

mercosur, agenda para el futuro

Antecedentes y Evolución

Luiz Henrique Pereira Da Fonseca
Embajador de la República de Brasil

El tema que me corresponde presentar es referente a como se inició y como se encuentra el Mercosur. No pretendo hacer ninguna presentación académica, sino más bien apenas transmitir mi percepción muy personal de estas cuestiones. En mi carrera diplomática aún no tuve la oportunidad de ocuparme directamente de los asuntos del Mercosur. Acompañé en el pasado, hace mucho tiempo, y mis canas lo pueden testificar, el proceso de integración europea en sus

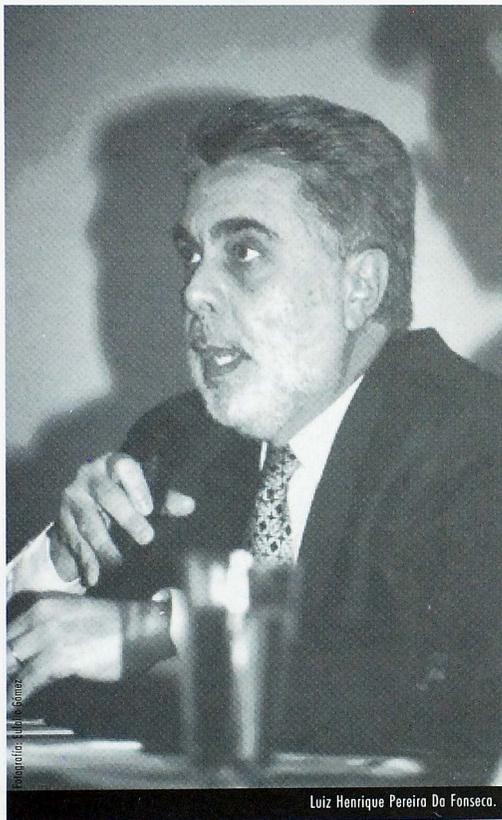
inicios, y más recientemente, en 1989 y 1990 dirigí la División de América Meridional I en el Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual se ocupa del Cono Sur.

Con base en esta experiencia de vida, y repito, a título personal, puedo decirles que estoy convencido de que el Mercosur fue el fruto de un extraordinario proceso de acercamiento entre Brasil y Argentina. Este acercamiento posibilitó los primeros pasos de la integración entre los dos países, lo que funcionó como fuerza centrípeta para una integración más amplia entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, los miembros de Mercosur. Estoy seguro de que posteriormente esa misma fuerza centrípeta atraerá para el proceso de integración a Chile, a Bolivia y a los demás países de la Comunidad Andina.

La semilla del Mercosur

¿Pero cómo ocurrió este acercamiento entre Brasil y Argentina que fue la semilla del Mercosur? Históricamente las naciones de América del Sur nos dábamos las espaldas y nos quedábamos mirando más a los centros de poder en Europa y Estados Unidos. El propio proceso de colonización de Brasil no favorecía la integración con los demás vecinos. Brasil fue el único país en la región colonizado por Portugal, mientras que los demás lo fueron por España. Nuestra independencia también fue muy diferente a la de los países de la América Hispánica. Esta última sufrió un verdadero despedazamiento geográfico que originó varios países, y en cambio en Brasil se mantuvo la unidad territorial. Para huir de las guerras napoleónicas en Europa, la corte real se trasladó en 1807 hacia Brasil y así la metrópoli se transfirió de Portugal para Brasil, país que pasó a ser la sede del Reino Unido de Portugal y colonias africanas. Derrotado Napoleón, el Rey Don João VI, contra su gusto tuvo que regresar a Portugal, pero dejó en Brasil a su hijo Don Pedro, quien acabó proclamando nuestra Independencia en 1822. De forma pacífica y no con guerras independentistas como ocurrió con los demás latinoamericanos. Durante algún tiempo Brasil era el único Imperio en las Américas, cercado de Repúblicas por todos lados, hecho que creaba una desconfianza natural en relación con nuestros vecinos.

