

América Latina, el Mercosur y la Comunidad: apuntes sobre la institucionalización de sus relaciones.

Félix Peña

En el contexto de los cambios que se están operando en América Latina y del surgimiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), este texto está orientado a sugerir algunas líneas de acción con respecto al marco institucional a través del cual pueda canalizarse en el futuro próximo, la necesaria interacción entre la integración europea y la latinoamericana.

Se parte de la base que la profundidad de los cambios operados requiere repensar las prioridades y los mecanismos de las relaciones entre distintas áreas de integración económica en el mundo, y en este caso particular, entre las de Europa y América Latina.

La tesis básica que se quiere plantear es la de que, sin perjuicio de la validez del marco institucional más amplio establecido a través del diálogo político formal entre la Comunidad y el Grupo de Río, lo esencial de la interacción debería ser canalizada en los próximos tiempos, a través de los esquemas subregionales de integración económica en América Latina, ya que ellos son los focos operativos a través de los cuales se articulan en la actualidad, las aperturas recíprocas de los mercados de la región. No existe hoy en sentido estricto un proceso de integración económica de América Latina. Existen sí múltiples esfuerzos de integración económica, subregionales y bilaterales, algunos de los cuales se insertan en el marco más amplio de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), especie de «casa común» de la integración económica latinoamericana.

La interacción entre la Comunidad y América Latina, debería estar centrada en torno al interés común de que los procesos de integración económica, cualquiera que sean sus modalidades y alcances (por ej. zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes), se transformen en las Américas, en Europa y en el resto del mundo, en elementos positivos para la construcción de Uruguay del GATT y en base a la afinación del principio de no discriminación, y a la liberación efectiva de los accesos a los mercados de bienes y de servicios.

Es entonces la idea de crear un «habitat» económico internacional que favorezca la democracia, la transformación productiva con equidad social y la competitividad, lo que permitirá nutrir un diálogo fecundo entre la Comunidad y los países latinoamericanos, agrupados éstos en sus propios esquemas de integración económica, insertos a su vez, en el marco más amplio de la ALADI hoy y quizás mañana, en el que resulte de la evolución de la idea de un sistema hemisférico de libre comercio, elemento central de la Iniciativa para las Américas.

La existencia de disciplina comercial internacional común, en torno a las reglas de juego del GATT o de la futura organización mundial del comercio, constituirá la mejor garantía para los países latinoamericanos, de que la actual tendencia mundial a los mega-mercados, no

alimentará las naturales inclinaciones al proteccionismo y a la confrontación económica entre las grandes potencias. La garantía al acceso a los mercados mundiales, es crucial para estimular en nuestros países la inversión y espíritu de empresa, condición a su vez para la consolidación de la democracia. Apertura de mercados mundiales, inversión, competitividad, equidad social, democracia, son en América Latina conceptos profundamente vinculados entre sí, y explican porqué se le atribuyen tal importancia política y económica, a los resultados positivos de la actual Rueda Uruguay.

En la perspectiva aquí planteada, la constitución del MERCOSUR, por la gravitación que tiene en la economía de América del Sur – medida por su participación relativa en la población total de la región, en su producto bruto, en su producto industrial y en su comercio exterior – , abre las puertas a una nueva etapa en las relaciones entre la Comunidad y nuestra región. En esta etapa y quizás por los próximos años, la cuestión central serán las reglas del juego de la competencia económica entre los grandes mercados, y los protagonistas serán la CEE, NAFTA, MERCOSUR Y los otros esquemas subregionales de integración económica, tales como el Grupo Andino y los de la Cuenca del Caribe y Centroamérica. El desarrollo de la Iniciativa para las Américas, será sin dudas un factor que tendrá fuerte incidencia en la forma en que se encare esa cuestión central.

Así como el acuerdo marco de comercio e inversión entre los cuatro países del MERCOSUR y los Estados Unidos (el 4+ 1), constituye el cuadro institucional a partir del cual se articulará en el futuro la relación comercial entre los dos grandes espacios económicos de las Américas, un marco institucional similar debería ser desarrollado entre Mercosur y la Comunidad. Su evolución posterior permitiría articular en torno a la triada comercio-inversión-tecnología, los vasos comunicantes entre dos espacios económicos que ya están estrechamente vinculados entre sí, en particular, por la fuerte presencia en los países del MERCOSUR de población y de inversiones originados en los países miembros de la Comunidad.

