



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES



Instituto para la Integración  
de América Latina y el Caribe

*ITD*

División de Integración, Comercio  
y Asuntos Hemisféricos

# MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA

## Informe del Relator

Andrew Crawley

*Iniciativa Especial de Comercio e Integración*

# MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA

## Informe del Relator

Andrew Crawley



Marzo, 2004  
Documento de Trabajo -IECI- 06A

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)  
y la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD)  
del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID  
han programado una serie de publicaciones en forma conjunta:

***DOCUMENTOS DE TRABAJO***

Estudios técnicos, revisados por árbitros externos, de significativa contribución  
a las investigaciones realizadas en el área del comercio y la integración.

***DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN***

Artículos, disertaciones, reproducción autorizada de trabajos publicados en diferentes  
medios y otros estudios de potencial interés para el público en general.

**Departamento de Integración y Programas Regionales**

Nohra Rey de Marulanda	Gerente, Departamento de Integración y Programas Regionales
Robert Devlin	Subgerente, Departamento de Integración y Programas Regionales
Peter Kalil	Jefe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, INT
Juan José Taccone	Director, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INT

Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Integración y Programas Regionales

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL  
Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina - <http://www.iadb.org/intal>

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos  
1300 New York Avenue, NW. Washington, D.C. 20577 Estados Unidos - <http://www.iadb.org/int>

Las opiniones expresadas pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan  
la posición oficial del BID y/o INTAL-ITD, o de sus países miembros.

Impreso en Argentina

INTAL - ITD  
MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA  
Informe del Relator  
Buenos Aires, 2004. 36 páginas.  
Documento de Trabajo -IECI- 06A  
Disponible en formato pdf en:  
<http://www.iadb.org/intal> y/o <http://www.iadb.org/int>

I.S.B.N. 950-738-172-4

US\$ 5.00

Edición:  
Mariela Marchisio

## **Iniciativa Especial de Comercio e Integración**

Este Documento de Trabajo fue preparado como parte de la Iniciativa Especial de Comercio e Integración del Banco Interamericano de Desarrollo aprobada por el Directorio Ejecutivo del BID y administrada por el Departamento de Integración y Programas Regionales. El propósito de la Iniciativa Especial, que comenzó en 2002, es fortalecer la capacidad del Banco para: (i) contribuir al debate de políticas de comercio e integración; (ii) proveer apoyo técnico a los gobiernos; y (iii) apoyar la difusión pública de las iniciativas de comercio e integración.

Este documento es parte del primer componente de la Iniciativa.

Este documento fue presentado en la Conferencia "MERCOSUR: En busca de una nueva agenda", realizada en la Fundación Getulio Vargas en Rio de Janeiro, en junio de 2003. Considerando la dinámica de las políticas emergentes, que apuntan a un renovado interés en profundizar la iniciativa después del período de turbulencia 1999-2002, el propósito de este encuentro fue discutir las acciones en distintas áreas tendientes a profundizar el proceso de integración. Los documentos y la conferencia fueron patrocinados por el Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la Iniciativa Especial de Comercio e Integración.

El Departamento desea expresar su agradecimiento por la colaboración de la Fundación y particularmente al Profesor Renato Flores.



## INDICE

I.	INTRODUCCION	1
II.	ELABORACION DE UNA NUEVA AGENDA	3
III.	ASIMETRIAS DE TAMAÑO Y PERSPECTIVAS DIFERENTES	5
IV.	LAS INSTITUCIONES Y EL ESTABLECIMIENTO DE NORMAS	7
	Elaboración de normas	8
	Una nueva institucionalización	9
V.	CUESTIONES COMERCIALES	13
	La agenda externa	14
	Dilemas actuales en el ámbito comercial	15
VI.	VOLATILIDAD DEL TIPO DE CAMBIO, COORDINACION MACROECONOMICA E INTEGRACION MONETARIA	19
VII.	CONCLUSION	21

# MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA

## - INFORME DEL RELATOR -

Andrew Crawley \*

### I. INTRODUCCION

El MERCOSUR ha alcanzado importantes logros en un corto período. Hubo una notable liberalización, el comercio intrarregional se incrementó significativamente, se inculcó un cierto sentido de pertenencia regional a los habitantes de cada nación y el proyecto regional sirvió como pretexto para llevar a cabo ajustes en el plano nacional. No obstante, aún se mantienen las inconsistencias entre los objetivos del proyecto, por un lado, y sus instituciones y mecanismos, por el otro. Ha habido una persistente brecha entre los objetivos retóricos y las prácticas concretas y, al principio de la presente década, varias crisis subregionales parecían cuestionar la importancia del MERCOSUR. Sobre la base de estos antecedentes, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Getulio Vargas organizaron un seminario en Rio de Janeiro que se llevó a cabo los días 5 y 6 de junio de 2003. El encuentro reunió a un pequeño grupo de especialistas en comercio e integración con el fin de analizar los logros y los problemas del bloque hasta el presente, y para debatir posibles elementos de una nueva agenda subregional.

Las versiones completas de los trabajos presentados en este seminario se encuentran disponibles por separado en esta Serie de Documentos de Trabajo. Entre ellas se encuentran: el DT-IECI-06b "La inserción del MERCOSUR al mundo globalizado", de Juan Ignacio García Pelufo; el DT-IECI-06c "MERCOSUR: Dilemas y alternativas de la agenda comercial", de Sandra Polónia Rios; el DT-IECI- 06d "La inestabilidad cambiaria en el MERCOSUR: Causas, problemas y posibles soluciones", de José Luis Machinea; y el DT-IECI-06e "Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis", de Pedro da Motta Veiga.

Además, a lo largo de las muchas sesiones de este encuentro, varias cuestiones aparecieron de forma recurrente en diferentes contextos y fueron debatidas desde distintos ángulos. Por las razones expuestas, en términos generales, este informe sobre el seminario no intenta ser ni un resumen completo de cada trabajo ni una síntesis sesión por sesión de su desarrollo. Por el contrario, se trata de un enfoque temático que tiene como objetivo señalar cuáles fueron las cuestiones que aparecieron como particularmente significativas en el flujo del debate, a qué argumentos se les otorgó mayor validez, en qué área fueron más notables las divergencias y dónde yacen las bases para el consenso. Al delinear el debate de esta manera, se ha tratado de evitar considerar puntos de vista individuales fuera de contexto, al mismo tiempo que se incluían esas opiniones en la estructura temática general.

---

\* Consultor del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo.



## II. ELABORACION DE UNA NUEVA AGENDA

El MERCOSUR, tal como lo reconocieron todos los oradores de este seminario, no goza de buena salud. Brasil ha mantenido la estabilidad pero continúa siendo vulnerable a los vaivenes de los mercados financieros internacionales. Los demás miembros se encontraban en recesión. Según lo expresado por uno de los oradores, a partir de 1999 el bloque se ha movido en dirección contraria a la integración. En términos generales, las repuestas de los países miembros a los desafíos económicos de fines del siglo XX continúan siendo válidas, aunque parecería evidente que el MERCOSUR necesita una nueva agenda para seguir siendo viable en el futuro: el peligro de que se torne irrelevante fue una preocupación que expresaron varios oradores. Para mantener su relevancia, el bloque deberá profundizar varios aspectos y evitar errores pasados mediante la revisión de la anterior metodología de integración y, ante todo, sobreponerse a sus propias inconsistencias.

