

Embajador de la República Argentina



No 174 /92

Santiago, 21 de octubre de 1992

Señor Jefe de Gabinete:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. para remitirle el artículo "La cumbre de Las Leñas y el futuro del MERCOSUR", elaborado por el Dr. Félix Peña, cuando se desempeñaba como Director Nacional de Integración Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

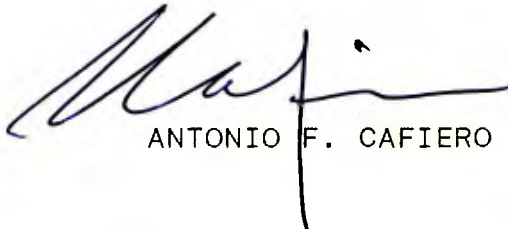
Considero valioso este artículo porque el Dr. Peña, ex-Director del Banco Interamericano de Desarrollo y actual asesor de esa Institución, detalla con precisión la génesis del proceso en que se hallan embarcados los países miembros del MERCOSUR.

Estimo que esta información será de su interés, en momentos en que la evolución del MERCOSUR y la modalidad de vinculación de Chile al mismo son motivo de atento debate y severo análisis en medios académicos, políticos y económicos locales.

Por otra parte, con particular satisfacción me permito resaltar el significado de la reunión del 14 de octubre pasado, entre los Presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, ocasión en que se reafirmó categóricamente el compromiso de los países involucrados con el éxito del MERCOSUR. Ojalá esta demostración de fraternidad y convicción en el futuro común, sirva para rebatir las agoreras predicciones que algunos analistas formulan sobre el porvenir del MERCOSUR.

Lo saludo con mi mayor consideración.

Afradiller


ANTONIO F. CAFIERO

Al señor Jefe de Gabinete de
la Presidencia
D. Carlos Bascuñán E.
Santiago

La cumbre de Las Leñas y el futuro del MERCOSUR

Por Félix Peña
Julio 1992

I INTRODUCCION

La Cumbre de Las Leñas



La reciente reunión del Consejo del MERCOSUR, celebrada durante los días 26 y 27 de junio último, en Las Leñas (Pcia. de Mendoza, Argentina), ha producido significativos resultados para la concreción del principal proceso de integración económica actualmente en curso en América del Sur.

En efecto, los Presidentes de los cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), junto con sus Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, integrantes del órgano de decisión política, aprobaron diez decisiones orientadas a facilitar la culminación exitosa el 31 de diciembre de 1994, del período de transición hacia el mercado común establecido por el Tratado de Asunción firmado en marzo de 1991 y que entrara en vigencia en noviembre del mismo año.

Como en su primera reunión, celebrada en Brasilia el 17 de diciembre de 1991, los Presidentes se han expresado a través de un Comunicado y a través de Decisiones, que son actos jurídicos formales del Consejo. Estas, junto con el Tratado y sus Protocolos adicionales, y con las Resoluciones del órgano ejecutivo, es decir del Grupo Mercado Común, van constituyendo la estructura jurídica del MERCOSUR, o sea las reglas de juego que han de tomar en cuenta empresarios e inversores, consumidores y ciudadanos, para orientar sus decisiones futuras en el vasto espacio económico en gestación.

Son instrumentos jurídicos, por lo demás, que se insertan en el marco más amplio de los compromisos jurídicos que los cuatro países han asu-

mido por el Tratado de Montevideo de 1980, que estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), de la cual el MERCOSUR es parte integral.

Son tales instrumentos, sobretudo, señales al mercado acerca de la intención de los gobiernos con respecto a la integración entre las cuatro economías. Son pautas para orientar, en especial, decisiones de inversión.

Y en Las Leñas, la señal al mercado ha sido clara: los objetivos y los plazos del MERCOSUR se han de cumplir y son factibles. Atacando de lleno la cuestión de la credibilidad, crucial desde el punto de los inversores, se ha querido así, al más alto nivel político, reafirmar lo que ya se había señalado con la firma del Tratado de Asunción, con su aprobación por los Parlamentos nacionales sin oposición, con la primera reunión del Consejo en Brasilia, y con lo señalado más recientemente, en mayo pasado, por la reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales del MERCOSUR.

No puede haber dudas ahora sobre la intención de los gobiernos. Al comenzar 1995 el mercado común estará funcionando. Sus instrumentos centrales estarán plenamente vigentes: la unión aduanera que supone la eliminación total de restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio recíproco, sin excepciones (salvo un residual por un año más en las listas de excepción del Paraguay y del Uruguay), el establecimiento de una tarifa externa común que no será alta y deberá facilitar la competitividad internacional de las cuatro economías, y el grado de coordinación de políticas macro-económicas y de armonización de legislaciones, necesario para eliminar aquellas asimetrías originadas en regulaciones y en políticas, que distorsionan artificialmente la formación de precios, y la competitividad relativa de cada economía.