A partir de la Proclamación de la República brasileña a finales del siglo XIX, las relaciones de Brasil con Argentina pasaron a ser marcadas por disputas y celos. Tal situación incómoda se intensificó por la industriali-



Luiz Henrique Pereira Da Fonseca.

zación de Brasil en la década de los 40 y por la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú, la más grande del mundo, entre Brasil y Paraguay. Ese emprendimiento conjunto creó suspicacias en Argentina, donde algunos sectores alegaban que si Brasil quisiera abrir las compuertas de la represa, una gran parte del territorio argentino pudiera ser inundado.

El origen remoto del acercamiento de Brasil con Argentina sólo ocurriría en octubre de 1979, con la firma del acuerdo tripartito Argentina, Brasil y Paraguay, compatibilizando los proyectos hidroeléctricos Itaipú y Corpus. En aquel entonces, el Presidente del Brasil, el último militar en el poder, General João Baptista Figueiredo, había estudiado en Buenos Aires y tenía una admiración especial por el país y por su gente. Estos datos personales explican un poco los intentos hechos para superar las disputas existentes. Sin embargo, fue gracias al trío José Sarney, Raúl Alfonsín y Julio María Sanguinetti, políticos de una misma generación, quienes llegaron al poder en una misma época y mantuvieron entre sí perfecto entendimiento, que intensificó el acercamiento entre Brasil y Argentina. Fueron entonces creadas relaciones de confianza que propiciaron armonizar posiciones y coordinar la actuación en los diversos foros multilaterales.

Los comités de fronteras

Data de esta época la creación de los Comités de Frontera (tanto de Brasil con Argentina como con Uruguay y con Paraguay). Yo tuve la oportunidad de participar personalmente de la creación de esos Comités que considero un factor decisivo para las buenas relaciones

entre países vecinos. Sin duda, se trata de un modelo que puede ser seguido en otras partes del mundo. Muy resumidamente, son Comités formados por autoridades de municipios vecinos de ambos países y que tienen un canal de comunicación directo con las respectivas Cancillerías, con el objeto de trazar medidas administrativas en común. Así, por ejemplo, en ciudades fronterizas en vez de mantenerse en cada una servicios de cuerpo de bomberos, de hospital, de bibliotecas, se unifican en una u otra ciudad esos servicios, que pasan a ser utilizados por las dos comunidades.

Quiero, en ese contexto, citar una experiencia de la cual participé personalmente que fue la construcción del puente uniendo Santo Tomé, en Argentina, a São Borja, en Brasil. Como en aquella época los Gobiernos de Argentina y Brasil no disponían de recursos presupuestarios para la construcción del puente, las comunidades de las dos ciudades se unieron y presentaron un plan, por el cual ellas se encargarían de los gastos necesarios para la instalación del puente. Nuestros Gobiernos se limitaron a aprobar y a proporcionar un marco jurídico legal para ese puente, que ya se encuentra en pleno funcionamiento. Muchas veces el Presidente Sanguinetti, de Uruguay, intervenía para facilitar el entendimiento del Presidente Brasil, Sarney, con el Presidente de Argentina, Alfonsín. El entendimiento llegó a tal punto que ambos Presidentes lanzaron la idea de una integración económica entre Brasil y Argentina.

Así es que en julio de 1986 Brasil y Argentina firman el Acta de Integración Económica, sucesivamente ampliada en los años posteriores. Se trataba del programa de integración y complementación económica que constaba de 24 protocolos, englobando los siguientes sectores:

Sectores englobados en el Acta de Integración Económica

- Bienes de capital	- Emergencias radiológicas	lanzamiento por los Presidentes Menem y Sarney del primer avión "jet" fabricado conjuntamente por Brasil y Argentina).
- Trigo	- Siderurgia	
- Complementación de abastecimiento alimenticio	- Transporte terrestre	- Cooperación nuclear (fue también muy impactante asistir a las visitas conjuntas del Presidente de Argentina a Brasil a las instalaciones nucleares de ambos países, áreas que antes eran secretas; nada podría ser más sintomático de las relaciones de confianza que se establecieron entre nuestros países). Y protocolos hasta aún en los sectores vitales de:
- Expansión del comercio	- Transporte marítimo	
- Creación de empresas binacionales	- Comunicaciones	
- Asuntos financieros	- Cooperación cultural	
- Fondos de Inversión	- Administración pública	
- Energía	- Industria alimenticia	
- Biotecnología	- Industria automotriz	
- Estudios Económicos	- Cooperación aeronáutica (fue emocionante asistir en la sede de la empresa EMBRAER, en São Paulo, el	- Planeación económica y social y,
- Asistencia Recíproca en caso de accidentes nucleares		- Creación de una moneda común.

Allí en estos 24 Protocolos del Acta de la Integración Económica, de julio de 1986, están las raíces del Mercado Común del Sur. Todos los 24 Protocolos fueron absorbidos por el Acuerdo de Complementación Económica N°14, de diciembre de 1990, inscrito en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y que representó un referencial para el Tratado de Asunción. Cabría agregar que en 1988 Brasil y Argentina suscriben el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que fue la base para la posterior Acta de Buenos Aires en 1990, la cual fijaba como fecha para la creación de un mercado común el 31 de diciembre de 1994. Con la incorporación de Uruguay y Paraguay en el proceso de integración, en agosto de 1990 se abandona el concepto de bilateralidad. Así es que en el marco de los acuerdos preestablecidos entre Brasil y Argentina, nace el 23 de marzo de 1991, con el Tratado de Asunción, el mercado Común del Sur, el Mercosur, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Conformación del Mercosur

En contraste con otras formas menos ambiciosas de integración, tales como área de libre comercio o unión aduanera, nuestros Gobiernos decidieron crear un mercado común. El Tratado de Asunción de 1991 establece para la etapa final del proceso la libre circulación de bienes, de servicios y de factores de producción en el espacio común del Mercosur. Más de que una simple liberación del comercio intrazonal de bienes, se trata de una alianza estratégica.

Siendo un mercado abierto, el Mercosur representa un ejercicio que posibilitará otros procesos de integración: como por ejemplo, con la Comunidad Andina, con la Unión Europea, con el Mercado Común Centroamericano, con el NAFTA. Sin embargo, el Mercosur permanecerá siendo siempre un mercado común, mientras el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), aunque geográficamente más amplio, en términos de integración es menos ambicioso pues se trata apenas de un área de libre comercio. Además, ya firmamos en 1996 acuerdos de complementación económica con Chile y con Bolivia que tienen por objetivo crear un área de libre comercio del Mercosur con estos países. Ya se firmaron también acuerdos macros con la Unión Europea y con Centroamérica. El Mercosur funciona también como una especie de ensayo para los empresarios de los países miembros para, a largo plazo, una liberación más amplia de los mercados de nuestras naciones, conforme viene exigiendo esta era de la globalización.

El Mercosur tenía conciencia de las malas experiencias de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960 y, posteriormente de la ALADI, (Asociación Latinoamericana de Integración), creada en 1980. Ambas instituciones tenían una estructura jurídica amplia y ambiciosa, pero carecían de una masa crítica de intereses concretos que les posibilitara

alcanzar los objetivos integracionistas. Por esto mismo el Mercosur intentó evitar esa mala experiencia y desarrollarse a partir de intereses concretos. La primera consecuencia de esa integración fue el extraordinario aumento de flujos comerciales. Sin embargo, las ventajas no se encuentran solo en el campo económico, sino también en lo político.

Comparada con la Unión Europea la experiencia del Mercosur es muy reciente, pues tiene apenas 9 años de existencia, mientras la Unión Europea tiene más de 43 años. En Europa el proceso de acercamiento, fue más difícil porque se trataba de un área históricamente caracterizada por conflictos y guerra. Los padres del modelo europeo de integración no eran economistas, pero sí políticos. Europa unida era la única alternativa para enfrentar al mundo bipolar de aquel entonces. Es verdad que en algunos países europeos los logros económicos representaban los verdaderos incentivos de la integración, pero nunca se debe perder de vista la dimensión política del proyecto.