Los doce años de experiencia que siguieron a la firma del Tratado de Asunción han ayudado a alimentar el debate acerca de cómo debe ser la nueva agenda y en este seminario se sostuvo que los determinantes de esa nueva agenda deberán contemplar esencialmente tres aspectos:

- *El ambiente regional y el extrarregional.* En este sentido, los factores condicionantes no han variado mucho durante la última década, y parece poco probable que se modifiquen significativamente en un futuro cercano. En resumen, los determinantes de la nueva agenda serán los mismos que los del pasado.
- *Las actitudes de las elites subregionales* con respecto a las estrategias adoptadas para asegurar la inserción internacional de sus respectivos países. Estas actitudes fueron consideradas bastante estables en el área del comercio y, dado que las circunstancias externas no han variado, las estrategias que se desplegarán para adaptarse a ellas serán similares. Sin embargo, la inserción financiera internacional podría presentar problemas en tanto y en cuanto las perspectivas de los dos socios de mayor envergadura difieren una de la otra en este aspecto.
- *La experiencia adquirida hasta la fecha.* En este punto se deben hacer tres consideraciones. En primer lugar, los países miembros tienen vívidos recuerdos de conflictos comerciales y de la insuficiencia de las principales instituciones y reglamentaciones para mediar en ellos con efectividad. En segundo lugar, recuerdan con la misma precisión el devastador impacto que produjo la volatilidad de los tipos de cambio y la incompatibilidad de los regímenes cambiarios. En tercer lugar, ciertas características estructurales de los estados miembros, tales como las asimetrías de tamaño y la ausencia de una moneda común como referencia, también delinearán la futura agenda.

Con estos antecedentes, el mensaje que surgió de las muchas presentaciones y discusiones en este seminario fue que para profundizar el proceso de integración del Cono Sur, la futura agenda deberá concentrarse en ciertos elementos esenciales tales como la eliminación de las principales restricciones no arancelarias, los acuerdos institucionales y los sistemas para establecer reglas; la forja de una visión común acerca de qué es el MERCOSUR y hacia dónde se dirige; las cuestiones cambiarias y la coordinación macroeconómica, y la formulación de un programa comercial común.

Una agenda de esta naturaleza trae aparejada la reconsideración de la primacía acordada hasta ahora a la concreción de una unión aduanera. Desde el Protocolo de Ouro Preto, en diciembre de 1994, hasta el presente, se ha dicho que la armonización arancelaria era el tema fundamental (a

menudo el único tema) de la agenda del MERCOSUR. Es probable que esta situación se explique por la constante tendencia a referirse al modelo europeo como guía para el proceso en el Cono Sur. Frecuentemente, se cita a la Unión Europea (UE) como punto de referencia para el MERCOSUR, aunque para muchos de los participantes parecería que llegó el momento de que el bloque encuentre su propio camino. Según el modelo europeo, una unión aduanera es un segundo nivel en la integración y se debe completar antes de avanzar al siguiente nivel, es decir, a un mercado común.

Una completa uniformidad arancelaria en el MERCOSUR, sin embargo, será políticamente difícil de alcanzar en el corto plazo, fundamentalmente por el rol que desempeñó la disparidad arancelaria en los países más pequeños y por la oposición de importantes sectores en los miembros más grandes. Entre tanto, la atención podría centrarse fructíferamente en otros elementos clave de la nueva agenda. Una de las cuestiones más relevantes que podría señalarse sobre este tema se relaciona con las diferentes actitudes frente a la integración que surgen de las asimetrías de tamaño.

### III. ASIMETRÍAS DE TAMAÑO Y PERSPECTIVAS DIFERENTES

Las diferentes actitudes nacionales con respecto a la integración del Cono Sur, que surgen de las asimetrías de tamaño entre los estados miembros, fue un tema constante en las discusiones de este seminario y se lo invocó repetidamente para explicar las dificultades subregionales en los campos institucional, macroeconómico y de las negociaciones externas. El argumento reiterado fue que ciertas actitudes de elites subregionales potencian los efectos de las asimetrías de tamaño y son inconducentes para profundizar la integración. Se argumentó que las elites brasileñas, en particular, han sido reacias a ceder una significativa autonomía a los socios más pequeños. Este país ha estado dispuesto a renunciar a cierta independencia en el área del comercio internacional, pero se ha resistido a estar sujeto a normas que puedan causar una pérdida irrecuperable de esa independencia. Siempre ha tratado de que estas normas sean objeto de continuas modificaciones en el proceso de negociación en el que desempeña el rol dominante.

Las diferencias en el tamaño y las estructuras económicas de los miembros han dado lugar a una interdependencia asimétrica. Los socios más pequeños son más dependientes de los mercados vecinos que los socios más grandes, y los afectan en mayor medida las decisiones de política económica de estos últimos. Una devaluación en un país grande puede hacer estragos en uno pequeño; la provisión de ayuda estatal a ciertos sectores en un socio grande puede debilitar a todo un sector en un país pequeño. De ahí que los incentivos de cada país para que un determinado tema aparezca en la agenda regional difieran notablemente. Los países más pequeños, por ejemplo, tienen razones más fuertes para incluir temas que reduzcan la autonomía nacional en el establecimiento de políticas. Dicha circunstancia se complica por una tendencia de Brasil a considerar al MERCOSUR como una contingencia, como una opción entre otras. Esta visión dificulta un verdadero enfoque regional.

En pocas palabras, los estados miembros tienen perspectivas divergentes acerca de cómo deben proyectarse en el escenario mundial, y sus habitantes tienen visiones diferentes de sí mismos y del rol internacional de sus países. Tal como se argumentó en este seminario, no es esencial que todos los miembros compartan las mismas estrategias nacionales, pero sí es crucial que dichas estrategias sean coherentes y que se ajusten a una matriz de intereses complementarios. Se trata de un difícil emprendimiento, ya que los determinantes de las estrategias cambian de acuerdo con las circunstancias nacionales, regionales e internacionales. Desde esta perspectiva, las asimetrías invariables y *de facto* son menos importantes que las asimetrías en *las políticas*. El problema del MERCOSUR en este aspecto no es geográfico sino político: los países no cumplieron con lo que habían prometido porque las agendas nacionales primaron por encima del proyecto regional. Esta situación restringió el desarrollo institucional necesario para agregar nuevos temas a medida que el proceso evolucionaba.



#### IV. LAS INSTITUCIONES Y EL ESTABLECIMIENTO DE NORMAS

El tema institucional provocó quizá el debate más extenso a lo largo de las muchas sesiones de este seminario. Considerado por una mayoría de los oradores como institucionalmente subdesarrollado, el MERCOSUR ha preservado un bajo perfil institucional desde el principio, un enfoque previamente apoyado por todos los gobiernos miembros y la mayoría de los analistas independientes. Entre los formuladores de políticas subregionales, la visión dominante tendía a asociar el desarrollo económico con la creación y proliferación de burocracias costosas e ineficientes. Hubo acuerdo general en las discusiones del seminario acerca de que, al menos en el comienzo, éste era un punto de vista correcto y comprensible.

Los requerimientos institucionales de la primera fase del bloque (la transición a una unión aduanera, 1991-1994) fueron mínimos. El proceso fue creado sobre la base de un amplio programa generalizado de reducción de aranceles, que operaba automáticamente una vez que los gobiernos de los estados miembros se hubieran puesto de acuerdo. De ahí que la estrategia de un bajo perfil institucional funcionara razonablemente bien mientras el MERCOSUR trataba principalmente cuestiones aduaneras o comerciales. Sin embargo, resultó ineficiente para encarar otras cuestiones y dificultó el debate sobre institucionalización necesario cuando hacia fines de la década de 1990 se profundizó la crisis en la subregión. Además, las actitudes frente a la dimensión institucional del MERCOSUR han estado condicionadas por el deseo de evitar los riesgos inherentes percibidos al introducir el tema de la supranacionalidad en un acuerdo cuyo miembro más grande claramente parece favorecer mecanismos estrictamente intergubernamentales.