Sin embargo, en Las Leñas, en su Decisión 02/92, el Consejo dejó claro que aún después del 1ro. de enero de 1995, será necesario adoptar nuevas medidas para el pleno funcionamiento del mercado común. Cuáles serán esas medidas resultará del plan de acción que proponga el Grupo Mercado Común al Consejo, en el primer semestre de 1994. Los cuatro países saben que la marcha hacia el perfeccionamiento del mercado común será larga y más aún, cuando en el futuro se quiera entrar en la etapa de la unión económica y monetaria. La experiencia europea es elocuente en la materia. Cabe recordar que lo que los países del MERCOSUR intentan en el período de transición, está más cerca de una combinación entre lo que la Europa comunitaria obtuvo a

finales de la década del sesenta y perfeccionó luego con el Acta Unica, que lo que se ha intentado con Maastricht.

Lo importante es, sin embargo, que los inversores locales e internacionales, pueden computar ahora como cierto, el hecho que se ha desatado una fuerte energía política, sustentada en la legitimidad democrática y en la realidad económica, para transformar gradualmente pero con rapidez, los actuales cuatro mercados nacionales, a su vez en profundos procesos de cambio, en un gran espacio económico común. El catálogo de dificultades es amplio y conocido. El dato nuevo sin embargo, es la orientación estratégica definida por los gobiernos y la voluntad política de concretarla.

El MERCOSUR será en 1995 un mercado del orden de los doscientos millones de consumidores y con un producto superior a los quinientos mil millones de dólares. Como resultado de las políticas de transformación estructural y de apertura, actualmente en curso en las cuatro economías, tiene muy razonables posibilidades de ser para entonces, un mercado en plena expansión, rico en recursos naturales, bien dotado de recursos humanos, con una relación comercio exterior-producto muy superior a la actual e inserto en la economía global. Representa hoy en día, el 65% de la población sudamericana, más del 76% de su producto bruto y 60% del industrial, y más del 53% de su comercio exterior. En 1990, el 70% del stock de la inversión acumulada de origen europeo y japonés en América Latina, estaba concentrada en los cuatro países.

Es una hipótesis de trabajo razonable, percibir el MERCOSUR entonces como uno de los futuros protagonistas significativos de la competencia económica global. Se inserta en el fenómeno global de los mega-mercados. Lo hace con una fuerte vocación a la apertura en la economía global. Lo integran países que son "global traders". De allí su interés vital en que el Mercado Común del Sur, sea un "building block" para la construcción, a partir de un resultado satisfactorio de la Rueda Uruguay del GATT, de un fuerte sistema multilateral que facilite la expansión del comercio mundial, sobre bases no discriminatorias y de marcada apertura de los mercados nacionales.

El mensaje de Las Leñas es claro: el MERCOSUR aspira atraer a los inversores internacionales para que a partir de las economías en expansión, de países que están trabajando duramente para consolidar sólidas políticas macroeconómicas y para crear un "habitat" favorable a la competitividad, puedan penetrar con sus bienes y servicios, todos los mercados mundiales en los que las cuatro naciones posean o adquieran, ventajas competitivas.

II. CLAVES PARA ENTENDER EL MERCOSUR

Cinco son, en mi opinión, las principales claves para entender la lógica interna del MERCOSUR y su sentido estratégico.

✓ 1. Inserción múltiple en la economía global. Argentina y el Brasil, las dos principales economías del MERCOSUR, son "global traders". Su comercio exterior está fuertemente diversificado. Para la Argentina sus exportaciones al MERCOSUR representan sólo el 13% de sus exportaciones globales. Para el Brasil, apenas el 6%. El resto de sus exportaciones están dirigidas a casi todos los mercados mundiales. Los Estados Unidos representan el 12% de las exportaciones argentinas y el 20% de las del Brasil. Claramente es una situación distinta a la de México, por ejemplo que destina a los Estados Unidos, un 73% de lo que exporta. Los cuatro países del MERCOSUR destinan un 33% de lo que exportan al conjunto de la Comunidad Europea. Las exportaciones hacia el MERCOSUR, originadas en los cuatro países miembros, alcanzaron los 5.000 millones de dólares en 1991. Las expectativas son llegar a los 10.000 millones en 1994. Pero las exportaciones globales de los cuatro, alcanzaron en 1991 los 45.000 millones de dólares.

Esta diversificación se observa también en el origen de sus inversiones extranjeras y de su tecnología. Y también hay gran diversidad en el origen de sus poblaciones. Los cuatro países han demostrado, en tal sentido, un envidiable dominio de unas de las metodologías sociales que la realidad internacional de todos los tiempos demuestra que pocas naciones han administrado con éxito: la del "melting pot". Quinientos años después de su colonización ibérica, los países del MERCOSUR exhiben un destacable record en el mestizaje racial, cultural y religioso. De allí que han sido siempre tierra privilegiada para la inmigración de todos los orígenes. Cada vez que han crecido sus economías han tendido a absorber capitales, tecnologías y gentes de los más diversos orígenes en el mundo.

