

EN POCAS PALABRAS
serie de divulgación en temas de Economía

**El proceso de
integración del
Mercosur:**
de Asunción a Ushuaia

L i n c o l n B i z z o z e r o



Departamento de Economía

© Universidad de la República
Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
José E. Rodó 1854
Tel.: 409 2973 / 401 7707
Fax: (598-2) 408 1917
C. de Correo 6248
Montevideo, Uruguay, 1998

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, transmisión o archivo en sistemas recuperables, sea para uso privado o público por medios mecánicos, electrónicos, fotocopiadoras, grabaciones o cualquier otro, total o parcial, del presente ejemplar, con o sin finalidad de lucro, sin la autorización expresa del editor.

Se terminó de imprimir en el mes de setiembre en los talleres gráficos de Arca S.R.L.
Andes 1118 - Montevideo, Uruguay

Depósito Legal: 302.042

El proceso de integración del Mercosur: de Asunción a Ushuaia

I.- Introducción

El Tratado de Asunción firmado por los Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en marzo de 1991 y su posterior ratificación por los respectivos Parlamentos nacionales en noviembre del mismo año, dio origen al Mercado Común del Sur (Mercosur). De esta manera, la región otorgó una respuesta conjunta a las demandas de apertura e inserción competitiva en el sistema internacional. Es por ello, que el Mercosur se ubica entre los nuevos regionalismos, los cuales comenzaron a diseñarse en el sistema internacional, desde mediados de los ochenta.

Los objetivos del Mercosur estuvieron claramente expresados en el Tratado de Asunción: la constitución de un mercado común, lo cual implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países; el establecimiento de un arancel externo común y de una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; y el compromiso de armonizar legislaciones en determinadas áreas. Para que el Mercosur pudiese cumplir con los distintos desafíos planteados de insertar la subregión en el sistema internacional, contribuir a mejorar los desempeños de los agentes económicos y posibilitar un marco de desarrollo regional sostenido, debió atender a un difícil equilibrio de direccionalidad estratégica en que tuvo que combinar la libe-

realización comercial, la profundización del proceso de integración, las relaciones con otros países, bloques regionales y organismos internacionales e integrar las nuevas prioridades temáticas en la agenda subregional.

El Mercosur recorrió distintas etapas desde que se firmó el Tratado de Asunción, en marzo de 1991. Entre la entrada en vigor del Tratado y fines de diciembre de 1994, se desarrolló una etapa de transición, de acuerdo a lo que se estipulara normativamente en el mismo acuerdo. En ese período se realizaron siete cumbres del Consejo Mercado Común, el órgano político del Mercosur, y diecisiete reuniones del Grupo Mercado Común, el órgano ejecutivo. Durante esos años, se afianzó la estructura institucional, se posibilitó una mejora de los canales de intercambio y libre comercio; y se dio continuidad al proceso, lo cual redundó en una mayor confiabilidad. Estos distintos aspectos posibilitaron los acuerdos firmados en la reunión de Ouro Preto y la aprobación de las bases de la Unión Aduanera.

La aprobación del Protocolo de Ouro Preto inició una nueva etapa en el proceso de integración, signado por la definición del Mercosur como sujeto de derecho internacional, una nueva estructura orgánica y de toma de decisiones, el pasaje a la Unión Aduanera y el desafío de articular las decisiones tomadas a nivel subregional con las preocupaciones de las respectivas sociedades en materia de desarrollo, empleo, educación, salud, entre otros. Desde la cumbre de Ouro Preto hasta la cumbre de Ushuaia se realizaron siete reuniones del Consejo Mercado Común. Además de ello, el Grupo Mercado Común concretó desde su constitución en 1991, es decir abarcando todo el proceso, treinta reuniones y catorce reuniones extraordinarias.

Por otra parte, otras instancias orgánicas formalizadas en Ouro Preto como la Comisión de Comercio y el Foro

Consultivo Económico y Social o bien que ya tenían un funcionamiento como la Comisión Parlamentaria Conjunta diversificaron y complejizaron la institucionalidad del Mercosur.