El programa interno del MERCOSUR ya ha modificado su enfoque con la adopción de la Agenda 2000, en Montevideo, en diciembre de 1995. Los temas de la agenda no comercial que surgieron en 1995, necesariamente presentaban mayores demandas institucionales, pero hubo resistencia en algunos sectores para satisfacer esos requerimientos de modo efectivo. A medida que la demanda de respuestas institucionales frente a nuevas cuestiones y las circunstancias cambiantes sobrepasaron la capacidad de las instituciones existentes para actuar, el sentido de un proyecto *regional* comenzó a perder relevancia. Es significativo el hecho de que el estancamiento del empeño regional comenzó a ser aparente precisamente en el momento en que se requerían esfuerzos para abordar cuestiones no comerciales que involucraban políticas que los miembros insistían en considerar como asuntos de interés interno. En consecuencia, se trataron algunos importantes temas relacionados con la integración a través de compromisos superficiales (y en algunos casos cosméticos) con normas que luego no fueron aplicadas, lo que agregó muy poco a las obligaciones asumidas anteriormente en negociaciones multilaterales.

A medida que el proceso regional perdía su enfoque, la agenda del MERCOSUR se expandía de modo un tanto caótico. Más aún, cada vez fue más evidente que el déficit institucional estaba provocando otro déficit en el área de la implementación de las medidas ya acordadas. Las normas y protocolos subregionales fueron incorporados inadecuadamente a la legislación nacional de los países miembros y el MERCOSUR, por consiguiente, comenzó a perder credibilidad y relevancia para los actores públicos y privados de toda la subregión. Los participantes de esta reunión manifestaron amplio acuerdo acerca de que, en el campo de las instituciones, el sistema del MERCOSUR para elaborar e implementar reglas es un obstáculo crucial para mantener la relevancia.

## Elaboración de normas

La metodología adoptada para elaborar y aplicar normas ha complicado los esfuerzos para alcanzar el desafío institucional de profundización del proceso. Ha habido amplio consenso con respecto al hecho de que la ausencia de normas comunes que permitieran la mediación imparcial de controversias ha tenido un impacto significativo en los flujos comerciales y ha socavado la perspectiva de explotar el potencial total de la integración para el beneficio equitativo de todos los países miembros. Según lo expresado por uno de los oradores, el problema del bloque no es que haya muy pocas normas. Por el contrario, el MERCOSUR tiene demasiadas normas, pero son de mala calidad, están enfocadas inadecuadamente y, en algunos casos, en la práctica, no reglamentan nada.

Esta última aseveración fue ilustrada gráficamente por una presentación que catalogó los defectos en la elaboración de normas subregionales. La literatura sobre el MERCOSUR, se argumentó, frecuentemente habla acerca de lo que el bloque ha hecho en este campo pero no explica lo que realmente ha alcanzado. Por ejemplo, el MERCOSUR tiene treinta y siete normas sobre la armonización de estándares sanitarios y fitosanitarios, pero que en realidad no armonizan nada; son poco más que un listado de medidas. Los Protocolos de Colonia y Montevideo son mutuamente incompatibles; no se ha logrado nada en el área de reglamentaciones para el comercio de servicios, aparte de las telecomunicaciones; y (como ejemplo llamativo de la inercia institucional) el acuerdo marco de cooperación interregional entre el MERCOSUR y la UE, de 1995, nunca fue aprobado formalmente por el MERCOSUR.

La credibilidad del sistema de establecimiento de normas es, por consiguiente, una dificultad básica. El MERCOSUR fue concebido como un esquema de integración profunda que debía *evolucionar*. No se intentó alcanzar un acuerdo del tipo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sino algo más parecido a la UE. A pesar de estas aspiraciones, sin embargo, el MERCOSUR no ha proyectado normas que rijan cómo se deben establecer otras normas. Este es un aspecto crítico de los esquemas de integración que deben evolucionar, porque de otro modo el ímpetu del proceso puede quedar sujeto a consideraciones políticas surgidas de un ambiente desfavorable o de circunstancias nacionales particulares. La *producción* de protocolos y reglamentaciones se ha separado de la *implementación* de tales instrumentos en términos de plazos, momentos oportunos, acatamiento y aplicación. El proceso de integración, por consiguiente, se transforma en un modelo desarrollado sobre la base del poder y no de las normas.

Prácticamente todos los oradores estuvieron de acuerdo sobre este tema. Al no estar suficientemente orientado por las normas, el MERCOSUR se vio afectado por lo que un participante calificó de "*aladificación*" y marcado por una cultura en la cual se pensaba que las reglamentaciones acordadas podían ignorarse. No ha habido estímulo para que los países miembros se rigieran por normas a pesar del hecho de que, tal como señaló un orador, un proceso desarrollado sobre la base de reglamentaciones tiene una clara lógica económica. Posee un efecto disciplinario, ya que la implementación de normas subregionales acordadas y su cumplimiento proveen argumentos que pueden ser utilizados para negociar con los *lobbies* internos. También tiene un efecto favorable a la inversión, puesto que un proceso de integración desarrollado sobre la base de normas conduce a flujos de capital y al efecto credibilidad.

Sobre este tema, varios oradores señalaron que la transposición de normas del MERCOSUR a leyes nacionales es particularmente complicada en Brasil, debido a que los preceptos constitucionales

establecen que las leyes nacionales deben primar sobre las reglamentaciones del MERCOSUR. Esta visión fue objetada por otro orador, quien señaló que Brasil era miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La ley internacional que emana de las decisiones de la OMC impone obligaciones a los miembros de la Organización que deben hacerse efectivas inmediatamente, sin la posibilidad de recurrir a la ratificación nacional o a la transposición. Si no existiera ningún obstáculo constitucional para la aceptación total de las obligaciones de la OMC, entonces tampoco habría obstáculo alguno para aceptar las normas del MERCOSUR. De acuerdo con esta visión, la razón del no acatamiento de las obligaciones en el marco del MERCOSUR no es constitucional sino política: simplemente no son queridas.

### **Una nueva institucionalización**

Dada la modificación en el enfoque de la agenda del MERCOSUR, al igual que la necesidad de profundización para mantener la relevancia, las disposiciones institucionales vigentes hasta la fecha han perdido su utilidad. El método del perfil bajo ha provocado la obstrucción de algunas iniciativas y es indudable que el MERCOSUR sufre un déficit institucional. Dado que la nueva agenda del MERCOSUR debería estimular una mayor convergencia, se requiere un nivel más alto de institucionalización. La nueva fase en la integración demanda un mayor compromiso político de parte de los gobiernos miembros y el bajo perfil de la estructura institucional es insuficiente para expresar tal compromiso o para implementar una nueva agenda.

La "institucionalización", de acuerdo con lo expresado anteriormente, no consiste en crear instituciones sino en conferir credibilidad a un sistema de establecimiento e implementación de normas institucionales subregionales. Uno de los oradores expresó que éste debe ser el principal objetivo de la agenda institucional. Verdaderamente, es la dimensión institucional la que demanda la mayor atención en el curso de las presentes dificultades del MERCOSUR, ya que todas las áreas del proceso de integración se encuentran afectadas por ella. Un esquema institucional ampliado podría revertir de manera decisiva el presente estancamiento. En este aspecto, las áreas prioritarias que deben recibir atención son: el sistema para el establecimiento de normas; los mecanismos para implementar esas normas y el contenido o profundidad de las mismas normas. Se hicieron varias recomendaciones para superar los obstáculos en estas áreas:

- *La negociación y conclusión de un nuevo tratado constitutivo.* De esa manera se mejorarían y consolidarían no sólo las regulaciones jurídicas primarias del MERCOSUR sino también su legislación secundaria, que incluye los protocolos sobre inversión, el comercio de servicios y las políticas de competencia. En otro contexto, se expresó que esta idea sería buena para los negocios ya que el sector privado del MERCOSUR, de acuerdo con esta visión, no sabe con certeza cómo operar en el nivel subregional porque solamente alguien con conocimientos especializados puede entender las normas. Un tratado nuevo y más claro rectificaría esta situación.
- *Fortalecimiento del Consejo del Mercado Común (CMC).* Una de las sugerencias expresó que el Consejo debía reunirse por lo menos una vez por mes para proporcionar orientación política a las negociaciones intra y extra-MERCOSUR. Otros participantes opinaron que efectuar esas reuniones con tanta frecuencia no era una perspectiva realista. Se recomendó

realizar reuniones regulares de expertos y funcionarios de alto nivel como alternativa. Un curso de acción de esta naturaleza requerirá un presupuesto específico.