Dada la realidad de los mega-mercados, acentuada sin duda por la emergencia de NAFTA, el futuro del sistema multilateral de comercio internacional estará fuertemente condicionado entonces, por la forma en que se compatibilicen en su marco, los bloques económicos, las zonas de libre comercio y los procesos regionales de integración económica. Ello toma más urgente la necesidad de consultas sistemáticas e institucionalizadas al respecto, entre la Comunidad y el MERCOSUR

La nueva realidad latinoamericana

América Latina aparece hoy con una firme tendencia a salir de una larga década de crisis. Sale, como era natural, cargada de experiencia y de problemas. Experiencias en cuanto al agotamiento de un modelo de desarrollo económico que respondió a otras circunstancias históricas y que, más allá de cualquier legítimo debate sobre sus defectos y virtudes, quedó superado por las realidades internacionales. Problemas económicos y financieros, de endeudamiento externo, pero por sobre todo de una inmensa deuda social interna. Se han

acentuado las inequidades en la distribución del ingreso y, se han ampliado los sectores sociales en situación de marginalidad y de extrema pobreza.

A pesar de las múltiples dificultades que habrá aún que encarar, que se han puesto en evidencia recientemente en los problemas que se han enfrentado en Perú y en Venezuela, el optimismo empieza a ser hoy, la tónica dominante en relación a la región. Un optimismo cauteloso pero que contrasta con el pesimismo reinante hasta hace muy poco, tanto dentro de los países como en el exterior con respecto a ellos. Esta nueva tónica se refleja en el cambio de imagen que sobre América Latina se ha producido en la prensa internacional. La pobreza y la injusticia social, la corrupción, el narcotráfico, siguen siendo y con razón, noticia. Pero también lo es el hecho que la región ha vuelto a crecer, que la democracia se ha extendido a prácticamente todos los países y, en particular, que vuelve a ser de interés hacer negocios e invertir en nuestros países.

Es un optimismo cauteloso por lo menos por tres razones. La primera es que el grado de frustración, por momentos de irritación, con respecto a la performance económica de los países latinoamericanos ha sido muy grande. Ellegado en tal sentido de la década de los 80 es muy negativo. América Latina no sólo fue sinónimo de «deuda». Fue sinónimo de frivolidad y falta de seriedad de su clase dirigente. Apreciación quizás exagerada, quizás injusta, quizás también interesada. Pero lo cierto es que esta era la imagen dominante en el mundo industrializado hasta finales de la década pasada.

La segunda razón es que se sabe que los problemas a encarar son enormes. El endeudamiento externo aún tiene un peso significativo en algunas de las principales economías del área. La lucha por controlar la inflación y para crear condiciones macroeconómicas sólidas favorables al crecimiento, está lejos aún de haber terminado. Sin embargo los avances son notables y los ponen de manifiesto los resultados ya alcanzados en México, Chile y más recientemente, en la Argentina. Pero, por sobretodo, la cuestión social aparece en toda la región agravada y se ha transformado en el principal desafío interno para la eficacia de los procesos de transformación productiva, tal como se pusiera de manifiesto en los debates de la última Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la última Conferencia de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), celebradas en San Domingo y en Santiago de Chile, respectivamente.

La tercera razón es que la situación de la economía mundial también es incierta. El mundo industrializado, en particular los Estados Unidos, ofrece un cuadro de crecientes dificultades para superar las tendencias recesivas y las consiguientes tentaciones proteccionistas. Las dificultades para concluir siquiera con éxito relativo la Rueda Uruguay en el GATT, alimenta un panorama económico internacional por momentos sombrío. A ello se suma el clima de inestabilidad y de marcada impredecibilidad que se manifiesta con respecto a la antigua Unión Soviética y en particular, a Rusia. La desintegración del imperio soviético no está aún digerida por el mundo industrializado y en tal perspectiva, el «nuevo orden internacional», aparece por

momentos más que como una realidad, como un intento de exorcizar las tendencias centrífugas que amenazan al Este europeo.

Sin embargo, protagonistas, analistas y mercados, dentro y fuera de la región, se inclinan a tener un comportamiento positivo con respecto a América Latina. Se refleja ello en los mercados de capitales y en los flujos de inversión hacia varios de los países de la región.