De allí que el MERCOSUR sea para los cuatro países, sólo un aspecto de una estrategia más amplia de inserción económica en todo el mundo. De allí también que sea difícil concebir el MERCOSUR como una alianza exclusiva y excluyente. Por el contrario, sólo puede ser concebido como una pieza clave de una estrategia de alianzas múltiples a escala global.

Por eso el MERCOSUR tiene vocación de apertura. Y por eso sus países miembros atribuyen

tanta importancia al éxito de la Rueda Uruguay y al fortalecimiento del GATT. Es contrario a los intereses de los cuatro países y así lo han manifestado reiteradamente, constituir un bloque cerrado, una especie de "fortaleza" del comercio mundial. Es favorable a sus intereses, en cambio, el desarrollo de instituciones y reglas de juego que favorezcan la competencia económica mundial, sobre bases de apertura y no discriminación. Ello tanto en el comercio agrícola como en el de bienes y servicios en general. Por ello los países del MERCOSUR han condenado tanto la irracionalidad económica de las políticas agrícolas proteccionistas y las exportaciones subsidiadas de los principales países de la OECD, como el recurso unilateral a medidas discriminatorias a través de la aplicación de políticas comerciales nacionales.

✓ 2. Consecuencia y no causa de los cambios económicos internos de sus países miembros. El MERCOSUR es el resultado de la previa decisión nacional de cada uno de sus miembros de, a la vez, consolidar sus sistemas democráticos, transformar sus economías incorporando el progreso técnico en un marco de creciente equidad social, y de insertarse competitivamente en la economía global. Sin perjuicio de los cambios que a su vez generará, su finalidad actual es tornar posible los cambios ya en curso, y potenciarlos.

En tal sentido, el MERCOSUR puede ser percibido como una alianza para la competitividad, de naciones que han comprendido que se habían tornado obsoletas para competir en la economía global. Tal obsolescencia, básicamente tecnológica y de organización, les había hecho perder participación en las importaciones de los países de la OECD, y capacidad para sustentar un nivel de bienestar compatible con las aspiraciones de sus poblaciones y con la vigencia de sus instituciones democráticas.

Más allá de circunstanciales dificultades económicas y políticas, reflejo en muchos casos de la dinámica de cambio en las que se encuentran inmersas, los cuatro países están hoy en día firmemente orientados a la transformación productiva, a lograr el control y estabilización de sus macroeconomías, y a alcanzar niveles satisfactorios de competitividad estructural, sectorial y empresarial.

La tarea, se sabe, es larga. Pero lo importante es el sentido de dirección del actual esfuerzo. Son economías además que han demostrado en el largo plazo una sensible capacidad para el crecimiento. Según el estudio de Angus Madison ("The World Economy in the 20th Century", OECD 1989), la economía del Brasil, por ejemplo es la que más ha crecido en el mundo en el ciclo

largo del 1900 a 1987, con un 5% anual de crecimiento. Las cuatro economías se han abierto al comercio mundial en los dos últimos años, reduciendo sustancialmente sus aranceles y eliminando todo tipo de restricciones no arancelarias. Más allá que las "fotografías" que captan sólo indicadores económicos coyunturales, lo cierto es que la economía del Brasil, por ejemplo, está transitando un profundo proceso de cambio y es quizás, en términos relativos si se toma en cuenta el punto de partida y la dimensión de su mercado, la que más se ha abierto recientemente al comercio mundial en toda América Latina.

Los efectos de las medidas que se han estado adoptando y se continúan adoptando casi a diario, para la transformación económica (desregulaciones, privatizaciones, legislación económica de calidad internacional en materia de inversiones y de propiedad intelectual) de las cuatro economías, permite con márgenes aceptables de certeza, pronosticar fuertes tasas de crecimiento futuro, con razonable equilibrio macroeconómico, y con marcada apertura al comercio exterior y a las inversiones extranjeras.

✓ 3. Interacción con cambios en las relaciones económicas internacionales. Las transformaciones en curso en los países del MERCOSUR, como por lo demás en toda América Latina, estarán fuertemente influenciadas, por cierto, por lo que ocurra en los próximos años en la economía mundial, en especial por la recuperación económica de los Estados Unidos y de los demás países de la OECD. Al ser "global traders" que han optado unilateralmente por abrirse al comercio mundial, las transformaciones económicas de la Argentina y el Brasil, en particular, dependerán en gran medida de la expansión de la demanda interna en los países de la OECD y del grado de apertura del comercio mundial.