Ese mismo comentario se aplica al Mercosur. También en Europa la integración se inició modestamente: el primer paso fue la Comunidad Europea de Carbono y Acero (CECA) en 1951, el segundo, Unión Aduanera de Bélgica, Holanda y Luxemburgo (BENELUX), para sólo después ser aprobada, por los Tratados de Roma, firmados el 25 de marzo de 1957 y puestos en vigor a partir del 1º de enero de 1958, la Comunidad Económica Europea, formada inicialmente por 6 miembros BENELUX, más Francia, Alemania e Italia. Allí está la semilla de la Unión Europea de hoy, amplia y exitosa. Es un ejemplo a ser seguido por nuestros países que buscamos también una mayor integración.

Tales como especificados en el Tratado de Asunción, son los siguientes los principales objetivos del Mercosur:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros.
- El establecimiento de un arancel externo común.
- La eliminación de barreras arancelarias.
- La coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales.

Yo tuve el privilegio de conocer al gran economista Domingo Cavallo antes de él ser ministro de Relaciones Exteriores y Culto y posteriormente ministro de Economía de Argentina. Antes de asumir estas importantes funciones, ya se preocupaba por las relaciones entre Brasil y Argentina y, con su talento visionario, escribió un libro adonde presentaba una imagen que me parecía muy perspicaz.

Según él, los intentos de acercamiento entre nuestros países (la creación de comités de fronteras, los contactos de autoridades, el establecimiento de relaciones

bilaterales de confianza, etc.), eran como huecos en un gran muro que todavía separaba Brasil de Argentina. Su propuesta era no aumentar esos huecos, pero sí ir bajando poco a poco ese muro hasta la eliminación total. Estoy convencido de que el fortalecimiento de mecanismos ya existentes en el ámbito del Mercosur, deberá resultar de un proceso histórico natural y no apenas de un voluntarismo. Este fortalecimiento institucional ciertamente eliminará los pedazos del muro todavía existentes.

El año de 1999, en vista de la crisis financiera internacional que afectó seriamente a nuestros países, no propició progresos visibles en el Mercosur. No obstante, tal circunstancia testimonió la clara intención de nuestras naciones de superar las dificultades y, siempre que sea necesario, ultrapasarse obstáculos, como los enfrentados actualmente, para alcanzar sus objetivos más amplios.

Los retos del Mercosur

Actualmente el Mercado Común del Sur se enfrenta al reto de consolidación interna. Desde el 1º de enero de 1995 el Mercosur se ha constituido en una unión aduanera, aún incompleta, con un arancel externo común entre 0 y 23% para un 85% de todos los productos importados. Además de los éxitos en el campo económico, que pueden ser comprobados por las estadísticas, habría que acentuar los progresos en el campo político. En la XIV Cumbre del Mercosur, por ejemplo, se firmó un compromiso con la Democracia, una exigencia para sus miembros, - todos deben de practicar la Democracia -, y se proclamó el Mercosur como zona de paz, libre de armas y destrucción masiva.

Por otro lado, el *Protocolo de Ouro Preto*, en 1994, reconoce la personalidad jurídica de Derecho Internacional del bloque del Mercosur y le da competencia para negociar con países o grupos de países u organismos internacionales. La integración del Mercado Común del Sur ya favoreció realizaciones en otros sectores, tales como: educación, justicia, cultura, transportes, medio ambiente, energía, agricultura.

A ese respecto, me gustaría destacar algunos de los acuerdos ya alcanzados, como por ejemplo el reconocimiento y revalidación de títulos y diplomas, la asistencia mutua en asuntos penales, el "sello cultural", entre otros. Es verdad que para algunos el proceso viene siendo lento, pero no tengo duda de que llegaremos a un nivel de integración tan amplio como se verifica actualmente en Europa. Ya hay consenso en cuanto a la necesidad de un día adoptar una moneda común (para la cual ya se habla del nombre "gaucho").

