busca afanosamente un acuerdo con Estados Unidos y ya tiene en proceso la firma de un tratado bilateral de inversión con ese país.

- Dado el avance de las negociaciones del ALCA por la vía de los TLCs con los países andinos, baja mucho el perfil de las potencialidades negociadoras frente al ALCA que se atribuían al acuerdo CAN-MERCOSUR. Sin embargo, se fortalecen las posibilidades de producir una alianza estratégica para la gestión, explotación y preservación de los recursos hídricos y energéticos ubicados en el espacio sudamericano.