Las dos etapas definidas -etapa de transición y consolidación (pasaje a la Unión Aduanera conjuntamente con la aprobación del Protocolo de Ouro Preto)-, permiten ubicar el funcionamiento del proceso de integración de acuerdo a los objetivos señalados en el Tratado de Asunción y los desafíos planteados en la marcha global. De esta manera, los avances registrados posibilitan una evaluación del funcionamiento del proceso y permiten visualizar la estrategia seguida para concretar la integración subregional. ⁽¹⁾

Desde el año 1997 se percibe el surgimiento de una nueva etapa o bien de una instancia diferenciada en el marco de la etapa de consolidación. Esta fase, que puede denominarse etapa de expansión, está caracterizada por el ingreso en la agenda Mercosur de temas prioritarios vinculados al desarrollo, la educación, la salud, que son parte de la dimensión global del proceso de integración; por la incorporación de cronogramas y conjuntos temáticos derivados de los frentes externos prioritarios (ALCA, ALADI, Unión Europea); y por una mayor participación de los actores de la sociedad civil que provocan reacciones

¹ Varios de los puntos tratados en este trabajo están desarrollados en los siguientes documentos de trabajo: **Lincoln Bizzozero-Marcel Vaillant** "Unión Europea y Mercosur. Integración de bloques comerciales: nueva y pragmática orientación en las relaciones Norte-Sur" Documento n° 10/95, Departamento de Economía. Fac. de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, diciembre de 1995; **Lincoln Bizzozero-Tabaré Vera** "De Asunción a Ouro Preto. Definiciones y estrategia en la construcción del Mercosur" Documento 1/95, Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República; **Lincoln Bizzozero-Marcel Vaillant -Tabaré Vera** "La construcción del Mercosur: diagnóstico y evaluación de lo acordado" Documento n° 15/93. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

y ajustes en la definición de los respectivos ámbitos de competencia de los órganos regionales.

II. La etapa de transición

La etapa de transición se inició con la firma y posterior ratificación del Tratado de Asunción y culminó en diciembre de 1994 con la aprobación del Protocolo de Ouro Preto. El Tratado de Asunción continúa siendo el pilar básico del proceso de integración en cuanto a su objetivo y finalidad, relacionados con la consecución del Mercado Común. Además del Tratado de Asunción, los otros pilares del proceso durante el período de transición fueron: el Cronograma de Las Leñas y el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias.

1.- Los pilares del período de transición

El Tratado de Asunción es un acuerdo marco, ya que los instrumentos que se indican para alcanzar los objetivos, deben ser desarrollados en otros convenios y actos jurídicos. Otras características del Tratado son su duración indefinida, la consagración de un marco institucional transitorio, y su vocación regional. El acuerdo precisó dos órganos para la implementación de los objetivos: el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común. Para asegurar la voluntad política de los Estados Partes del Mercosur, el Tratado de Asunción fijó que el Consejo del Mercado Común, debía estar integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía y que en las reuniones debían participar los Presidentes, por lo menos una vez al año. Por otra parte, las decisiones de los dos órganos, se basaron en el consenso y en la participación de todos los Estados Partes.

El Tratado de Asunción planteó, en los Anexos, algunas obligaciones directamente aplicables. Las mismas

están vinculadas con el funcionamiento institucional (conformación de subgrupos de Trabajo), los instrumentos a utilizar (Programa de Liberación Comercial, régimen general de origen y cláusulas de salvaguardia) y la solución de controversias entre los Estados.

Lo que se conoce como Cronograma de Las Leñas fue la Decisión del Consejo Mercado Común 1/92, la cual fue modificada en algunos puntos por la Decisión 1/93. El Cronograma definió un conjunto de plazos y de metas a cumplir por parte de los Sub-Grupos de Trabajo del Grupo Mercado Común relacionados con los objetivos del Tratado. La fecha límite para los doce cronogramas definidos, uno por cada Sub-grupo de Trabajo y otro definido para los aspectos institucionales, fue diciembre de 1994, es decir el final del período de transición. Las metas que se presentaron posibilitaron que se diversificara la estructura institucional con la conformación de comisiones y grupos ad-hoc, que se procesara una metodología de trabajo y se profundizaran los intercambios y estudios a nivel subregional.

El Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias constituyó la Decisión 1/91 del Consejo del Mercado Común. En el Anexo III del Tratado de Asunción en que se definió un sistema provisorio de solución de controversias se encargó al Grupo Mercado Común la redacción de una propuesta, que debería ser elevada a los respectivos gobiernos, para que tuviera vigencia durante el período de transición. Esa propuesta, que finalmente fue adoptada por el Consejo del Mercado Común, en lo que fue su primera decisión, constituyó un instrumento fundamental para asegurar el funcionamiento del Mercosur sobre la base del respeto jurídico y la igualdad de los Estados.

2.- Los avances registrados

El período de transición del MERCOSUR insumió siete reuniones del Consejo Mercado Común y dieciséis reuniones del Grupo Mercado Común. Durante ese período el Consejo Mercado Común aprobó sesenta y nueve decisiones y el Grupo Mercado Común trescientas tres resoluciones. Este conjunto de decisiones y resoluciones son la base de los acuerdos y avances realizados en relación a los objetivos en el proceso de integración. Los avances registrados se concentraron básicamente en el orden jurídico-institucional y en la libre circulación de productos. En otros términos, puede señalarse que, el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común tuvieron que ir montando la estructura institucional al mismo tiempo que fueron acordando el facilitamiento del comercio en sus distintos aspectos.