- *Los parlamentos nacionales deben involucrarse más en el proceso.* Esta empresa puede ser riesgosa, pero no se puede postergar más si se busca que el proyecto tenga mayor credibilidad. Hubo consenso generalizado sobre este tema en las discusiones. Se tuvo la sensación de que las actividades del MERCOSUR deberían ser sometidas periódicamente para su ratificación parlamentaria con el propósito de incrementar la legitimidad de los negociadores de los ejecutivos y para estimular el debate público sobre temas del MERCOSUR.
- *Se debería reforzar la Secretaría.* La Secretaría, que en cierta forma tiene una dimensión supranacional, necesita recursos humanos, técnicos y financieros que le permitan transformarse en un cuerpo consagrado al proyecto *regional*.
- *El sector privado debería desempeñar un rol más importante en la determinación del proceso.* Hubo repetidos llamados a un mayor compromiso del empresariado con las negociaciones internas y externas. Esta propuesta no sólo involucraría al círculo más elevado de la comunidad empresarial; el sector entero debería movilizarse. De hecho, se argumentó, las reuniones del Grupo Mercado Común deberían estar precedidas por un foro empresarial.

En líneas generales, el establecimiento de normas debería ser más transparente. Un medio para alcanzar ese fin consistiría en hacer mejor uso de la Internet y poner toda la documentación relevante sobre normas del MERCOSUR a disposición de los usuarios en la red. Se señaló un contraste desfavorable entre los sitios Web de la Secretaría del MERCOSUR y el de la Secretaría General de la Comunidad Andina, que muestra una abundancia de información sobre todas las áreas del proceso de integración andina. Además, esta transparencia es necesaria para asegurar una mayor participación de la sociedad civil en la integración del MERCOSUR.

En cuanto al enfoque del sistema de normas, éste debería centrarse en la unión aduanera. En sus negociaciones intrabloque, los miembros han perdido de vista el objetivo. Ante la imposibilidad de agregar un valor real (relacionado con las obligaciones de los miembros de la OMC) a los compromisos asumidos y a las decisiones tomadas en áreas cruciales para el perfeccionamiento de la unión aduanera, el MERCOSUR gradualmente perdió relevancia y credibilidad para los estados miembros y los actores privados. Por lo tanto, futuros esfuerzos para institucionalizar el proceso pueden no dar frutos si no se los acompaña con un intento de enfocar la agenda negociadora en aquellos temas que son prioritarios para la consolidación de la unión aduanera.

De la misma manera, la creación de un único territorio aduanero (prerrequisito de una verdadera unión aduanera) y la adopción de una política comercial común son cuestiones prioritarias para una agenda enfocada hacia la institucionalización. Igualmente importante para la consolidación de la unión aduanera es el establecimiento de un sistema que administre la ayuda estatal, que vaya más allá del Acuerdo sobre Subsidios de la OMC y que esté diseñado para disciplinar las políticas nacionales de protección a determinadas empresas y sectores. Finalmente, esta agenda también requiere mecanismos de financiación compartida para proyectos de infraestructura a nivel subregional o para las regiones menos desarrolladas dentro de los países miembros.

La determinación política, de acuerdo con la mayoría, no es suficiente para resolver los temas institucionales. De hecho, siempre ha habido una fuerte voluntad política (al menos, retóricamente)

para que el proceso continúe. El problema, tal como lo expresó uno de los participantes, es que el MERCOSUR "no puede vivir sólo de la política", y el desarrollo de cierta visión común sobre la dirección del proceso es crucial para un mayor progreso. El enfoque es esencial: una precondition fundamental para una integración más profunda consiste en una visión política compartida por todos los miembros sobre qué es el MERCOSUR y hacia dónde se dirige. Una de las afirmaciones más reiteradas a lo largo de la reunión, especialmente en las discusiones sobre la agenda comercial del bloque, fue la necesidad de una "visión común" más firme, un sentido más pronunciado de comunidad de intereses.



## V. CUESTIONES COMERCIALES

No existen dudas de que el MERCOSUR ha estado acosado por problemas de credibilidad tanto internos como externos y los países miembros no parecen compartir una visión común de la integración. Un mayor progreso en el frente comercial, al igual que con la agenda institucional, requiere que los miembros experimenten un cambio de actitud hacia el MERCOSUR mismo y hacia la integración en general.

No obstante los progresos alcanzados en algunas áreas, la persistencia de visiones divergentes acerca del proceso ha sido un obstáculo para una integración más profunda en la esfera comercial. No se ha alcanzado ningún progreso en la armonización de la legislación. A partir de 1991, se regionalizó el comercio del grupo pero el grado de regionalización varía entre los países. Las burocracias nacionales no han puesto demasiado empeño en alcanzar una verdadera integración comercial y en consecuencia han sido vulnerables al *lobbying* de intereses especiales a nivel nacional. Como resultado, se pusieron restricciones al comercio de bienes. Estas restricciones, que crecieron desde la devaluación del real brasileño de 1999, provocaron una variedad de disputas comerciales.

Un análisis de las demandas presentadas a la Comisión de Comercio, al Grupo Mercado Común y al mecanismo de solución de controversias, en el período 1995-2000, revela que las disputas comerciales alcanzaron un alto nivel al principio del período, cayeron alrededor de 1998 para luego aumentar nuevamente de 1999 en adelante. Argentina ha presentado la mayor cantidad de demandas y Brasil ha sido el más demandado. Los bienes agroindustriales representaron el grueso de los casos (39%), y los principales temas que aparecieron en las demandas han sido las barreras técnicas, la discriminación fiscal, los aranceles preferenciales, los permisos de importación, las prohibiciones de exportación e importación, el *antidumping* y las normas de origen.

Más aún, las diferencias estructurales entre los países y una serie de crisis económicas llevaron a incumplimientos unilaterales del arancel externo común (AEC). Los problemas con el arancel común son inherentes a la creación de una unión aduanera, y, desde el principio, se permitieron excepciones para los bienes de capital y para los productos de tecnología de la información y de las comunicaciones. Además, se confeccionaron listas nacionales de excepciones para aquellos productos que los gobiernos pensaran que se perjudicarían por una disminución abrupta en su protección. La preservación de los regímenes nacionales de automotores también provocó incumplimientos en el AEC, al igual que la retención y la renegociación de varios acuerdos de aranceles preferenciales por parte de varios miembros (Brasil-Comunidad Andina, Uruguay-México, Argentina-México y otros).

En junio de 2001, el Grupo Mercado Común decidió establecer un Grupo de Alto Nivel para revisar la estructura del AEC y para analizar la coherencia y la dispersión de la estructura arancelaria. No parece que este último grupo haya hecho grandes progresos a pesar de la urgencia de este tema. Además de la presión interna para llevar a cabo esta revisión, el ejercicio es importante en términos de la futura agenda del bloque, especialmente para las negociaciones con el ALCA y para un acuerdo con la UE. Las negociaciones en esos foros traen consigo la necesidad de definir el AEC como base para el plan de reducción arancelaria acordado con socios extrasubregionales.

Los incumplimientos del AEC vinieron acompañados por otros aspectos de la política comercial que contravienen el espíritu de una unión aduanera en la cual los bienes deberían poder moverse

libremente: los requerimientos de certificados de origen, la persistencia de los controles aduaneros para el comercio intrabloque, el mantenimiento del *drawback* (reintegro de derechos de importación) y otros regímenes especiales para la importación, la imposición de medidas *antidumping* y la falta de un régimen único para las importaciones desde terceros países.