De allí que los avances en el MERCOSUR estarán fuertemente condicionados también, por lo que ocurra al menos en tres frentes negociadores económicos internacionales: a) el de la Rueda Uruguay del GATT, especialmente en cuanto sus resultados puedan reflejar cambios en la política agrícola y de exportaciones subsidiadas de los países de la OECD y en especial, de la Comunidad Europea; b) el de la expansión futura de la Comunidad a los países de Europa del este, y c) el de NAFTA y el futuro desarrollo de la idea de un área de comercio e inversiones en las Américas. Los efectos de desviación de comercio que puedan producirse como consecuencia de NAFTA, serán especialmente sensibles para el MERCOSUR, por la importancia que tienen sus expectativas de comercio con los Estados Unidos, e incluso con México y Canadá.

Como se señalara antes, los intereses de los países del MERCOSUR son contrarios a una confrontación de "fortalezas" económicas creadas en torno a los principales mega-mercados. Una tendencia creciente al proteccionismo en los países de la OECD, resultante de la recesión y la inestabilidad política, sería contraria a los intereses vitales de los países del MERCOSUR y no podría ser indiferente a su evolución futura, en especial a sus posibilidades de crecimiento y a su vocación de apertura al comercio mundial.

✓ 4. Integración extrovertida. Durante largos años (ALALC y primeros años del Grupo Andino), la integración económica latinoamericana fue concebida como funcional a la idea de sustitución de importaciones. Era introvertida. Privilegiaba el desarrollo de los respectivos mercados internos. A partir de los años ochenta, cambia el planteamiento estratégico de la integración económica regional. Se orienta por el contrario a crear la plataforma para los esfuerzos de competitividad de cada país a escala global. Pasa a ser una integración extrovertida.

Integrar para competir es el eje del planteamiento estratégico del MERCOSUR. La competitividad internacional se la imagina sustentada a la vez en la economía nacional y en la del espacio común. El planteamiento supone un clima de competitividad estructural que facilite los esfuerzos de competitividad sectorial y empresaria, para que a través de la incorporación del progreso técnico se produzcan significativas ganancias de productividad y la eficiencia productiva y organizativa necesarias, para penetrar los mercados mundiales.

La razón de ser del MERCOSUR en una estrategia de inserción múltiple en la economía global, no es entonces limitarse a la apertura de los mercados al comercio recíproco. Por el contrario, ésta pasa a ser un instrumento destinado a producir efectos dinámicos de competitividad, para que los sectores productivos puedan modernizarse y competir en los mercados mundiales.

Ello explica la definición política que ya ha sido adoptada, en el sentido que el arancel externo común, no debe ser alto y debe facilitar la inserción competitiva en la economía global. La lógica del MERCOSUR se sustenta en la idea de que no se trata de cerrar a nivel de los cuatro países, lo que éstos están abriendo a nivel nacional.

✓ 5. Competir para atraer capitales y tecnología. Como casi todos los países del mundo hoy, los del MERCOSUR conciben el eje de la competencia económica internacional, como una com-

petencia para atraer capitales relativamente escasos, por empezar los propios, y tecnologías, fuertemente atraídas por cantidad de oportunidades que se presentan en todas las latitudes.

De allí el énfasis que se otorga a la credibilidad en el mensaje a los mercados, en cuanto a la profundidad y solidez de los cambios que se están operando en cada economía nacional, y en cuanto a la voluntad política de concretar el espacio económico común.

Se sabe que en lo que resta de esta década, la competencia para atraer capitales será sumamente dura, pues las necesidades de inversión se han multiplicado en un mundo lanzado hacia nuevas fronteras de bienestar, y el ahorro mundial es relativamente limitado. Se sabe que la calidad de las condiciones estructurales de competitividad, incluyendo la de las reglas de juego y la estabilidad macroeconómica, así como el tamaño de los mercados y las posibilidades ciertas de acceder desde ellos a los mercados mundiales, serán observados con detenimiento por los competidores globales en sus futuras decisiones de inversión.

De allí que los países del MERCOSUR tienen en claro, que sólo con políticas económicas sólidas, reglas de juego claras y estables, con crecimiento y con instituciones democráticas fundadas en el Estado de Derecho y en un clima de creciente equidad social, podrán competir para atraer las inversiones y las tecnologías necesarias para generar empleo, y para dar el salto cualitativo en sus niveles de bienestar que se han impuesto, por voluntad propia, como objetivo nacional.

III. LOS RESULTADOS DE LAS LEÑAS

El principal resultado de Las Leñas lo constituye, sin dudas, la Decisión 01/92 que establece un Cronograma de medidas tendientes a la consecución de los objetivos y metas previstos en el Tratado de Asunción.

Se trata en realidad de un plan de acción con un camino crítico para llegar a los objetivos definidos para el período de transición. La idea de definir este plan de acción a fin de facilitar el desarrollo de las tareas futuras, fue conversado por primera vez de manera informal, en ocasión de la Vª Reunión del Grupo Mercado Común, realizada en Buenos Aires a fines de marzo de 1991. Luego fue aprobada por los Ministros de Economía, en su reunión también en Buenos Aires en el mes de mayo, quienes instruyeron al Grupo Mercado Común para preparar una propuesta de Cronograma. Los trabajos técnicos comenzaron

de inmediato, sobre la base de los progresos que ya se habían alcanzado en la identificación de las medidas que sería necesario adoptar durante el período de transición hecha por los once subgrupos de trabajo. Buena parte de la VIª reunión del Grupo Mercado Común en Las Leñas, estuvo consagrada a la negociación de la propuesta de Cronograma que sería luego sometida a la aprobación del Consejo.