Quizás tal actitud positiva esté basada en las siguientes razones:

a) la tendencia secular al crecimiento de las economías latinoamericanas. En efecto, si bien los años ochenta contribuyeron a generar la imagen de que los países del Sudeste asiático han tenido una mejor trayectoria de crecimiento económico que los del área, lo cierto es que en el largo plazo, son las economías latinoamericanas las que más han crecido en el mundo. Un reciente estudio publicado por la OECD (Angus Maddison, *The World Economy in the 20th Century*, 1989), demuestra que entre 1900 y 1987, los países latinoamericanos han tenido un crecimiento promedio del 3.8%, superior al promedio de los otros grupos de países objeto del estudio, que fueron los de Asia con un promedio anual del 3.2% y los de la OECD con un promedio del 2.9%. De todos los países estudiados, el que más creció en el período de los 87 años, fue el Brasil, con un promedio de 5% anual. En cuanto a la Argentina, su promedio anual en el mismo período fue de 3.3%.

b) la relativa consolidación de la democracia en la región, que a su vez refleja un cambio pronunciado de cultura política. No sólo se ha recuperado la democracia en todos los países latinoamericanos, salvo Cuba y Haití, cualquiera que sean las limitaciones, imperfecciones e incluso retrocesos relativos, que se observan en varios de ellos, sino que aparecen signos evidentes de la emergencia de una cultura política más proclive a la concertación y a la negociación. La forma en que se ha producido la transición democrática en Chile es un ejemplo, pero también lo es la administración del problema de la violencia en Colombia o la experiencia reciente de Nicaragua. Las frustraciones parecen canalizarse más dentro del sistema político democrático que a través de su ruptura. Las situaciones de violencia o los retrocesos que se observan en la marcha hacia la consolidación democrática, sirven para recordarnos la dualidad de una realidad latinoamericana, en la que se observan a la vez el desmantelamiento de viejas revoluciones y el intento del armado de nuevas.

c) el cambio de actitud de los Estados Unidos con respecto a América Latina. Sin duda facilitado por el fin del impacto de la guerra fría en la región, lo cierto es que la administración del Presidente Bush ha puesto de manifiesto un nuevo interés en América Latina, que se traduce en el nítido apoyo a la democracia y en el lanzamiento de la Iniciativa Empresa de las Américas, anunciada en junio de 1990. Cualesquiera que sean los comentarios que puedan efectuarse en cuanto al contenido práctico de esta Iniciativa, lo cierto es que ha significado enviar el mensaje, especialmente a la comunidad de negocios, que el gobierno americano sí cree que están dándose las condiciones de un profundo cambio económico en el área y que para los Estados Unidos, América Latina tiene una alta prioridad, superior a la de Europa del Este. Recordemos que en el momento de lanzamiento de la Iniciativa, el temor que existía en la

región era el de un fuerte desplazamiento del interés americano hacia la Europa del Este conmovida por los hechos revolucionarios iniciados en 1989. La Iniciativa significa avalar al más alto nivel político americano, lo que Michel Camdessus y Enrique Iglesias, venían sosteniendo desde sus altas posiciones en el Fondo Monetario Internacional y en el BIO, en el sentido que en América Latina se estaba produciendo una verdadera «revolución silenciosa», menos publicitada y menos espectacular, pero tan o más profunda que la de Europa del Este, y por cierto, en un terreno mucho más fértil para el crecimiento económico.