## La agenda externa

Las negociaciones por el ALCA y con la UE requerirán una gran cohesión y coordinación entre los países miembros del MERCOSUR. En la actualidad, sin embargo, se observa una notable divergencia en un número de áreas:

- *Servicios*. De acuerdo con el Protocolo de Montevideo, firmado en diciembre de 1997, los países miembros deben liberalizar el comercio de servicios en el transcurso de diez años, a partir de la entrada en vigencia del protocolo. Este entrará en vigencia cuando haya sido incorporado como ley nacional por tres de los cuatro países miembros. Hasta el momento sólo lo ha hecho Argentina. La falta de consenso interno sobre este tema, al igual que las diferencias entre los países con respecto a sus obligaciones bajo el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), dificultan al MERCOSUR la elaboración de una posición negociadora común en sus negociaciones externas.
- *Agricultura*. Todos los miembros están interesados en la liberalización del comercio agrícola, la eliminación de subsidios que distorsionen el comercio y las negociaciones de barreras sanitarias y fitosanitarias. No obstante, es importante señalar que la escala de concesiones que los miembros deberían hacer para obtener resultados significativos en las negociaciones es diferente para cada uno de ellos, en virtud de las diferencias en el tamaño de sus economías.
- *Antidumping*. La aplicación de medidas disciplinarias en casos de *antidumping*, para evitar el uso abusivo de tales instrumentos, es uno de los temas más importantes para Brasil en las negociaciones que involucran a Estados Unidos (ALCA y OMC). En el caso de Uruguay y Paraguay, este tema no tiene demasiada importancia. Hasta hace poco tiempo, Argentina se mostraba reacia a tomar la misma posición que Brasil, pero en un documento presentado en mayo de 2003 ante la OMC, el gobierno argentino adoptó en líneas generales el mismo enfoque que Brasil.
- *Inversiones*. Esta también es un área de negociación problemática para el MERCOSUR, ya que el bloque no tiene un marco común para las inversiones intrabloque ni para los flujos extra-MERCOSUR. Los dos protocolos que rigen esta cuestión se firmaron en 1994 pero no fueron incorporados como leyes nacionales.
- *Compras Estatales*. Desde 1997, este tema ha sido objeto de negociaciones. Aún no se ha llegado a un acuerdo debido a diferencias sobre temas tales como su alcance (nivel nacional o estadual, provincial, municipal), la conveniencia de establecer preferencias para los países del MERCOSUR con respecto a las compras extrarregionales y de incluir los servicios dentro del programa de compras estatales. Estas divergencias dificultan la formulación de posiciones externas comunes.

Además de las diferencias señaladas, las distintas visiones con respecto a las relaciones bilaterales con Estados Unidos provocan permanentes tensiones.

## Dilemas actuales en el ámbito comercial

Se ha dicho que el MERCOSUR enfrenta dos dilemas fundamentales en el ámbito comercial: libre comercio *versus* unión aduanera, y profundidad *versus* extensión. Como etapa intermedia en la transición hacia una integración más profunda, una unión aduanera tiene la ventaja de ser más transparente y de tener menores costos operativos que un área de libre comercio. Sin embargo, para obtener estos beneficios el bloque debe definir una estructura de protección común, eliminar los controles internos al comercio y elaborar mecanismos de distribución de la recaudación aduanera.

Indudablemente, ésta es una tarea difícil, pero hubo acuerdo generalizado acerca de que, a pesar de los costos involucrados, no es aconsejable abandonar la unión aduanera. Existen varias razones para fundamentar esta posición. La unidad subregional que confiere el proyecto de la unión aduanera es un aporte que no debe ser ni subestimado ni desperdiciado. Es importante, por ejemplo, en las negociaciones externas del bloque. En realidad, los socios comerciales del grupo tienden a valorar más este aporte que los mismos miembros. A pesar de los problemas que el MERCOSUR ha enfrentado para establecer posiciones comunes y expresarse con una única voz, ha podido hacerse oír en la mesa de negociación.

De cualquier modo, la concreción de la unión aduanera es importante en el contexto de las negociaciones por el ALCA. El hecho de que no se haya completado la prisa de lo que debería ser su principal ventaja con respecto a un área de libre comercio, es decir, la ausencia de normas de origen y otras cargas administrativas, al igual que la capacidad de negociar efectivamente como un bloque. El tiempo está expirando en este aspecto. A no ser que inmediatamente se hagan esfuerzos para completar la unión aduanera, el MERCOSUR está en peligro de perder relevancia cuando se concrete el ALCA. La unión aduanera también es importante para la inversión extranjera en los países miembros, cuyo AEC es un importante elemento para sus estrategias comerciales. El abandono de la unión aduanera podría tener un efecto sustancial sobre la credibilidad de sus miembros en términos de respeto a normas y contratos.

En cuanto a la profundidad y a la extensión, los países miembros deben lograr que el proceso de integración sea más creíble y sustentable, lo que demanda una agenda más ambiciosa y realista. La experiencia del período 1998-2001 mostró que el MERCOSUR puede producir un gran número de normas que luego no son incorporadas a las legislaciones nacionales y, de este modo, dar la falsa impresión de estar progresando. Por lo tanto, la agenda debería ser lo suficientemente amplia como para reflejar la visión estratégica de la integración que tienen los países, pero debe también incluir un calendario realista para la implementación de las cuestiones prioritarias.

Establecer cuáles son esas cuestiones prioritarias fue un tema que indujo al debate. La principal cuestión, de acuerdo con algunos de los participantes, es la agenda externa. Dado que el comercio intrabloque no puede crecer mucho más, lo importante es el acceso a los mercados de Estados Unidos y la UE. Las negociaciones efectivas, a su vez, requieren que el MERCOSUR tome una decisión con respecto al AEC. Las negociaciones externas, en consecuencia, determinan las decisiones acerca de lo que se debe hacer *internamente*. De hecho, pueden determinar que *algo* suceda internamente. De acuerdo con uno de los participantes que apoyaban esta visión, si Brasil no está interesado en negociaciones externas reales, se puede esperar que los países más pequeños cuestionen el verdadero propósito del MERCOSUR.

Otros oradores que estuvieron en desacuerdo argumentaron que el MERCOSUR verdaderamente necesita una presencia más fuerte en las negociaciones externas pero que ésta no es una cuestión prioritaria. De acuerdo con la visión de otros participantes, el núcleo del debate metodológico no debe estar en las negociaciones externas en sí mismas sino en qué sucederá cuando éstas finalicen. Es importante desde el punto de vista económico preservar una perspectiva de largo alcance: el cortoplacismo de lo que se denominó el debate "existencialista" acerca de si el MERCOSUR debía existir o no produjo daños sustanciales al hacer que los inversores retuvieran sus fondos. Por último, una posición sustancialmente más pesimista (y minoritaria) expresó que, en cualquier caso, los países del MERCOSUR no lograrán mucho en las negociaciones, independientemente de que actúen *en bloque* o separadamente.

Con estos antecedentes, se hicieron varias recomendaciones para elaborar una nueva agenda comercial del MERCOSUR.