La finalidad del Cronograma es identificar todas las medidas no automáticas, es decir aquellas no comprendidas por los mecanismos automáticos de liberación arancelaria del Tratado de Asunción, que será necesario adoptar durante el período de transición, teniendo en cuenta —como dice el Considerando de la Decisión— que el Mercado Común del Sur implica, entre otros aspectos, “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un Arancel Externo Común, la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, y la determinación de diversos aspectos institucionales”.

Las medidas previstas por el Cronograma y el calendario de ejecución, se articulan luego en torno a los temas de los once subgrupos de trabajo y a los aspectos institucionales. Los plazos relacionados con el arancel externo común y con la eliminación de las principales asimetrías económicas son, sin dudas, los más relevantes para los operadores económicos.

La eliminación de las asimetrías económicas originadas en regulaciones y políticas gubernamentales, ha sido una de las preocupaciones centrales del Cronograma. Pero el Grupo Mercado Común ha señalado también con claridad, que se trata sólo de encarar el problema que plantean aquellas asimetrías así originadas y que afectan la competitividad relativa de cada economía, y no las que se originan en diferencias de dotación de recursos, o en ventajas comparativas naturales o adquiridas.

También se ha previsto que el Grupo Mercado Común, actuando como siempre por consenso, pueda modificar por no más de tres meses el plazo para la adopción de cada medida concreta. En ningún caso, sin embargo, el plazo podría extenderse más allá del fin del período de transición.

Un segundo resultado de Las Leñas, se expresa en la Decisión 02/92, por la cual se instruye al Grupo Mercado Común para presentar al Consejo del MERCOSUR, durante el primer semestre de 1994, un Cronograma de medidas adicionales

que sean necesarias adoptar para el pleno funcionamiento del Mercado Común del Sur, a partir del 1.º de enero de 1995.

La idea de esta Decisión, que fue planteada por primera vez en la reunión del Grupo Mercado Común en Las Leñas, ha sido la de prever antes de la finalización del período de transición, un plan de acción adicional conducente al perfeccionamiento o al pleno funcionamiento del Mercado Común. Implica reconocer desde ya, que a partir de enero de 1995 será necesario recorrer aún un camino, quizás largo, para que el Mercado Común ya establecido adquiera su plenitud y para que se pueda encarar la transición hacia una unión económica y monetaria. La finalidad sin dudas, ha sido la de desinflar las expectativas maximalistas con respecto a los resultados del actual período de transición, y resaltar así el realismo con el que los gobiernos están encarando el proceso de creación del MERCOSUR. Se sabe por ejemplo, que en materia de circulación de factores de la producción, es más que probable que la tarea no haya sido aún completada al finalizar 1994.

La suma de los dos Cronogramas, implica dejar de lado entonces, tanto la hipótesis minimalista que a veces se ha avanzado, en el sentido que el MERCOSUR al concluir el período de transición será solamente una zona de libre comercio, como la maximalista que genera la expectativa que en tal momento, el Mercado Común ya estaría perfeccionado. La primera hipótesis no aparece conveniente para algunos de los países. La segunda no aparece como realista.

Un tercer resultado significativo de Las Leñas, lo constituye la Decisión 03/92 que contiene un procedimiento de quejas y consultas sobre prácticas desleales de comercio, aplicable durante el período de transición. Por este mecanismo, cualquier industria o producción doméstica localizada en alguno de los países del MERCOSUR podrá iniciar un procedimiento de queja a través de la respectiva Sección Nacional del Grupo Mercado Común cuando se considere lesionada o amenazada por importaciones realizadas por cualquiera de los países del MERCOSUR que sean objeto de dumping o de subsidios. El procedimiento podría conducir eventualmente a que el Grupo Mercado Común, requiera del país respectivo la aplicación de su legislación nacional para inhibir tales importaciones, y si no lo hiciera, el país afectado podría recurrir al procedimiento para solución de controversias previsto en el Protocolo de Brasilia, firmado en diciembre de 1991.

Finalmente, cabe resaltar la Decisión 10/92 que prevé la definición de criterios comunes para las negociaciones que los países miembros del

MERCOSUR realicen, durante el período de transición, con otros países miembros de la ALADI. Significa dar un paso adelante hacia el período en que, tras la aprobación del arancel externo común, los países del MERCOSUR encararán en común sus negociaciones comerciales internacionales.