Durante los tres primeros años de funcionamiento, hay un importante número de decisiones y resoluciones cuyo objeto específico es el orden institucional. En esa dirección tanto el Consejo Mercado Común como el Grupo Mercado Común crearon diferentes instancias y grupos de apoyo en relación a los objetivos que la marcha del proceso iba definiendo.

El otro importante núcleo de decisiones y resoluciones durante el período de transición se concentró en la libre circulación de productos. Los acuerdos que fueron surgiendo en relación a la libre circulación de productos tuvieron en cuenta distintos obstáculos en diversos niveles vinculados en sus aspectos operativos con el intercambio. En esa dirección, se regularon aspectos aduaneros, fronterizos, de transporte, comerciales, vinculados con la identidad y calidad del producto, con los envases, aspectos sanitarios, registrales, documentales y procesales (autorizaciones, certificaciones).

En la consecución de los objetivos señalados en el Tratado de Asunción -libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; establecimiento de un arancel externo común y adopción de una política comercial común; coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes; y compromiso de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes; determinación de una estructura institucional definitiva, así como sus atribuciones específicas y de un sistema de adopción de decisiones, antes del 31 de diciembre de 1994-, el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común aprobaron en las reuniones realizadas entre fines de 1993 y 1994, decisiones y resoluciones relevantes, que completaron y respaldaron las ya aprobadas anteriormente.

El Protocolo de Ouro Preto y su anexo responden al objetivo definido por el Tratado de Asunción de determinar la estructura institucional y un sistema de adopción de decisiones. En lo que se refiere al objetivo de la libre circulación de bienes en la zona, lo cual implica arancel cero, se definió un régimen de adecuación final para las listas de productos sujetos a algún derecho de importación. Además se planteó un plazo para presentar una lista y programa para completar la eliminación o armonización de las restricciones no arancelarias.

La definición de un Arancel Externo Común, la preparación de un proyecto de Reglamento sobre Prácticas Desleales de Comercio Extra-Zona (instrumentos de política anti-dumping), y un Reglamento Común de Salvaguardia frente a terceros países a través de la Comisión de Comercio y las decisiones sobre cláusulas de origen, plantearon el pasaje a una política comercial colectiva, con lo que ello significa en cuanto a expresión de una estrategia de desarrollo conjunta. El régimen arancelario común se completó con: líneas básicas de convergencia fijadas en algunos sectores; acuerdos referentes a las áreas

aduaneras especiales; continuidad en diversos aspectos de los acuerdos del CAUCE y el PEC; y definición de algunos regímenes de excepción sectorial.

III.- La etapa de consolidación

La etapa de consolidación comenzó una vez que se aprobó el Protocolo de Ouro Preto y el conjunto de decisiones y resoluciones que completaron el pasaje a una Unión Aduanera “incompleta”.² Los pilares de esta etapa se encuentran en el Protocolo de Ouro Preto y en la definición del Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000.

I.- Los pilares del período de consolidación

El Protocolo de Ouro Preto define la estructura institucional del Mercosur y las atribuciones específicas de los órganos para el nuevo período, las cuales no son definitivas, ya que las mismas pueden ser objeto de revisión. Esta salvedad expresada en el Protocolo plantea una definición en cuanto a la relación entre el derecho subregional y el nacional por una parte, y por la otra, la relación entre la competencia de los órganos subregionales y la soberanía de los Estados. En primer lugar, en cuanto a la obligatoriedad y aplicación de los actos jurídicos de los órganos con capacidad decisoria, los mismos son obligatorios y se aplicarán conjuntamente en todos los Estados Partes, previa incorporación, cuando sea necesario, a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los

procedimientos previstos por la legislación de cada país. En segundo término, en cuanto a la relación de las instituciones subregionales con los Estados, los órganos del Mercosur que tienen capacidad decisoria, mantienen su naturaleza intergubernamental.

El Protocolo define en su artículo primero, los órganos que compondrán la estructura institucional del Mercosur. Los órganos precisados por el Protocolo como titulares son: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES), y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM). Esta definición de los órganos que componen la estructura institucional, representa una mayor elaboración que la indicada por el Tratado de Asunción, donde ubicaba dos órganos, el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común, asistidos por una Secretaría. Solamente el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR, son órganos con capacidad decisoria.