- *Eliminar restricciones no arancelarias y adoptar las medidas incluidas en el Programa de Facilitación de Negocios del MERCOSUR.* Este esfuerzo deberá incluir la armonización de las reglamentaciones técnicas y la promoción del reconocimiento mutuo con respecto a la conformidad con estándares técnicos. No se deberán aplicar medidas *antidumping* al comercio intra-MERCOSUR.
- *Incorporar los instrumentos ya acordados en el MERCOSUR a las normativas nacionales.* Las prioridades en esta área incluyen la ratificación parlamentaria del Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios.
- *Disciplinar y armonizar el uso de incentivos a la producción, las exportaciones y las inversiones.* Las claras dificultades para alcanzar algún progreso en este campo no deberán limitar los esfuerzos para encarar el problema. El MERCOSUR debe elaborar una política común de incentivos.
- *Desarrollar instrumentos que fomenten la integración de las cadenas productivas y estimulen las exportaciones.* Estos instrumentos deberán responder a los problemas relacionados con la asimetría de la información y la infraestructura deficiente.
- *Desarrollar instrumentos financieros para facilitar la integración.* El desarrollo de medios para financiar proyectos de infraestructura para la integración física y para inducir a la reconversión industrial es de vital importancia. Los esfuerzos para incluir al FONPLATA en la Corporación Andina de Fomento (CAF) fueron destacados en el seminario como importantes en este sentido. La disponibilidad de financiamiento para el comercio intrabloque es otra de las prioridades.
- *Evitar el establecimiento de nuevas restricciones o distorsiones causadas por la creación o modificación de reglamentaciones nacionales.* Uno de los principales problemas del MERCOSUR ha sido la limitada conciencia de los gobiernos de sus miembros con respecto al impacto de las legislaciones nacionales sobre los otros miembros. Los países deberán estar dispuestos a analizar reformas o nuevas reglamentaciones con sus socios antes de implementarlas.

- *Regular los incentivos a los regímenes especiales de importación.* La agenda debe incluir una definición sobre el tratamiento de los regímenes especiales de importación, al igual que sobre el comercio intrabloque de bienes producidos en áreas aduaneras especiales.
- *Mantener la cohesión en las negociaciones externas.* Es de crucial importancia que el MERCOSUR mantenga su cohesión en las negociaciones del ALCA y con la UE. Simultáneamente, se deberán coordinar con mayor precisión las posiciones intra-MERCOSUR en la OMC.
- *Racionalizar la estructura del AEC.* Es recomendable analizar las inconsistencias actuales, estudiar cómo se puede diseñar una estructura ideal y corregir las distorsiones más evidentes lo antes posible en un futuro cercano.
- *Adoptar medidas que complementen la unión aduanera.* Para consolidar la unión aduanera y profundizar el proceso de importación es vital la adopción de un código aduanero común, la eliminación de la doble imposición del AEC y el desarrollo de un medio de distribución de la recaudación aduanera.
- Finalmente, el MERCOSUR deberá *crear mecanismos que atenúen los efectos de las severas fluctuaciones del tipo de cambio* sobre el comercio intrabloque. Este tema, que recibió mucha atención en las presentaciones y discusiones del seminario, se analiza con mayor precisión en la siguiente sección.



## **VI. VOLATILIDAD DEL TIPO DE CAMBIO, COORDINACION MACROECONOMICA E INTEGRACION MONETARIA**

Si el proceso de integración del MERCOSUR debe profundizarse, la volatilidad del tipo de cambio deberá ser eliminada. Esta volatilidad mantiene al mercado segmentado en líneas nacionales y debilita lo que debería ser el impacto positivo de la integración sobre la distribución de los recursos, las inversiones y la explotación de las economías de escala. La integración comercial, especialmente bajo la forma de una unión aduanera, agrava las consecuencias negativas de la volatilidad de los tipos de cambio aumentando el costo de la desviación del comercio que surge de la discriminación arancelaria. Este último problema, a su vez, está exacerbado por las asimetrías de tamaño entre los países y los *shocks* negativos originados en los socios más grandes.

La volatilidad, además, ha generado una resistencia política que debilita la capacidad de los gobiernos miembros para adoptar políticas más cooperativas. Por consiguiente, una integración más profunda es virtualmente impensable sin una disminución de la variabilidad cambiaria entre los países miembros. El nivel de coordinación macroeconómica asociado con este objetivo involucraría beneficios netos tan importantes que los gobiernos miembros verdaderamente tendrían la voluntad política de continuar hacia una integración más profunda. En el caso de que no tuvieran esa determinación, no tendría mucho sentido incurrir en los costos que acarrea esa coordinación en términos de pérdida de autonomía en la formulación de políticas económicas.

La coordinación macroeconómica es una precondition necesaria aunque insuficiente para evitar la volatilidad cambiaria. Se deben mantener las fluctuaciones en la cotización de las monedas de los miembros en un nivel relativamente estable, lo que requiere un marco institucional más sólido que la simple coordinación macroeconómica. Esta coordinación ha sido motivo de discusión desde la fundación del MERCOSUR. De hecho, el primer artículo del Tratado de Asunción estipula la necesidad de "la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes...". En ese tiempo, la demanda de tal coordinación estaba limitada por la debilidad de los vínculos macroeconómicos entre los miembros, especialmente Argentina y Brasil. Desde entonces, el comercio intrasubregional ha crecido sustancialmente, aunque continúa siendo relativamente modesto con relación a su efecto sobre el PIB. El impacto es significativamente mayor sobre la balanza comercial y la cuenta de capital.

Las condiciones actuales del MERCOSUR no generan mayores expectativas de que avance la coordinación en el corto plazo. No obstante, vale la pena considerar las posibilidades con la expectativa de que alguna de ellas pueda ser aplicada en un futuro más lejano. Las opciones posibles para coordinar el tipo de cambio deben reunir algunas condiciones: deben respetar los determinantes de la globalización financiera; deben considerar las características macroeconómicas de los países del MERCOSUR; deben ayudar a profundizar la integración económica; y deben ser compatibles con el pensamiento y las motivaciones de las elites del MERCOSUR. Estas condiciones no son fáciles de cumplir. Hay esencialmente tres opciones:

- paridades fijas con el dólar y, en consecuencia, entre los países del MERCOSUR;
- dolarización; y
- adopción de una moneda única y común.

Las ventajas de la opción de paridades fijas consisten en que no implica una pérdida de ingresos de señoreaje, resuelve el problema de la profundización de la integración económica y es el modo más simple de asegurar la convergencia macroeconómica. Esta estrategia, sin embargo, implica el movimiento libre del capital y la dolarización de los pasivos bancarios, lo que a su vez requiere un prestamista de última instancia para obviar los problemas recurrentes de liquidez disparados por *shocks* externos negativos. Para lograr este propósito, los acuerdos necesarios con las autoridades monetarias estadounidenses son casi similares a los de una dolarización formal. Por lo tanto, en la práctica, el establecimiento de paridades estables entre las monedas del MERCOSUR se transforma en la adopción de una moneda fiduciaria del MERCOSUR a elección, que flote con respecto a las otras, o en el uso de una moneda internacional, presumiblemente el dólar estadounidense.

Este último camino implicaría cambios en los acuerdos institucionales con respecto al uso del señoreaje, la función del prestamista de última instancia y la estructura y supervisión del sistema financiero. Este acuerdo podría ser permanente, o una fase de transición que dure hasta que la coordinación macroeconómica necesaria y las instituciones creíbles estén en funcionamiento como para emitir una moneda única del MERCOSUR. Esta opción enfrenta dos obstáculos. En primer lugar, el colapso del programa de convertibilidad de Argentina sugiere que los gobiernos subregionales no considerarán una estrategia similar por un tiempo considerable. En segundo lugar, involucra un alto costo en términos simbólicos y contraviene la búsqueda de un desarrollo independiente ampliamente favorecida por las elites del MERCOSUR.

Una unión monetaria resolvería los problemas de la volatilidad del tipo de cambio. El surgimiento de *shocks* externos similares y el incremento de la integración comercial en la década de 1990 han provocado una correlación más cercana en los ciclos económicos de los miembros. Sin embargo, las condiciones para una unión monetaria no están dadas en el MERCOSUR. Hay tres razones fundamentales que explican esta situación: primero, falta en la actualidad la voluntad política necesaria para una integración más profunda; segundo, la subregión no posee un banco central con suficiente reputación para servir de basamento de este proyecto; y tercero, a pesar del incremento del comercio intrabloque, los países miembros (especialmente Brasil) muestran un nivel relativamente bajo de interdependencia comercial.