d) el hecho que se ha generalizado un consenso regional sobre la necesidad de aplicar políticas económicas orientadas a superar la obsolescencia y a crear condiciones estructurales de competitividad internacional. Tres elementos caracterizan tal consenso regional. El primero es el reconocimiento que los sistemas económicos se encontraban incapacitados de generar el bienestar requerido por los procesos de apertura democrática y esperado por poblaciones familiarizadas a través de los medios de comunicación masivos, sobre el bienestar que el progreso técnico puede producir. En los países más avanzados de la región se reconoce además que la obsolescencia tecnológica generalizada los coloca aceleradamente fuera de condiciones de competir en el comercio mundial de manufacturas y de servicios. El segundo, es la aceptación de que sólo con el control de las respectivas macroeconomías, se pueden crear condiciones de mercado para que a través del florecimiento del espíritu de empresa y de la inversión privada, se opere la transformación productiva necesaria para competir en los mercados mundiales. Y el tercero, es precisamente el de que es necesario hacer, si se quieren alcanzar niveles de bienestar y de equidad social compatibles con la consolidación de la democracia, un enorme esfuerzo societal para capacitarse para competir como naciones en los grandes mercados industrializados. Este esfuerzo cruza por la transformación del Estado, la desregulación de la economía, la apertura al comercio mundial, la inversión privada y la modernización tecnológica, a fin de que a través de la incorporación de valor agregado intelectual a la actividad productiva, poder generar empleo y producir el tipo de bienes y de servicios, que demandan mercados internos y mundiales, cada vez más poblados de consumidores exigentes en calidad. El que nadie en el mundo compra caro lo malo, pudiendo adquirir barato lo bueno, como recuerda con acierto Enrique Iglesias, se ha transformado en un axioma, que más allá de cualquier ideología, señala una regla central de la competencia económica internacional de este fin de siglo.

e) la generalización de políticas exteriores orientadas a la cooperación e integración, dentro de la región y con el mundo. La crisis de los ochenta arroja el saldo de una América Latina más proclive al pragmatismo en su comportamiento internacional. Quizás como resultante de la nueva cultura política, que reconoce el valor de la competitividad, el compromiso y la negociación, es evidente en todas las latitudes nacionales e ideológicas de la región, la idea de trabajar dentro de las reglas de juego dominantes en el sistema internacional. Los viejos conflictos aparecen diluidos en espacios de cooperación y paz. El caso centroamericano es un ejemplo al respecto. Pero fue quizás en el Sur que se sentó el precedente de un nuevo espíritu de cooperación política y económica, a través de los entendimientos que se desarrollaron entre

la Argentina y el Brasil a partir del acuerdo de tripartito de 1980 y, especialmente, a partir de la recuperación democrática y los acuerdos de 1985. Los acuerdos en materia nuclear fueron el comienzo de un proceso de claras señales al mundo sobre el espíritu de cooperación que reinaba en la región, reiterado con posterioridad por hechos concretos producidos por los gobiernos de Argentina y Brasil.

En un período de inestabilidad y de cambios revolucionarios en todo el sistema internacional, difícil resulta hacer pronósticos sobre cuál será la evolución futura de América Latina. Son épocas ambivalentes: de cautela para el analista, de optimismo para el protagonista. La agenda latinoamericana del fin del siglo aparece plagada de dificultades y de desafíos. Pero quizás los cambios en la propia región sumados a los que se están operando, con signo equívoco, en la vieja Europa, abren una ventana de oportunidad para recolocar a los países latinoamericanos en la ruta del crecimiento y del desarrollo.

Estas reflexiones sólo intentan destacar algunos rasgos de una nueva realidad regional que quizás estén apuntando a una larga etapa de progreso y de libertad en la región, y que sin duda constituyen el punto de partida para cualquier acción orientada a entablar una relación de cooperación estrecha entre la Comunidad y nuestra región.

El Mercosur: reflejo de la nueva realidad

Quizás sea la idea del MERCOSUR una de las que mejor reflejen la nueva realidad latinoamericana y ello explique el interés que ha despertado en el mundo industrializado. Valga como ejemplo, lo que muy recientemente señalaba el poderoso Keidanren, al concluir la Quinta Reunión Conjunta del Comité de Cooperación Económica Brasil-Japón: «los participantes japoneses se mostraron vivamente impresionados con el firme empeño brasileño, tanto en el sector público como en el privado, en la promoción del MERCOSUR y resaltaron la importancia de esa integración para alcanzar un mayor fortalecimiento y una más amplia inserción internacional de los países de América del Sur».

A diferencia de experiencias anteriores en materia de integración, el MERCOSUR se presenta como una alianza para la consolidación democrática, la transformación productiva y la competitividad internacional.

En una época en que el concepto de zonas de libre comercio de calidad (*quality free trade areas*) – como las que surgen en América del Norte y en Europa, caracterizadas por la sumatoria de las aperturas recíprocas de los mercados y una disciplina macroeconómica colectiva – , tiende a borrar las tradicionales fronteras entre los conceptos de zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común, lo relevante en el MERCOSUR no es tanto cuál de estas categorías predominará en 1994 al finalizar el período de transición, sino el hecho que los cuatro países y muy probablemente luego Chile y Bolivia, han aceptado compartir el objetivo de reconvertir sus economías creando a nivel subregional, un «habitat» favorable a los esfuerzos nacionales de competitividad estructural y empresarial.