² Preferimos señalar que se trata de una Unión Aduanera “incompleta” o bien en proceso de cerrar o de completarse, que indicar que se trata de una Unión Aduanera “imperfecta”. El adjetivo “imperfecto” tiene dos referentes: uno se remite a que el sustantivo no está acabado, mientras el otro se refiere a que tiene defectos. Esta derivación semántica resulta relevante en la consideración de quienes formulan, administran y piensan el proceso: si se parte del supuesto de que la Unión Aduanera es “incompleta” se piensa en el proceso para completarla, mientras que si se parte de la “imperfección”, se visualiza en reparar los defectos.

Los órganos subregionales y el proceso de integración.

La experiencia de otros procesos de integración muestra que existe una relación entre el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos vinculados con la coordinación de políticas, la libre circulación de factores y servicios y la armonización de legislaciones y una mayor injerencia de los órganos en la soberanía de los Estados participantes en el proceso. Las modalidades que asume esa injerencia son variadas, pero en definitiva *siempre* son los Estados participantes los que posibilitan el ejercicio de determinadas competencias funcionales.

De ahí surge la idea de una competencia supranacional de los órganos, cuando las normas dictadas por los mismos prevalecen sobre el orden jurídico de los Estados en las competencias definidas. La posibilidad de que los Estados autoricen el ejercicio de determinadas competencias funcionales, posibilita también la diferenciación en la experiencia europea entre un proceso de cooperación y uno de integración.

En el Mercosur, dada su naturaleza intergubernamental, es necesario que los Estados incorporen las normas que se aprueban a nivel subregional. El Protocolo de Ouro Preto define el mecanismo para la aplicación interna de las reglas con carácter obligatorio. En el Protocolo adquieren relevancia dos aspectos: la implementación en el orden interno de los Estados, tanto en su dimensión temporal como material; y la intermediación de la Secretaría para posibilitar la aplicación conjunta de las mismas.

El Consejo del Mercado Común es el órgano superior al cual incumbe la conducción política del proceso y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y para alcanzar la constitución final del mercado común. El Grupo Mercado Común constituye el órgano ejecutivo y de iniciativa, reuniéndose de manera ordinaria o extraordinaria todas las veces que lo estime necesario, en las condiciones establecidas por su Reglamento Interno.

La Comisión de Comercio es el órgano de seguimiento de las políticas comerciales comunes en el comercio in-

tra-Mercosur y con terceros países, y quien vela por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera. Se definen tres órganos titulares sin capacidad decisoria: la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico y Social y la Secretaría Administrativa del Mercosur.

Las controversias que surjan entre los Estados Parte continuarán siendo dirimidas por el Protocolo de Brasilia. La única modificación en el ámbito de aplicación material, que introduce el Protocolo de Ouro Preto, es el de incorporar las directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur a la normativa del Protocolo de Brasilia. En materia de procedimiento, se establece el de las reclamaciones ante la Comisión de Comercio (art. 21 y anexo del Protocolo).³

La naturaleza intergubernamental de los órganos se ve reafirmada por el sistema de toma de decisiones, donde el Protocolo señala el consenso y la presencia de todos los Estados Partes. Por lo tanto políticas evasivas o dilatorias por parte de un Estado Parte pueden entorpecer o dificultar la marcha del proceso.

El Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000 define las líneas de acción orientadoras en el funcionamiento de los órganos del Mercosur. El Programa constituyó el contenido de la Decisión 9/95 del Consejo del Mercado Común y estuvo antecedido por la Decisión 6/95, en que el Consejo instruyó al Grupo Mercado Común, para que elaborara un plan de acción. El Programa tiene como objetivo central la profundización del proceso de integración a tra-

³ El trabajo de referencia sobre solución de controversias es el de **Ana María Pastorino** "Los sistemas de solución de controversias en procesos de integración y el entendimiento sobre soluciones de diferencias de la Organización Mundial del Comercio" Doct. de Trabajo n° 40, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Mayo 1998.

vés de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera en un contexto de regionalismo abierto. Es en ambos núcleos vinculados con la consolidación y con la profundización que se aglutinan los distintos temas.

La integración y el sistema de toma de decisiones

Los procesos de integración definen determinados derechos y obligaciones para los Estados de acuerdo a los objetivos definidos en el tratado fundacional. Como los Estados tienen recursos de poder diferenciados y a su vez sus unidades económicas manifiestan distintas ventajas comparativas, la articulación entre los objetivos y obligaciones definidos en el Tratado fundacional, con la estructura orgánica y el sistema de toma de decisiones resulta relevante.

Los recursos de poder del Estado y en particular el número de habitantes, sirvió como base para establecer un sistema ponderado de votos en los órganos de la integración europea. Esta base contempló los equilibrios regionales (norte-sur) y de tamaño (pequeño-grande) en la relación de votos de los órganos, para que ninguna instancia se sintiera desplazada.