A lo largo de la última década, la ausencia de voluntad política para profundizar la integración se evidenció en la falta de mecanismos de coordinación. Con estos antecedentes, la variabilidad del tipo de cambio provocó disputas comerciales y tensiones políticas que conspiraron contra la integración. Es evidente que sin estabilidad no puede haber coordinación y que dicha estabilidad demanda el logro de ciertos objetivos en las áreas de inflación, deuda pública, déficit fiscal, endeudamiento de corto plazo y solvencia de los sistemas financieros. Para alcanzar estos objetivos, los países miembros deberán instituir reformas estructurales.

Además, una mayor estabilidad requiere el establecimiento de fondos para compensar las pérdidas originadas por los *shocks* externos (especialmente los financieros). En este sentido y en el caso de *shocks* severos, serían importantes los desembolsos automáticos de organizaciones internacionales, la creación de fondos regionales y quizá aún de fondos de estabilización nacional. Sin mecanismos que compensen las variaciones significativas intrasubregionales de los tipos de cambio, es difícil que pueda profundizarse la integración.

## VII. CONCLUSION

Este seminario cubrió un amplio conjunto de temas que serían críticos si el MERCOSUR fuera a revertir su actual estancamiento, si el proyecto fuera a seguir siendo relevante frente a la circunstancia de las negociaciones comerciales hoy en curso (especialmente el surgimiento del ALCA) y si el bloque fuera a avanzar hacia etapas de mayor integración. En algunas áreas el consenso fue esquivo. Notable en este sentido, fue la evidente divergencia acerca de si los esfuerzos debían dirigirse a completar la unión aduanera, concentrarse en las negociaciones externas o en lo que sucederá después de las negociaciones. En la mayoría de las áreas, sin embargo, hubo amplio acuerdo sobre el diagnóstico de los problemas actuales y los pasos necesarios para rectificarlos. En resumen, un número de temas recurrentes reflejaron los mensajes fundamentales del encuentro sobre cómo se podría definir una nueva agenda.

*Liderazgo político.* El socio principal de este esquema, al igual que el país que lidere esquemas de integración tales como la UE, debería mostrar generosidad y liderazgo político en el proyecto regional. Se debería evitar el mercantilismo de corto plazo. Para Brasil, en mayor medida que para los demás países, el MERCOSUR es una opción geopolítica.

*Voluntad política.* Existe mucha voluntad en el MERCOSUR, al menos en términos retóricos. Pero la voluntad política por sí sola, no es suficiente. Debe estar encarnada en una serie de instituciones y mecanismos efectivos para que el proceso dé frutos. Un sistema autorizado de solución de controversias con capacidad para hacer ejecutar sus decisiones y una secretaría con sólida capacidad técnica son particularmente importantes.

*El AEC.* Las excepciones temporarias al arancel externo común continúan siendo importantes como válvula de seguridad a los efectos de la cohesión interna, pero en el largo plazo es necesario completar el AEC como un medio para profundizar la integración y negociar externamente como un bloque.

*La agenda externa.* Es importante para la credibilidad del MERCOSUR que el grupo tenga una ambiciosa agenda externa, especialmente en sus negociaciones norte-sur (para el ALCA y con la UE) y en la OMC.



## **PUBLICACIONES DEL INTAL**

### **PUBLICACIONES PERIÓDICAS**

*Integración & Comercio*. Revista semestral (español e inglés) por suscripción o en forma individual.

*INTAL Carta Mensual* (español, inglés y portugués - Internet).

### **INFORMES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN**

*Informe ANDINO*. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

*CARICOM Report*. Publicación anual (inglés).

*Informe CENTROAMERICANO*. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

*Informe MERCOSUR*. Publicación anual (español, inglés y portugués).

### **INFORMES ESPECIALES**

*Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación* (español). Alberto Barreix y Luiz Villela. 2003.

*MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica* (español y portugués). Luiz Villela, Alberto Barreix y Juan José Taccone (eds.). 2003.

*Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16*. Español. 2002.

*Integración energética en el Cono Sur* (español). Mario A. Wieggers. 1996.

*Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur* (español):

*Transporte Terrestre*. José Alex Sant'Anna. 1997.

*Puertos y vías navegables*. Martín Sgut. 1997.

*Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional*. Ian Thomson. 1997.

*El impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR* (español y portugués). Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (Eds.) 1999.

*Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana*. Español (Internet).

*INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional*. Español.

*América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas*. Español (Internet).

### **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

*Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela* (español). Eglé Iturbe de Blanco. INTAL DT-03. 1997.

*MERCOSUL e Comércio Agropecuario* (portugués). Ives Chaloult y Guillermo Hillcoat. INTAL DT-02. 1997.

*The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration* (inglés). Uziel Nogueira. INTAL DT-01. 1997.

## **DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN**

*El Tratado de Libre Comercio entre el Istmo Centroamericano y los Estados Unidos de América. Oportunidades, desafíos y riesgos* (español). Eduardo Lizano y Anabel González. INTAL DD-09. 2003.

*Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración* (español). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. INTAL DD-08. 2000.

*Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo* (español). Bernardo Kliksberg. INTAL DD-07. 2000.

*La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración* (español). Alejandra Radl. INTAL DD-06. 2000.

*Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada* (español). Rubens Lopes Braga. INTAL DD-05. 1999.

*Comercio Electrónico: Conceptos y reflexiones básicas* (español). Gerardo Gariboldi. INTAL DD-04. 1999.

*Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR* (español). Vicente Garnelo. INTAL DD-03. 1998.

*Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius* (español). Laura Berón. INTAL DD-02. 1997.

*Integración y democracia en América Latina y el Caribe* (español). Alvaro Tirado Mejía. INTAL DD-01. 1997.

## **BASES DE DATOS - SOFTWARE**

*DATAINTAL (CD-ROM) Sistema de estadísticas de comercio de América*

*Base INTAL MERCOSUR (BIM)*

*Base de datos bibliográficos (INTEG)*

*Directorio de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico (CD-ROM)*

*Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe - II.* Actualizada a Marzo, 2003.

*Rueda de Negocios*

## **PUBLICACIONES DE INTAL/ITD**

### **DOCUMENTOS DE TRABAJO - INICIATIVA ESPECIAL DE COMERCIO E INTEGRACIÓN (IECI)**

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis* (español). Pedro da Motta Veiga. INTAL-ITD DT-IECI-06E. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inestabilidad cambiaria en el MERCOSUR: Causas, problemas y posibles soluciones* (español). José Luis Machinea. INTAL-ITD DT-IECI-06D. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. MERCOSUR: Dilemas y alternativas de la agenda comercial* (español). Sandra Polónia Rios. INTAL-ITD DT-IECI-06C. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inserción del MERCOSUR al mundo globalizado* (español). Juan Ignacio García Pelufo. INTAL-ITD DT-IECI-06B. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. Informe del relator* (español). Andrew Crawley. INTAL-ITD DT-IECI-06A. 2004.

*Estudio sobre las condiciones y posibilidades políticas de la integración hemisférica* (español).  
Adalberto Rodríguez Giavarini. INTAL-ITD DT-IECI-05. 2003.

*Agricultural and Trade Policy on Trade Liberalization and Integration via a US-Central American Free Trade Agreement* (inglés). Dale Hathaway. INTAL-ITD WP-SITI-04. 2003.

*Agricultural Liberalization in Multilateral and Regional Trade Negotiations* (inglés).  
Marcos Sawaya Jank, Ian Fuchsloch and Géraldine Kutas. INTAL-ITD WP-SITI-03. 2003.

*Reciprocity in the FTAA: The Roles of Market Access, Institutions and Negotiating Capacity* (inglés).  
Julio J. Nogués. INTAL-ITD-STA WP-SITI-02. 2003.

*Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas* (español e inglés).  
Herminio Blanco M. y Jaime Zabłudovsky K. INTAL-ITD-STA DT-IECI-01. 2003.

## **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

*Agricultural Exporters in a Protectionist World: Review and Policy Implications of Barriers Against Mercosur* (inglés).  
Julio J. Nogués. INTAL-ITD WP-16. 2004.

*Rules of Origin in FTAs in Europe and in the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement* (English). Antoni Estevadeordal and Kati Suominen. INTAL-ITD WP-15. 2004.

*Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico* (English).  
Ernesto López-Córdova and Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD-STA WP-14. 2003.

*Regional Banks and Regionalism: A New Frontier for Development Financing* (inglés).  
Robert Devlin y Lucio Castro. INTAL-ITD-STA WP-13. 2002.

*Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales* (español).  
Antonio Bonet Madurga. INTAL-ITD-STA DT-12. 2002.

*Las trabas no arancelarias en el comercio bilateral agroalimentario entre Venezuela y Colombia* (español).  
Alejandro Gutiérrez S. INTAL-ITD-STA DT-11. 2002.

*The Outlier Sectors: Areas of Non-Free Trade in the North American Free Trade Agreement* (inglés).  
Eric Miller. INTAL-ITD-STA WP-10. 2002.

*A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica* (português).  
Antonio José Ferreira Simões. INTAL-ITD-STA DT-09. 2002.

*Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas* (español).  
Luis J. Garay S. y Rafael Cornejo. INTAL-ITD-STA DT-08. 2001.

*¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas?* (español).  
Robert Devlin y Antoni Estevadeordal. INTAL-ITD-STA DT-07. 2001.

*What's New in the New Regionalism in the Americas?* (inglés).  
Robert Devlin and Antoni Estevadeordal. INTAL-ITD-STA WP-06. 2001.

*The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR.* (inglés).  
Antoni Estevadeordal, Junichi Goto y Raúl Saez. INTAL-ITD WP-05. 2000.

*El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción* (español).  
Jaime Granados. INTAL-ITD DT-04. 1999.

*Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA* (inglés).  
Antoni Estevadeordal. INTAL-ITD WP-03. 1999.

*Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s* (inglés).  
Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. INTAL-ITD WP-02. 1998.

*Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana* (español).  
Florencio Ballester. INTAL-ITD DT-01. 1998.

## **DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN - INICIATIVA ESPECIAL DE COMERCIO E INTEGRACIÓN (IECI)**

*La coordinación y negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC* (español). Victor Rico. INTAL-ITD DD-IECI-01. 2004.

*Una nueva inserción comercial para América Latina* (español). Martín Redrado y Hernán Lacunza. INTAL-ITD DD-IECI-02. 2004.

## **DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN**

*The Trade and Cooperation Nexus: How does Mercosur-EU Process Measure Up?* (inglés).  
Robert Devlin, Antoni Estevadeordal and Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD-STA OP-22. 2003.

*Desigualdad regional y gasto público en México* (español).  
Rafael Gamboa y Miguel Messmacher. INTAL-ITD-STA DD-21. 2003.

*Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales* (español). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-20. 2003.

*The External Dimension of MERCOSUR: Prospects for North-South Integration with the European Union* (inglés).  
Paolo Giordano. INTAL-ITD-STA DD-19. 2003.

*Regional Aspects of Brazil's Trade Policy* (inglés).  
Eduardo A. Haddad (Coord.), Edson P. Domínguez y Fernando S. Perobelli. INTAL-ITD-STA OP-18. 2002.

*El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina* (español). Ricardo Rozemberg y Gustavo Svarzman. INTAL-ITD-STA DD-17. 2002.

*A Study on the Activities of IFIs in the Area of Export Credit Insurance and Export Finance* (inglés).  
Malcom Stephens y Diana Smallridge. INTAL-ITD-STA OP-16. 2002.

*Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina* (español).  
Jacint Jordana y Carles Ramió. INTAL-ITD-STA DD-15. 2002.

*Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil* (portugués).  
Paulo Roberto de Almeida. INTAL-ITD-STA DD-14. 2002.

*El proceso de formulación de la Política Comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental* (español e inglés). INTAL-ITD-STA OP-13. 2002.

*Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico* (español: Internet).  
Mikio Kuwayama. INTAL-ITD-STA DD-12. 2001 (también disponible en inglés).

*Regional Public Goods in Official Development Assistance* (inglés). Marco Ferroni. INTAL-ITD-STA OP-11. 2001.

*Breaking from Isolation: Suriname's Participation in Regional Integration Initiatives* (inglés).  
Anneke Jessen y Andrew Katona. INTAL-ITD-STA OP-10. 2001.

*NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA* (inglés).  
J. Ernesto López-Córdova. INTAL-ITD-STA OP-09. 2001.

*La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible* (español). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-08. 2001.

*Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects* (inglés). Antoni Estevadeordal y Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD OP-07. 2000.

*The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other?* (inglés). Robert Devlin. INTAL-ITD OP-06. 2000.

*The FTAA: Some Longer Term Issues* (inglés). Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Luis Jorge Garay. INTAL-ITD OP-05. 1999.

*Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects* (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD OP-04. 1999.

*Government Procurement and Free Trade in the Americas* (inglés). Jorge Claro de la Maza y Roberto Cambor. INTAL-ITD OP-03. 1999.

*The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration* (inglés). Anneke Jessen y Ennio Rodríguez. INTAL-ITD OP-02. 1999.

*ALCA: Un proceso en marcha* (español). Nohra Rey de Marulanda. INTAL-ITD DD-01. 1998.

## **PUBLICACIONES DE INT/ITD**

### **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

*La infraestructura de transporte en América Latina*. Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julio 1997, (también disponible en inglés).

*Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration*. Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson. Working Paper # 219. Mayo 1997.

*Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo*. Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julio 1997 (también disponible en inglés).

*Economic Integration and Equal Distribution*. Willem Molle. Working Paper # 216. Mayo 1997.

*What can European Experience Teach Latin America About Integration*. L.A. Winters. Working Paper # 215. Mayo 1997.

*Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards*. Donald J. Robbins. Working Paper # 214. Mayo 1997.

*MERCOSUR: Logros y desafíos*. Carlos Sepúlveda y Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213. Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

*De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos*. Robert Devlin y Luis Jorge Garay. Documento de Trabajo # 210. Julio 1996 (también disponible en inglés).

*El Mercado Común del Sur: MERCOSUR*. Martín Arocena. Documento de Trabajo # 203. Septiembre 1995 (también disponible en inglés).

### **PUBLICACIONES ESPECIALES**

*Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América*, Julio 1995; Febrero, Agosto y Diciembre 1996; Julio y Diciembre 1997; Agosto y Diciembre 1998; Febrero y Octubre 1999; Octubre y Diciembre 2000; Mayo 2002; Diciembre 2002; Diciembre 2003; Enero 2003. (también disponible en inglés y las versiones 1997 disponibles en portugués).

*El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe.* Roberto Zahler. Trabajo presentado en el seminario "El Euro y su impacto internacional" con ocasión de la 40ª Asamblea de Gobernadores del BID, Francia, Marzo 16, 1999 (también disponible en inglés).

*Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2: Liberalización comercial.* 1996 (también disponible en inglés).

*Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe.* Marzo 1997 (también disponible en inglés).

*Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el Seminario sobre "Una visión crítica de la globalidad", México D.F., Noviembre 1997 (también disponible en inglés).

*Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas.* Luis Jorge Garay y Antoni Estevadeordal. Junio 1995 (también disponible en inglés).

*El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Julio 1997 (también disponible en inglés).

*El Area de Libre Comercio de las Américas: De Miami a Belo Horizonte.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el III Foro Empresarial de las Américas, Belo Horizonte, Mayo 1997 (inglés, español y portugués).

*Asociación Transpacífica: El papel de América Latina.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la XII Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), Santiago, Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

*Iniciativa Especial de Comercio e Integración*