Otros resultados significativos de la cumbre de Las Leñas fueron:

- la ratificación por los Presidentes que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR, así como también la economía de mercado, la estabilidad con crecimiento, la apertura y la modernización de las economías;
- la aprobación de un plan trienal para el sector educación en el contexto del MERCOSUR, propuesto por la reunión de Ministros de Educación, que contiene tres programas: uno referido a la formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, incluyendo la enseñanza del español y el portugués en las instituciones del sistema educativo; otro referido a la capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo, y el tercero, referido a la compatibilización y armonización de los sistemas educativos;
- la instrucción al Grupo Mercado Común para la preparación de un programa sobre Calidad y Productividad a escala del MERCOSUR;
- la reiteración del interés de los gobiernos por la construcción, a través de licitación internacional y por el sistema de concesión de obra pública, del eje vial Porto Alegre-Buenos Aires, incluyendo el puente Colonia-Buenos Aires y su extensión al Paraguay y al Pacífico, y
- la aprobación de un Protocolo de cooperación y asistencia jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativo, propuesto por la reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR.

Otros cuatro hechos muy significativos para el futuro del MERCOSUR se produjeron en Las Leñas simultáneamente con la reunión del Consejo. Ellos fueron:

- la presencia de los Presidentes de Bolivia y de Chile, y la firma de una Declaración conjunta de los seis Presidentes, de contenido político;
- la firma del Acuerdo de Transporte Fluvial, con varios Protocolos Adicionales, de la Hidrovía Paraguay-Paraná, que tiene como objetivo desregular y facilitar a través de normas comunes, la navegación y el transporte fluvial en toda la extensión de casi 3.500 kilómetros de los ríos Paraguay y Paraná, desde el Puerto de Cáceres

en el Matto Grosso brasileiro al Puerto de Nueva Palmira en el Uruguay, obra para la cual el Banco Interamericano de Desarrollo ha aprobado el financiamiento no reembolsable de los estudios técnicos necesarios, incluyendo los de impacto ambiental;

- el intercambio de los instrumentos de ratificación del Tratado de Empresas Binacionales, que había sido firmado en 1988 entre la Argentina y el Brasil, que facilitará las inversiones cruzadas entre empresas de capital nacional de estos países, incluyendo una participación limitada al 20% del capital social de inversionistas extranjeros. Estas empresas gozarán de tratamiento nacional a todos los efectos, en cada uno de los países. Se acordó también estudiar la posible extensión de este régimen a las empresas de los otros dos países miembros del MERCOSUR, y
- la reafirmación a través de una Declaración presidencial, del interés del MERCOSUR y de Bolivia, de explorar conjuntamente las distintas modalidades y alternativas existentes para concretar oportunamente la vinculación de Bolivia con el MERCOSUR, de conformidad con las normas establecidas en el Tratado de Asunción. Cabe tener en cuenta que Bolivia no podría acceder como miembro pleno del MERCOSUR en tanto mantenga su carácter de miembro del Grupo Andino.

IV. CONCLUSIONES: SIGNIFICADO DE LOS RESULTADOS DE LAS LEÑAS PARA EL FUTURO INMEDIATO DEL MERCOSUR

La Cumbre de Las Leñas efectúa ante todo, una fuerte contribución a la credibilidad de la integración económica entre los cuatro países. Los gobiernos se han manifestado no con retórica, sino con nuevos compromisos que implican un claro valor agregado a los que ya habían asumido con el propio Tratado de Asunción, y con los que acordaron en diciembre de 1991, en Brasilia.

El Cronograma o plan de acción de Las Leñas, completa el cuadro de instrumentos ya trazado en Asunción y al que se agregaran en Brasilia, el sistema de solución de controversias (Protocolo de Brasilia), las pautas para acuerdos sectoriales (ya se ha concretado el primero referido al sector siderúrgico y otros están siendo preparados por los empresarios en sectores claves, como el petroquímico y el textil, entre otros), y el régimen de sanciones administrativas para casos de falseamiento de certificados de origen.

Los mecanismos automáticos a su vez ya están funcionando. El 30 de junio pasado el margen de preferencia para el MERCOSUR, ha aumentado del 54 al 61%, sin que fuera necesario ningún acto administrativo adicional. Las restricciones no arancelarias han sido prácticamente eliminadas, con las excepciones que constan en las Notas complementarias al Acuerdo de Complementación Económica N° 18, que es el que incorpora los compromisos jurídicos del MERCOSUR en el marco más amplio del Tratado de Montevideo de 1980, que creó la ALADI. Las listas de excepciones han sido reducidas en diciembre de 1991 y volverán a serlo, conforme a lo previsto en el Tratado de Asunción, el 31 de diciembre de 1992. Habrán desaparecido por completo, el 31 de diciembre de 1994 en el caso de las de la Argentina y el Brasil, y el 31 de diciembre de 1995, en el caso de las del Paraguay y el Uruguay. Es el único tratamiento especial que se ha concedido a estos dos países.