En la Asociación Latinoamericana de Integración se incorporó la diferenciación de países de acuerdo al nivel de desarrollo, con el objetivo de conceder determinadas preferencias a los países de menor desarrollo económico relativo.

En el Mercosur, el Protocolo de Ouro Preto mantuvo la continuidad de una estrategia anterior, en que los órganos tienen dos puntos de referencia para poder avanzar en los objetivos del proceso: el primero tiene relación con las competencias funcionales de los mismos y el segundo con la regla del consenso. La lógica del consenso para avanzar en cualquier decisión puede leerse de diferentes maneras: un voto por cada miembro por lo que se negocia a partir de cada asunto y de la ubicación que le asigna cada Estado al mismo; articulación de dos grandes y dos pequeños, por lo que las negociaciones hay que ubicarlas de acuerdo a ejes temáticos bilaterales, en que determinados temas se negocian entre socios grandes, mientras otros responden a la referencia grande-pequeño. En el Mercosur, las dos modalidades de funcionamiento se han manifestado, aun cuando la modalidad más consistente haya sido la última.

2.- La implementación del Programa de Acción hasta el año 2000

El Mercosur tuvo durante 1996 y 1997 buenos desempeños macroeconómicos. La estabilidad en las paridades bilaterales reales debido al desempeño macroeconómico por una parte, un incremento de los flujos de inversiones ligadas al sector productivo por otra parte y el crecimiento del comercio intrarregional que se acompaña de una reducción de los niveles de protección en relación al resto del mundo, han llevado a que los temas vinculados con la consolidación del proceso adquieran relevancia en la agenda del Mercosur. De esta manera asuntos relacionados con el acceso a los mercados, las condiciones de competencia y el establecimiento de políticas comunes para completar el funcionamiento de la Unión Aduanera han surgido con énfasis, dificultando el desarrollo de las negociaciones.

Los conjuntos temáticos incluidos en el nivel de consolidación y perfeccionamiento se ubican en tres órdenes: libre comercio y condiciones de competencia intra-zona, perfeccionamiento de la política comercial común y desarrollo jurídico-institucional de la subregión.

En lo que concierne al libre comercio intrazona, una vez culminado el período de transición el Programa de Liberación Comercial posibilitó el arancel cero intra-zona, para la mayoría de productos del universo arancelario. Sin embargo se mantuvieron listas de excepciones, debido a las dificultades en los procesos de reconversión de algunos sectores productivos y los problemas vinculados con la colocación del producto final en el mercado, las cuales fueron encuadradas con determinadas pautas y plazos en un "Régimen de adecuación final a la Unión Aduanera" (Argentina y Brasil llegarán a una rebaja arancelaria del 100 % el 1° de enero de 1999 y Paraguay y Uruguay un año después).

Otro asunto pendiente que busca concluirse a los efectos de avanzar en la liberalización comercial tiene relación con las medidas y restricciones no arancelarias (MRNA). El Grupo Mercado Común en su resolución 32/95 señaló determinadas MRNA que requerían tratamiento prioritario por su importancia en el comercio intra-Mercosur y que debían ser analizadas por los Sub-Grupos de Trabajo, Comités Técnicos o Grupos-Ad-Hoc, a los efectos de identificarlas como eliminables o armonizables. Finalmente la Decisión 17/97 del Consejo Mercado Común fijó una fecha para que los Estados definan un cronograma de eliminación de las MRNA a eliminar y un plazo máximo fijado para fines de 1998, para que las distintas instancias del Mercosur que analizan las MRNA de tratamiento prioritario por su importancia en el comercio intra-zona, culminen con sus análisis.

Los productos incluidos en los acuerdos entre Argentina y Uruguay (CAUCE) y Brasil y Uruguay (PEC), quedaron asegurados en sus condiciones de acceso hasta el año 2001, teniendo en cuenta lo acordado en la decisión 7/94. Además de ello, esos productos podrán continuar con un régimen de origen de hasta un 50% y con el régimen de admisión temporaria, los cuales se irán reduciendo hasta el año 2001.

En lo que concierne la regulación de competencia, se aprobó el Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur por decisión 18/96, que fue complementado por un anexo donde se fija el valor de las multas a aplicar (decisión 2/97). El Protocolo otorga el plazo de dos años a los Estados para que incorporen normas comunes para el control de actos y contratos, que puedan limitar o perjudicar de cualquier forma la libre competencia o resultar en el dominio del mercado regional relevante de bienes y servicios. Ese control se hace extensivo a los actos que resulten en concentración económica, con vistas a preve-

nir sus posibles efectos anticompetitivos.