Conforme concepción general, serían las siguientes las principales ventajas del Mercosur desde la perspectiva política:

Ventajas del Mercosur

- La definitiva desaparición de las hipótesis de conflicto entre los países de la región.
- Una garantía para los sistemas democráticos actualmente vigentes en el Cono Sur.
- Una "red de seguridad" política e institucional sobre la cual se desarrollan las relaciones económicas y sociales.
- El fortalecimiento de los vínculos culturales entre los pueblos de la región.
- El progreso hacia la consolidación de una identidad regional única.
- El fortalecimiento del poder de negociación de la región en el escenario global.
- Además, es la principal estrategia para facilitar la inserción de la región al proceso de globalización.

Y desde el punto de vista económico, son las siguientes:

- Una mejor asignación de los recursos productivos.
- Mercados más amplios.
- Una herramienta útil para fortalecer y profundizar las reformas económicas iniciadas por los diferentes Estados miembros.
- Un mayor grado de complementación productiva, a través de iniciativas empresariales conjuntas.
- Mayores incentivos para la inversión extranjera directa.
- Mayor potencial para la integración de pequeñas y medianas empresas a los mercados mundiales.
- Niveles más altos de ingresos de los consumidores, garantizando el acceso a una variedad más amplia de bienes y servicios.



Rio de Janeiro, Brasil.

Las estadísticas revelan claramente los logros y alcanzados en estos 9 últimos años. entre 1990 y 1998 el comercio intramercoeur pasó de 4.127 millones de dólares para más de 20.000 millones de dólares, con aumento de casi 5 veces. Este comercio entre los 4 países representa casi el 30% del total de ventas del Mercosur.

Las exportaciones extranjeras del Mercosur también crecieron de 42.000 millones de dólares en 1990 para 62.000 millones de dólares en 1997.

Por otro lado el Producto Interno Bruto del Mercosur en 1998 ya alcanzaba la cifra significativa de 1.146 millones de dólares, el cuarto más grande del mundo (después del NAFTA, Unión Europea y Japón).

Cabría aún mencionar otros datos interesantes. El Mercosur representa el 70% de todo el territorio de América del Sur y el 64% de su población. Además, el Producto Interno Bruto del Mercosur representa el 59% de la suma de productos de todo los países de América Latina.

En relación a los recursos naturales de todo el mundo, el Mercosur posee:

- 14.9% de las áreas forestales
- 17.6% de ganado
- 32% de soya (mayor exportador de aceite y harina de soya).
- Mayor exportador mundial de café, azúcar, aceite de girasol, jugo de naranja, de limón.

El comercio de Brasil con Argentina, también se benefició del Mercosur: en 1987 era cerca de 1.400 millones de dólares subió en 1991 para 3.000 millones de dólares y en 1996 para 12.000 millones de dólares, volviendo a Argentina el segundo principal mercado individual para las exportaciones brasileñas (5.017 millones de dólares en 1996 ó cerca del 11% del total de las exportaciones brasileñas). Brasil, que en 1990 exportaba para Argentina, Paraguay y Uruguay 1.300 millones de dólares pasó a exportar 7.300 millones de dólares para esos mismos mercados en 1996.

Las crisis del Mercosur

A pesar de la desvalorización del Real, Argentina continúa teniendo superávit en comercio con Brasil y no se confirmaron los pronósticos alarmantes de que Brasil, después de la desvalorización del Real, inundaría a los demás países del Mercosur con sus productos.

La crisis momentánea por la cual estamos pasando en el Mercosur es un hecho natural en cualquier proceso de integración que surge en épocas de dificultades.

La Unión Europea también enfrentó y deberá seguir enfrentando crisis temporales. Sin embargo, la difícil situación actual podrá aún propiciar, a corto plazo, un verdadero relanzamiento del Mercosur (y quiero subrayar la expresión "relanzamiento del Mercosur" muy utilizada últimamente por las autoridades de nuestros Gobiernos), ya que todas las encuestas de opinión dejan bien claro el interés de los pueblos de nuestros 4 países - en sus más diversas clases sociales - de seguir adelante con el modelo de integración y de ultrapasar así obstáculos temporales.