En esta perspectiva, la validez del MERCOSUR y su viabilidad, reside en el hecho de ser una alianza para la modernización y la inserción competitiva en todos los mercados mundiales. El formato final y los instrumentos son en cierta forma accesorios. Lo esencial es que se mantenga el sentido de dirección en los cambios políticos y económicos que se están operando, a veces quizás con distintos ritmos y nunca por cierto, en forma lineal, en las cuatro economías del área, como parte de un esfuerzo hemisférico más amplio, de crear en las Américas un espacio de crecimiento, de libertad y de equidad social.

En qué estado se encuentra a comienzos de 1992 el MERCOSUR? Se ha avanzado sustancialmente en la definición de las reglas de juego y en las señales al mercado con respecto a lo que los cuatro países que lo integran, desean lograr durante el período de transición que culminará en diciembre de 1994.

En cuanto a las reglas de juego, se ha puesto en vigencia el Tratado, que contó con la aprobación sin oposición en los cuatro Parlamentos nacionales. El MERCOSUR está plenamente sustentado en la legitimidad democrática. Sus órganos, basados en la experiencia práctica adquirida por la Argentina y el Brasil en el proceso de integración bilateral iniciado en 1985, ya están en funcionamiento, especialmente el Grupo Mercado Común y sus once subgrupos de trabajo, que son el eje del sistema de negociación y de ejecución del proceso subregional de integración. Además se han firmado o aprobado en la primera reunión del Consejo del MERCOSUR (Brasilia, diciembre de 1991), órgano máximo de decisión política que sesiona con la participación de los jefes de Estado, importantes instrumentos que regularán el funcionamiento del Mercado Común, tales como el Protocolo de Solución de Controversias, que incluye el arbitraje obligatorio y prevé mecanismos para que los particulares defiendan los derechos que les genera el Tratado de Asunción; o la decisión sobre acuerdos sectoriales, que establece las pautas a que deberán atenerse los empresarios para pactar la integración y especialización intrasectorial en forma compatible con los objetivos del MERCOSUR, o la decisión que establece sanciones administrativas para el incumplimiento de los requisitos de origen, que como se sabe son cruciales en un proceso de integración como el que se está desarrollando entre la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay.

En cuanto a las señales al mercado, los gobiernos han reafirmado al más alto nivel político que los mecanismos de desgravación comercial y los plazos habrán de cumplirse inexorablemente. Así el 31 de diciembre 1991 se profundizó automáticamente la preferencia arancelaria y así ocurrirá nuevamente al final de cada semestre hasta concluir el 31 de diciembre de 1994 con arancel cero para todo el universo arancelario. También al finalizar 1991, cada uno de los países cumplió con su compromiso de eliminación de un porcentaje de los productos incluidos en las Listas de Excepciones, correspondiendo a la Argentina y al Brasil una reducción del 20% de sus respectivas Listas. Se ha comenzado a trabajar en la metodología para la definición del arancel externo común, que deberá facilitar la competencia externa de sus respectivas economías, y en las medidas anunciadas por el Brasil el 19 de febrero de 1991 para activar sus exportaciones, se incluyó un anticipo en el cronograma de reducción de su protección

arancelaria, reiterándose explícitamente que a partir del 1 de enero de 1995 regirá el arancel externo común.

La coordinación de políticas económicas, en la medida necesaria para facilitar el establecimiento de la Unión Aduanera, es una preocupación central del MERCOSUR. Por ello, al más alto nivel político en diciembre de 1991, se reiteró la definición que ya habían efectuado los Ministros de Economía y los Presidentes de los Bancos Centrales, en el sentido que tres son las prioridades centrales de las políticas económicas de los cuatro países: a) la estabilidad económica, a ser alcanzada mediante políticas fiscales y monetarias austeras; b) la mayor apertura de las economías para una inserción más competitiva en la economía global, y c) la mayor modernización de las economías, mediante la desregulación y la privatización.