Por otra parte, la decisión 18/96 señala que las investigaciones de dumping entre los Estados Partes, se seguirán rigiendo por las legislaciones nacionales hasta el 31 de diciembre del año 2000, en que se analizarán las normas y condiciones en que el tema será regulado en el Mercosur. Finalmente, el Consejo aprobó por decisión 11/97 el “Marco Normativo del Reglamento Común Relativo a la Defensa Contra las Importaciones Objeto de *Dumping* Provenientes de Países no miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)”.

Para que la zona de libre comercio funcione adecuadamente es necesario consolidar un conjunto de reglas claras en cuanto al producto, aspectos sanitarios, la aduana, el transporte, los certificados, el registro, y el control fronterizo. En esa dirección, se aprobaron algunas decisiones importantes como el Convenio de cooperación y asistencia entre Aduanas Mercosur contra ilícitos aduaneros (dec.1/97), y se adoptó el acuerdo sobre “Aplicación de medidas sanitarias y fito-sanitarias” de la Organización Mundial del Comercio (dec. 6/96).

Es en materia de perfeccionamiento de la política comercial común donde se perciben más dificultades en el cumplimiento de los plazos definidos y de las metas acordadas. El Arancel Externo Común, que es el instrumento fundamental de una Política Comercial Común debió ser modificado con un incremento de algunos ítems arancelarios, debido a los efectos que podía acarrear la crisis del sudeste asiático. Por otra parte, el Código Aduanero aún no ha entrado en vigencia y las carencias de infraestructura y de normas armonizadas continúan dificultando los contralores integrados con las inevitables consecuencias en la definición de un Fondo Aduanero Común. Además, todavía no se han acordado los lineamientos para definir

la situación de l sector automotriz y del sector azucarero. Ambos sectores han ocasionado tensiones, principalmente en las relaciones entre los dos socios grandes. Finalmente, la adopción del Reglamento Común relativo a la aplicación de Medidas de Salvaguardias provenientes de Países no Miembros del Mercosur, ha posibilitado una adecuación en este campo a la normativa de la OMC.

En el nivel jurídico-institucional el Mercosur ha continuado complejizando su estructura, sobre la base de los lineamientos adoptados en Ouro Preto. Un hecho relevante ha sido la creación de un mecanismo de Consulta y Concertación Política entre los Estados Partes, institucionalizada a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores o de Altos Funcionarios (junio de 1996). Dicha instancia definió su ámbito de competencia en su primera reunión realizada en Asunción en junio de 1997. Otra manifestación de importancia ha sido la creación de diferentes Reuniones de Ministros (del Interior, de Industrias de Salud y de Cultura). Por otra parte, en el nivel del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio, se han gestado varios grupos ad-hoc y comisiones por puntos específicos.

Este crecimiento ha originado dos dificultades adicionales en el funcionamiento: la derivada del cuello de botella que producen las demandas y recomendaciones en el Grupo Mercado Común tanto para tomar decisiones como para articular las distintas partes y la que tiene relación con las insuficiencias de los representantes políticos y actores sociales en la marcha del proceso que se manifiesta en demandas por la definición de un rol y competencias de los órganos que no tienen capacidad decisoria, como lo son el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta.

Unión Aduanera y Arancel Externo Común

Para que la Unión Aduanera pueda conformarse, es necesario definir un arancel externo común. Ese instrumento es parte fundamental de una política comercial común. La existencia de un arancel externo común, implica que las importaciones de determinado producto provenientes de un país extra-zona pagan los mismos derechos arancelarios al ingresar a la zona integrada, en cualquier punto del territorio de los países miembros. Además del Arancel Externo Común y del régimen de origen, para completar el sistema de relacionamiento con el exterior es necesario definir la política anti-dumping.

En materia de régimen de origen, la Dec. 5/96 define fechas para la implementación del Régimen de origen Mercosur y la culminación de los regímenes especiales de importación.

Las diferentes trayectorias de los socios en materia de estrategias de desarrollo y la especificidad de los vínculos comerciales y económicos, llevó a que los países definieran listas básicas de convergencia para determinados sectores sensibles y un tratamiento especial para otros. Los sectores en los que se definieron listas básicas de convergencia son el de bienes de capital, el de informática y el de telecomunicaciones. Por otra parte, el sector azucarero, el textil y el automotriz, conforman los regímenes de excepción sectorial.

El régimen común está constituido por aranceles que se ubican entre el 0% y el 20%. El Arancel Externo Común está integrado por 21 secciones que se desenvuelven en 97 capítulos, los cuales se desarrollan en partidas y en ítems. Los Estados Parte tienen derecho a determinadas excepciones al régimen común. Argentina, Brasil y Uruguay pueden perservar trescientos ítems arancelarios de la Nomenclatura Común del Mercosur hasta el 1º de enero del 2001 y Paraguay trescientos noventa y nueve hasta el año 2006.