Las Leñas por lo demás, ha puesto de manifiesto que también existe una lógica interna en el mecanismo institucional del MERCOSUR. Es muy simple, poco costoso y está funcionando. El eje es el Grupo Mercado Común, integrado por cuatro representantes titulares y cuatro alternos de cada país, que representan a las instancias competentes en los ámbitos de acción del MERCOSUR (Relaciones Exteriores, Economía, Industria y Comercio, y Banco Central). Cada Sección Nacional se ha organizado como el país respectivo ha preferido, pero siempre con la presencia de los miembros titulares y alternos del Grupo Mercado Común. La coordinación corresponde a Relaciones Exteriores, y los cuatro coordinadores se reúnen con frecuencia para facilitar el avance de los trabajos del MERCOSUR. Existe un secretariado administrativo, que lo ejerce el Uruguay, con unos pocos funcionarios prestados por cada gobierno. Los subgrupos de trabajo, que son once y dependen del Grupo Mercado Común, se reúnen con frecuencia para adelantar los trabajos técnicos. Participan en ellos unos 400 funcionarios técnicos de los cuatro gobiernos. En algunos casos se cuenta con la asistencia de organismos internacionales especializados. Se cuenta con una adecuada participación del sector privado, a través de organizaciones empresarias, sindicales y de consumidores. También están funcionando reuniones ministeriales (Economía, Educación, Justicia y Trabajo), reuniones especializadas (Turismo y a partir de Las Leñas, Ciencia y Técnica, y Medio Ambiente).

El Tratado de Asunción, las cumbres presidenciales y el Consejo, y las reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, fijan las pautas y las grandes orientaciones. Dan

instrucciones que guían los trabajos del Grupo Mercado Común. Este a su vez, da instrucciones a los subgrupos y éstos elevan sus recomendaciones al Grupo Mercado Común, quienes por consenso las transforman en Resoluciones o en propuestas de Decisiones del Consejo. Actas, Decisiones y Resoluciones, se publican luego en los respectivos diarios oficiales, por sus efectos jurídicos y para asegurar la transparencia del proceso.

El Protocolo de Brasilia, que establece un sistema de solución de controversias, con arbitraje ad-hoc obligatorio, completa un cuadro institucional destinado a garantizar el cumplimiento de las reglas de juego. Es un sistema innovador y audaz que permite, incluso, que los particulares y las empresas activen el mecanismo cuando consideren que los compromisos jurídicos no han sido cumplidos. Se está completando ya el proceso de aprobación del Protocolo por los respectivos Parlamentos nacionales.

Está funcionando una Comisión Parlamentaria del MERCOSUR, con representantes elegidos en los cuatro Parlamentos nacionales. Sin duda, es un embrión de un futuro Parlamento del MERCOSUR, cuestión que deberá ser encarada cuando en 1994, se defina la estructura institucional, incluyendo órganos, efectos jurídicos de las decisiones y sistema de votación, que entrará en vigencia a partir del 1ro de enero de 1995, tal como lo prevé el Tratado de Asunción.

El Cronograma además, no sólo permitirá en adelante medir los avances en los compromisos asumidos por los cuatro países, sino que tiende a hacer más difícil el retroceso. El tejido de compromisos se hará en adelante cada vez más denso y por ende, más complejo de deshacer.

Constituye en tal sentido, las bases para dar luego el paso hacia un verdadero código de conducta macro-económica, natural e indispensable elemento a desarrollar teniendo en cuenta los alcances de los mecanismos de liberación arancelaria. Es quizás éste el aspecto central de uno de los efectos más positivos que habrá de tener el MERCOSUR para la estabilidad de la región, que es el del anclaje de las respectivas políticas de transformación económica y, como consecuencia, el anclaje de la democracia. Quizás haya sido este efecto político el que los Presidentes han tenido en cuenta, cuando en Las Leñas aprobaron el Cronograma.

En Las Leñas los gobiernos se han expresado con medidas concretas. Corresponde ahora a los empresarios decir lo suyo. Deberán hacerlo con estrategias también concretas de adaptación a las nuevas condiciones de competencia económica creadas por el MERCOSUR. Ello supone planea-

miento estratégico e inversión. Es decir supone empleo, productividad y eficiencia, que son en el plano económico, la razón de ser última del MERCOSUR. Supone alianzas internas y con empresarios de los otros países.

Ya hay mucha acción en tal sentido. Son numerosas las empresas internacionales y locales, grandes y pequeñas, que se está posicionando en función del MERCOSUR. Incluso la inversión de empresas chilenas en la Argentina, están indicando que el fenómeno ya se extiende a los países que muy probablemente en el futuro también serán miembros del MERCOSUR. La acción se observa en el sector industrial y en el agrícola, pero también en los servicios financieros, legales y de consultoría. El Tratado de Empresas Binacionales, que ya ha entrado en vigencia, será un instrumento ideal para concretar estrategias de alianzas empresarias.