Más allá de circunstanciales dificultades originadas en cada país como consecuencia inevitable a veces, de las propias políticas de estabilización y de transformación productiva, lo cierto es que el MERCOSUR está asentado en una percepción común de lo que es necesario hacer en el interior de cada país, para superar la obsolescencia económica y tecnológica, e insertarse competitivamente en la economía internacional. Es en el marco dinámico de una coordinación de facto de las políticas económicas que corresponde analizar los problemas de asimetrías de costos relativos, que pueden aún manifestarse como consecuencia de los efectos de arrastre de políticas macroeconómicas que los cuatro países están firmemente empeñados en superar.

La agenda de prioridades para 1992, también definida en su reunión de diciembre 1991 por los cuatro Presidentes y el Consejo del MERCOSUR, ilustran sobre los alcances y las características de un proceso de integración claramente orientado hacia la competitividad internacional de las respectivas economías nacionales. Ellas son: a) profundizar el examen para la definición del arancel externo común a partir de los criterios metodológicos acordados; b) adoptar las medidas que aseguren condiciones efectivas de competencia leal para el comercio entre los países del MERCOSUR y con terceros países; c) avanzar en la desregulación del transporte entre los cuatro países para reducir sustancialmente sus costos y para estimular la necesaria inversión privada; d) dar la máxima prioridad a las acciones orientadas a obtener normas técnicas, que a la vez que aseguren la calidad y la competitividad internacional, faciliten la expansión del comercio entre los países del MERCOSUR y la protección de los legítimos intereses del consumidor; e) promover iniciativas orientadas a concretar proyectos que permitan un mayor aprovechamiento de los recursos energéticos del MERCOSUR, y f) coordinar posiciones en los foros económicos multilaterales, en especial en el GATT, el Grupo Cairns y otros.

A pesar de las dificultades económicas y al contexto de inestabilidad que se han manifestado aún en 1991, el comercio entre la Argentina y el Brasil, ha continuado creciendo en forma superior al comercio exterior global, especialmente por ellado de las exportaciones, confirmándose la firme tendencia que en tal sentido se manifestara tras los acuerdos celebrados entre los dos países en el contexto del Programa de Cooperación e Integración (PICAB) iniciado en 1985. También en 1991 y 1992, se ha puesto de manifiesto un fuerte

interés del sector empresario en participar activamente en el comercio subregional, reflejado en múltiples acuerdos a nivel de empresas o el acuerdo sectorial siderúrgico (abril de 1992), que retoma en el marco de las nuevas pautas establecidas por el Consejo del MERCOSUR, los esfuerzos de integración intra-sectorial desarrollados al amparo del PICAB.

Tanto para la Argentina como para el Brasil, las dos principales economías del área, que además mantienen vigente entre sí su propio proceso bilateral de integración (el ACE 14-ALADI), el MERCOSUR es percibido como un instrumento clave – a pesar de la distinta importancia relativa que el comercio bilateral actual tiene para ambas economías – de sus respectivas estrategias de inserción competitiva en los mercados mundiales, y como tal de sustento de sus procesos de transformación productiva en el marco del sistema democrático.

Ninguno de los dos países lo percibe sólo en función del aprovechamiento de sus respectivos mercados internos, ni como alternativa a la necesaria apertura al comercio mundial. La opción entre integración en el MERCOSUR o integración en el mundo, no es realista ni tiene vigencia práctica en ninguno de los dos países.

La opción realista es la del MERCOSUR para facilitar la integración competitiva en el mundo.

Y en los dos casos además, la construcción del MERCOSUR es parte de un proceso más amplio de creación de un entorno subregional que facilite la cooperación en todos los planos, y que sustente el enorme progreso alcanzado en los años posteriores al restablecimiento democrático en el campo nuclear, extendiéndolo crecientemente al de la cooperación política y en especial, científica y tecnológica.

La institucionalización de las relaciones entre la Comunidad y América Latina: el caso del Mercosur

Desde sus inicios los países miembros del MERCOSUR le han atribuido una importancia especial a sus relaciones con la Comunidad. Apenas firmado el Tratado de Asunción, los cuatro Ministros de Relaciones Exteriores visitaron Brusélas y efectuaron allí, ante la Comisión, la primera presentación internacional del nuevo esquema de integración.