En el nivel de profundización del proceso de integración del Mercosur, los temas se nuclean en los siguientes órdenes: la marcha hacia el Mercado Común, el relacionamiento externo y la dimensión global de la integración.

De esos tres órdenes, el que más resalta por su impacto y trascendencia es el referido a las relaciones externas. En ese plano, los acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia por una parte, la firma del acuerdo marco con vistas a la formación de una zona de libre comercio con la Unión Europea (decisión 5/95), la firma de un proyecto de entendimiento de cooperación de comercio e inversiones con Canadá (dec. 14/97) y la participación como bloque en las negociaciones en el seno del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), constituyen los aspectos más relevantes. La concreción de los acuerdos de libre comercio con Bolivia y Chile y la preocupación por la participación de esos países en el funcionamiento del proceso, que ya había sido manifestada en la V y VI Cumbres Presidenciales, han llevado a que se definan determinados criterios (dec. 14/96) y a otorgar un estatuto a Chile para su participación en la estructura orgánica (12/97). Esas decisiones han posibilitado que Bolivia y Chile participen en distintas instancias políticas del Mercosur y además también en algunas reuniones técnicas que les conciernen.

En lo que se refiere a la marcha hacia el Mercado Común, uno de los avances más significativo lo constituye el Protocolo de Montevideo de Servicios (decisión 13/97). El Protocolo de Montevideo es un acuerdo marco, que define determinados principios para el libre comercio de servicios y que cobijará los distintos acuerdos sectoriales. En este nivel donde resulta relevante la armonización de las legislaciones nacionales, se acordaron algunas decisiones, entre las cuales se encuentra el Protocolo de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual en el Mercosur, en Materia de Marcas, Indicaciones de Procedencia y Denominaciones de Origen (Decisión 8/95), el Acuerdocomplementario al Protocolo de medidas cautelares para armonizar las legislaciones (dec. 9/97), el Acuerdo Complementario al Protocolo de Cooperación y Asis-

tencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa (dec. 5/97) y el Protocolo de San Luis en Materia de Responsabilidad Civil Emergente de Accidentes de Tránsito entre los Estados Partes del Mercosur (dec. 1/96).

Finalmente, en el conjunto de temas referidos a la dimensión global de la integración se han producido acuerdos e iniciativas importantes que conciernen a la educación (prórroga Plan Trienal, reconocimiento de títulos y estudios de nivel medio técnico, reconocimiento de títulos universitarios para estudios de posgrado y para actividades académicas), la salud (estrategias de acción en micronutrientes), la seguridad ciudadana y ambiental (acuerdo de transporte mercancías peligrosas y régimen de sanciones) y la seguridad social (acuerdo multilateral de seguridad social).

IV.- La cumbre de Ushuaia: pocos avances en medio del movimiento

La Cumbre de Ushuaia no aportó muchas novedades. En general se evaluó la Cumbre como un “compás de espera” o como el inicio de un período de estancamiento. Sin embargo, algunas decisiones y resoluciones aprobadas por una parte y el acuerdo de los presidentes de los países del Mercosur y de Bolivia y Chile para iniciar un diálogo político y económico con la Comunidad para el Desarrollo de Sudáfrica, que integran doce países de Africa del Sur, sugieren que se va a continuar en la senda de la ampliación, tanto en materia de relaciones externas, como en lo que concierne el involucramiento de actores y sectores de la sociedad civil, sin haber agotado los temas referentes a la consolidación del proceso, lo cual puede provocar nuevas y renovadas tensiones entre gobiernos y en las sociedades civiles de los distintos países.

Los principales resultados de la cumbre de Ushuaia

pueden verse en la definición de compromisos específicos y la incorporación de algunos sectores en el Protocolo de Montevideo de Servicios, en la aprobación de los lineamientos de compras gubernamentales, en la aprobación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile y en la apertura transatlántica Sur-Sur que simbolizó la visita del Presidente Mandela.

Además de esos resultados, otros puntos que se aprobaron se remiten a la aprobación del Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur, extensible a Bolivia y Chile, al Memorandum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica en el Mercosur y al Arbitraje Comercial Internacional del Mercosur y entre el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile (que resulta una formalización de un mecanismo ya existente en la esfera privada).