Para los empresarios y para los gobiernos, el MERCOSUR plantea un significativo esfuerzo de organización. La sola lectura del Cronograma pone de manifiesto la complejidad de la tarea por delante. Por más que el mecanismo institucional está funcionando, posiblemente algunos de los países deberán hacer un esfuerzo de organización gubernamental interna superior a la actual. Los empresarios y los ciudadanos, van a querer saber realmente quién está a cargo de la responsabilidad de asegurar el proceso negociador y de ejecución que demandará la puesta en práctica del Cronograma. El Banco Interamericano de Desarrollo ha comprometido ya una cooperación técnica para facilitar el desarrollo de los trabajos técnicos necesarios. La Comisión de la Comunidad Económica, con la cual los cuatro países han firmado un acuerdo inter-institucional, ya se ha movilizado para concretar el apoyo técnico, que permita transferir la rica experiencia comunitaria y formar cuadros técnicos.

Para facilitar la participación de empresarios, sindicatos y consumidores, en el proceso del MERCOSUR, el Cronograma ha previsto la creación de un Foro del sector privado, que deberá ser institucionalizado en diciembre de 1992. A nivel nacional, el Uruguay ya ha establecido una Comisión Sectorial del MERCOSUR, y el Brasil ha anunciado la creación del Foro MERCOSUR.

En el plano externo, los avances de Las Leñas tendrán sin dudas, un impacto en estimular los mecanismos de consulta y cooperación ya existentes o que se puedan crear, tales como el acuerdo consultivo establecido con los Estados Unidos (el "4 + 1") y que ya ha celebrado dos reuniones.

Una expectativa muy positiva se ha generado con respecto a las relaciones de cooperación con

la Comunidad Europea, a partir del importante encuentro entre los Ministros de Relaciones Exteriores de los países del MERCOSUR, y los doce Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad, que tuviera lugar por iniciativa de la presidencia del Portugal, en Guimaraes, en mayo de 1992. La mención expresa que se hiciera a las relaciones de la Comunidad con el MERCOSUR, en la cumbre comunitaria de Lisboa (junio 1992), ha fortalecido las expectativas de una cooperación más estrecha entre ambas áreas de integración. El Comunicado de Las Leñas expresa la satisfacción que estos hechos están produciendo en el MERCOSUR. También se han avanzado conversaciones con el Japón y el poderoso Keidanren ya ha manifestado la importancia que le atribuye a la formación del MERCOSUR, en la reunión que mantuvieron en Brasilia con empresarios brasileños, en mayo de 1992.

Las expectativas y el interés con respecto al MERCOSUR, son grandes tanto en las cuatro naciones como en el resto de América Latina y en los países de la OECD. Se sabe que la tarea es inmensa, ambiciosa y compleja. Se sabe que es tributaria de la evolución de los respectivos procesos nacionales de transformación económica. Se sabe además que estará fuertemente condicionada por lo que ocurra en los próximos años en la economía internacional y el ámbito del GATT.

La experiencia europea, por lo demás, demuestra que construir un espacio de integración económica entre naciones soberanas, no es una tarea fácil ni lineal. Se sabe que habrá retrocesos y frustraciones. Sólo la preservación de una visión estratégica al más alto nivel político, como la que existe actualmente, podrá ayudar a superar las dificultades que necesariamente se presentarán en adelante.

En tal sentido, lo esencial del mensaje de Las Leñas, es que los cuatro gobiernos, fuertes en su legitimidad democrática, están encarando la construcción del MERCOSUR, como una tarea de cada sociedad en su conjunto, que reconoce orígenes que trascienden a los actuales gobernantes.

Lo esencial de Las Leñas es la señal que se ha enviado del más alto nivel político al mercado, en el sentido que los gobiernos consideran el proceso del MERCOSUR como factible e irreversible.

Los hechos están indicando que, a pesar de las dificultades inherentes a un proceso de esta naturaleza, la señal está siendo captada por empresarios e inversores. Si realmente fuera así, el efecto "bola de nieve" que implica un proceso de integración entre naciones en desarrollo y soberanas, será logrado. ■



92/24601

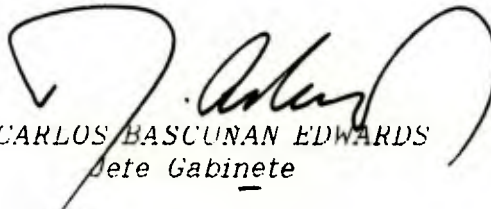
Señor
Antonio F. Catiero
Embajador de la República de Argentina
Presente

Estimado Embajador:

Tengo el agrado de saludarle y agradecer a usted la gentileza de remitirme el artículo "La cumbre de Las Leñas y el futuro del MERCOSUR", proceso de integración económica entre naciones en desarrollo.

Hago propicia la ocasión para hacerle llegar un cordial saludo y las expresiones de mi mayor consideración y alta estima.

Sin otro particular, le saluda atentamente,


CARLOS BASCUNAN EDWARDS
Jefe Gabinete

Santiago, Octubre 28 de 1992

CBE/mor