Como el resultado de ese hecho se ha preparado un acuerdo de cooperación inter-institucional, que habrá de ser firmado entre la Comisión de la Comunidad y los cuatro países, representados por el Consejo del MERCOSUR.

Este primer acuerdo de cooperación brindará sin dudas las bases institucionales para la canalización de cooperación de la Comunidad hacia el MERCOSUR. Muchos son los campos en que la experiencia europea puede ser valiosa para los países del MERCOSUR, a pesar de las diferencias que se observan en las metodologías de integración y en los mecanismos institucionales utilizados en un caso y en el otro. Lo importante sin embargo, será la flexibilidad y la rapidez con que tal cooperación pueda canalizarse, tomando en cuenta la agenda de acción que los países del MERCOSUR se han fijado en el período de transición que culmina el 31 de diciembre de 1994. Tal cooperación, por lo demás, será adicional y complementaria de la que la propia Comunidad canaliza a través de sus relaciones bilaterales con cada uno de los

países miembros del MERCOSUR, y a la que también canalizan cada uno de los países miembros de la Comunidad.

Si embargo, el marco institucional que se establecerá por medio del acuerdo de cooperación parece suficiente para cubrir las necesidades de un diálogo más amplio en tomo a las cuestiones centrales de las relaciones comerciales entre ambos espacios económicos, y las del necesario fortalecimiento del sistema multilateral del comercio mundial.

En este plano más amplio, quizás pueda ser de utilidad la experiencia que se está obteniendo a través del acuerdo marco sobre comercio e inversión entre los países del MERCOSUR y los Estados Unidos (el 4+ 1). Dos elementos caracterizan el enfoque del acuerdo marco. El primero es el enunciado de los principios que orientan el relacionamiento recíproco en el marco más amplio del GATT y que se traduce en una agenda de acción inmediata. El segundo es el establecimiento de un mecanismo de consulta, que se está reuniendo con una prioridad semestral y que puede ser convocado, a pedido de parte, cuando se presente una cuestión relacionada con los objetivos del acuerdo marco que afecte a una de las partes.

Si bien el mecanismo que surge de este acuerdo marco tiene sólo un carácter consultivo, su importancia práctica reside a) en el hecho de significar por parte de los Estados Unidos, un reconocimiento del MERCOSUR como un interlocutor válido en el proceso más amplio de construcción de un sistema hemisférico de libre comercio; b) en su potencial de transformarse en el futuro en un marco de negociación entre el MERCOSUR y NAFT A, y c) en la posibilidad que brinda, en lo inmediato, de entablar un diálogo institucionalizado sobre las negociaciones comerciales en el GATT y de encarar problemas comerciales concretos que afecten las relaciones entre los Estados Unidos por un lado, y el conjunto del MERCOSUR, por el otro.

Un mecanismo similar, también con carácter consultivo, podría ser un paso de gran trascendencia y utilidad práctica, entre la Comunidad y el MERCOSUR. No implica obligaciones recíprocas. Pero sí es un compromiso de consultarse, a) sobre cuestiones esenciales al interés que se supone compartido de fortalecer el sistema multilateral de comercio internacional y b) sobre los principios y cuestiones relevantes al relacionamiento, en el campo del comercio y de la inversión, entre las dos áreas.

En el caso del «4+1», el interlocutor del USTR, es el Grupo Mercado Común, que es el mecanismo práctico que han establecido los países del MERCOSUR, con amplias competencias para asegurar la ejecución del Tratado de Asunción y para ejercer su representación externa. Este podría ser también el nivel de consultas que se podría establecer en un eventual acuerdo marco sobre comercio e inversión, entre la Comunidad y el MERCOSUR.

Es el que se sugiere, en todo caso, un mecanismo práctico para utilizar en el periodo de transición en el MERCOSUR, durante el cual quedará establecido por lo demás, el arancel externo común. Al concluir en diciembre de 1994 dicho período de transición, no sólo se habrá conformado la unión aduanera, sino que también se habrán establecido los órganos definitivos

del MERCOSUR, tal como lo prevé el Tratado de Asunción. Será ese el momento de encarar etapas más ambiciosas en el relacionamiento entre la Comunidad y el MERCOSUR.