Los temas del azúcar y el sector automotriz no tuvieron resolución en esta instancia. Tampoco puede señalarse que la Cumbre tuvo resultados importantes. En buena medida, una explicación de esta situación de ampliación sin resultados, tiene relación con los tiempos políticos internos. Resulta un buen ejercicio visualizar los tiempos políticos nacionales y los subregionales para comprender las opciones y avances del proceso.

V.- A modo de conclusión

El Mercosur completó la etapa de transición y pudo acordar el pasaje a la Unión Aduanera conjuntamente con las definiciones necesarias en materia de estructura orgánica y toma de decisiones. El período de consolidación que se inició con la ratificación del Protocolo de Ouro Preto definió otros temas y desafíos en la agenda del Mercosur.

En una evaluación de conjunto es posible señalar que el Mercosur ha otorgado un determinado sello a la subregión, tanto en lo que concierne sus performances comerciales, como en el desarrollo de los diferentes intercambios entre los países. Si bien muchos de los avances relacionados con la apertura de los países se hubieran dado de todas formas, el Mercosur aceleró los tiempos. Además de ello, distintas instancias y mecanismos se fueron creando en el propio desarrollo del proceso, por lo que existe un acervo Mercosur, que no se limita al plano comercial.

En un panorama de conjunto pueden señalarse tres macro-desafíos en la evolución del Mercosur: el primero tiene que ver con la efectiva consolidación del proceso, lo cual significa acordar con los temas pendientes; el segundo se remite a poder realizar una triangulación positiva entre los temas de la agenda social (desarrollo, educación, salud, seguridad entre otros) la cooperación intergubernamental definida en el ámbito Mercosur y las sociedades civiles de los países; el tercero tiene relación con los tiempos y escenarios que se plantean en las relaciones externas (Ronda del Milenio, Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, acuerdo inter-regional con la Unión Europea, en especial).

Los tres macro-desafíos - de la consolidación, de la articulación positiva con las sociedades civiles y de las relaciones externas- plantean dos definiciones al Mercosur que son significativas en lo que concierne su evolución futura: la primera, la adaptación funcional institucional y normativa, se remite a la capacidad que tiene la actual estructura orgánica del Mercosur definida en Ouro Preto de soportar la extensión de temas, de nuevos sectores y nichos socio-políticos en su configuración y de plazos y demandas externas; la segunda, los mecanismos de articulación con la sociedad, tiene relación con los niveles

de comunicación, los mecanismos de decisión y de participación de los actores sociales y políticos.

Bibliografía

Aragao, J. M. (1992) "La armonización de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR. La construcción de un Mercado Común" BID-INTAL.

Banco Interamericano de Desarrollo-INTAL (1996-1997) Informe Mercosur, n° 1-3. Bs.Aires.

Bizzozero, L., Vaillant, M. (1996) "La inserción internacional del Mercosur. ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?" Ed. Arca-FESUR-Universidad de la República. Montevideo.

Bizzozero, L., Vera, T. (1995) "De Asunción a Ouro Preto. Definiciones y estrategia en la construcción del MERCOSUR" Dep. de Economía, Doc. n° 1/95, Fac. de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Bizzozero, L., Vaillant, M., Vera, T. (1993) "La construcción del MERCOSUR. Diagnóstico y evaluación de lo acordado" Dep. de Economía. Doc. 15/93, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Comisión Parlamentaria Conjunta -Sección Brasil- Mercosul Informativo.

Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Revista Brasileira de Comércio Exterior Río de Janeiro.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales Revista del Centro de Economía Internacional, Buenos Aires.

Núcleo de Assessoramento Técnico (1993) Boletim de Integração Latino Americana. Especial: dois anos do Tratado de Assunção. Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

Pastorino, A. M. (1998) "Los sistemas de solución de controversias en procesos de integración y el entendimiento sobre soluciones de diferencias de la Organización Mundial del Comercio" Doct. de Trabajo n° 40, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales.

Pérez Antón, R. (1997) "El contexto político e institucional del Mercosur" en **Barahona de Brito, A.-Valladao, A. -Lavagna, R. et alt.** "Além do Comércio. Ampliar as Relações Europa-Mercosul" Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Forum Euro-Latino-Americano, Lisboa.

Secretaría Administrativa del Mercosur Boletín oficial del Mercosur, N° 1-3, Montevideo.

Universidad Católica del Uruguay Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración.

Indice

	Página
I.- Introducción.....	5
II. La etapa de transición.....	8
1.- Los pilares del período de transición.....	8
2.- Los avances registrados.....	10
III.- La etapa de consolidación.....	12
1.- Los pilares del período de consolidación.....	12
2.- La implementación del Programa de Acción hasta el año 2000..	17
IV.- La cumbre de Ushuaia: pocos avances en medio del movimiento....	23
V.- A modo de conclusión.....	24
Bibliografía.....	27