Un mecanismo de consulta como el propuesto puede ser más importante aún, si es acompañado con un mecanismo de participación del sector empresarial, con carácter asesor, ya que aquél estaría concentrado en cuestiones vinculadas al comercio, la inversión y la transferencia de tecnología, es decir cuestiones de interés primordial del sector privado. En el caso de las relaciones del MERCOSUR con la Comunidad, este nivel de interacción es esencial, si se tiene en cuenta la importancia de la presencia de empresas europeas en los cuatro países. El 70% del stock de inversión de origen europeo en América Latina, se concentra en el MERCOSUR, según datos de 1989, y es posible que este porcentaje haya aumentado o aumente sustancialmente en el futuro inmediato, a través de la participación de inversores europeos en las privatizaciones en la Argentina y en el Brasil.

En la perspectiva de un fortalecimiento del sistema multilateral de comercio internacional y sin perjuicio de otras, cuatro grandes cuestiones aparecerían como prioritarias para su tratamiento en un marco consultivo como el sugerido. Ellas son: a) las reglas de juego de la competencia económica internacional; b) el efecto de la «guerra de subsidios agrícolas» sobre las economías del MERCOSUR; c) la disciplina multilateral de las políticas y prácticas comerciales de los países miembros del GATT, especialmente en lo que se refiere a las medidas unilaterales que pueden tener efectos discriminatorios, y d) la actualización de las normas del GATT (art. XXIV y cláusula de habilitación), referidas a la compatibilización de los distintos esquemas de integración y de libre comercio con el principio de no discriminación.

Conclusiones

Se abre una nueva etapa en las relaciones entre la Comunidad y América Latina. La creación de un «habitat» internacional favorable a la «revolución silenciosa» de América Latina, debería ser la gran prioridad. Implica el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio internacional, a fin de que el acceso efectivo a todos los mercados, con todo tipo de bienes y servicios, faciliten los esfuerzos de transformación productiva y de competitividad, que son cruciales para la consolidación de la democracia, tanto en América Latina como en Europa.

Para ello aparece como esencial que en el marco de las reglas de juego de la competencia económica internacional, que tendrán que ser en el futuro uno de los ejes centrales del sistema multilateral de comercio internacional, se establezcan en torno a los cuales se están agrupando los principales protagonistas del comercio mundial.

En las Américas, la idea de un sistema hemisférico de comercio libre, basado en la interconexión de los distintos esquemas de integración económica y de libre comercio, entre los cuales NAFTA y el MERCOSUR aparecen como los principales por su dimensión económica, se está enhebrando en torno a mecanismos de consulta y comunicación, como el que se ha establecido en el denominado «4+1» entre los Estados Unidos y los países del MERCOSUR.

Sin perjuicio de la importancia de canales formales de diálogo político, como el que se ha establecido entre la Comunidad y el Grupo de Río, la institucionalización de las relaciones de la Comunidad con los esquemas de integración en América Latina, parece una vía más práctica, no sólo para canalizar cooperación técnica y económica, sino también para explorar la utilización más efectiva de mecanismos como el Sistema General de Preferencias, pero por sobretodo, para examinar el desarrollo de intereses comunes, en torno a las grandes cuestiones de la agenda del comercio mundial.

Dada la gravitación económica y política que está llamado a tener el MERCOSUR, parecería recomendable que la Comunidad entable desde ya una relación institucional con este esquema de integración económica, con objetivos más avanzados que los importantes pero limitados, que se han fijado para el primer acuerdo de cooperación interinstitucional que han de firmar próximamente, la Comisión de la Comunidad con los cuatro países del MERCOSUR.

Un acuerdo de consulta similar en sus lineamientos y alcances, al denominado «4+1», ya vigente entre los Estados Unidos y el MERCOSUR, podría brindar un marco adecuado para encarar una relación institucionalizada entre la Comunidad y el MERCOSUR, en la que ambos esquemas de integración económica, a pesar de las diferencias de avances, de metodologías y de mecanismos institucionales que existen entre ellos, puedan visualizarse como protagonistas significativos, igualmente interesados en el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio internacional, a partir de los resultados de la Rueda Uruguay del GATT.

Una participación efectiva del sector privado, en el asesoramiento a este mecanismo consultivo, afirmaría la vinculación de su agenda con las cuestiones centrales que hacen al comercio, la inversión y la cooperación tecnológica, entre la integración europea y la del MERCOSUR.